

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA.
Aproximación desde el ordenamiento
jurídico ecuatoriano

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA.
Aproximación desde
el ordenamiento
jurídico ecuatoriano

Rina Catalina Pazos Padilla

**Autonomía universitaria.
Aproximación desde el ordenamiento jurídico ecuatoriano**

Derecho de autor: 061924
ISBN UTE: 978-9942-843-13-5
ISBN CEP: 978-9942-10-721-3

Autora

Rina Catalina Pazos Padilla

Diseño, diagramación e impresión

- © Editorial Universitaria UTE
e-mail: editorial-universitaria@ute.edu.ec
Dirección: Bourgeois 210 y Rumipamba
- © Corporación de Estudios y Publicaciones
Cristóbal de Acuña E2-02 y Juan Agama
Teléfonos: (593 2) 222 1711, 223 2693, 223 2694
www.cep.org.ec • ventas@cep.org.ec

Corrección de Estilo

- ® Editorial Universitaria UTE
e-mail: editorial-universitaria@ute.edu.ec
Dirección: Bourgeois 210 y Rumipamba

PRIMERA EDICIÓN
Junio, 2022
Quito - Ecuador

ÍNDICE

Acrónimos, siglas y abreviaturas.....	9
Prólogo.....	11
Introducción.....	15

Capítulo I

Orígenes y evolución de la autonomía universitaria

El nacimiento de la Universidad en el mundo.....	17
Medio Oriente.....	17
China.....	18
Europa.....	19
La autonomía universitaria en Europa entre los siglos XVI y XIX.....	21
Autonomía universitaria en los inicios del Estado y el período napoleónico.....	21
Kant y Humboldt.....	22
El proceso latinoamericano de la autonomía universitaria.....	23
La colonización europea del territorio que hoy es América Latina.....	23
La independencia de los países latinoamericanos.....	24
Movimiento por la autonomía universitaria del siglo XX en América Latina.....	25
Los años 80 y 90 del siglo XX.....	28

Capítulo II

Alcances de la autonomía universitaria

Definición de la autonomía universitaria.....	29
Etimología.....	29
Comparación con las diversas autonomías de los órganos públicos.....	30
Comparación con la autonomía de las entidades u órganos descentralizados territorial y funcionalmente.....	33
Las definiciones formalistas.....	34
Autonomía universitaria desde la perspectiva sociológica.....	36

Capítulo III

La autonomía universitaria responsable y solidaria

Autonomía universitaria en la historia del Ecuador.....	39
Autonomía universitaria en las constituciones históricas del Ecuador.....	39

Creación de los órganos de autorregulación de las universidades y escuelas politécnicas.....	41
'Autonomía universitaria' convertida en heteronomía de mercado.....	42
La actual autonomía universitaria en el Ecuador.....	45
La autonomía universitaria en la Constitución de 2008.....	46
El derecho a la educación superior como uno de los fines de la autonomía responsable y solidaria.....	47
Autonomía universitaria como principio del sistema de educación superior	51
Cogobierno consustancial para la existencia de la autonomía universitaria	51
Equidad de género para el pleno ejercicio de la autonomía universitaria	53
El financiamiento público como garantía de la autonomía en las universidades y escuelas politécnicas públicas.....	54
Inviolabilidad de los recintos universitarios.....	58
Responsabilidad y solidaridad: nuevas características de la autonomía universitaria.....	58
La responsabilidad.....	58
La solidaridad.....	60
La autonomía universitaria responsable y solidaria como respuesta frente a la heteronomía de mercado.....	62

Capítulo IV

La facultad normativa de los órganos que rigen el sistema de educación superior y su relación con la autonomía universitaria responsable y solidaria

Naturaleza jurídica de los órganos que rigen el sistema de educación superior.....	65
Facultad normativa del CES y del CACES.....	67
Facultad normativa de la Administración Pública.....	67
Facultad normativa del Consejo de Educación Superior.....	73
Facultad normativa del Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.....	76
Relación entre la facultad normativa de los órganos que rigen el sistema de educación superior y la autonomía universitaria responsable y solidaria	77
Relación con la libertad de cátedra e investigación.....	81
Relación con la libertad de expedir sus estatutos.....	83
Relación con la libertad en la elaboración de sus planes y programas de estudio.....	85
Relación con la libertad para nombrar a sus autoridades, profesores o profesoras, investigadores o investigadoras, las y los servidores, y las y los trabajadores.....	87
Relación con la libertad para gestionar sus procesos internos.....	89

Relación con las libertades para elaborar, aprobar y ejecutar el presupuesto; adquirir y administrar su patrimonio; y, administrar los recursos acorde con los objetivos del régimen de desarrollo.....91

Conclusiones.....93

Epílogo.....97

Perspectivas sobre el futuro de la autonomía universitaria.....97

Referencias.....99

Sobre la autora.....105

ACRÓNIMOS, SIGLAS Y ABREVIATURAS

CES	Consejo de Educación Superior
CACES	Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior
LOES	Ley Orgánica de la Educación Superior
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
CONUEP	Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas
CONESUP	Consejo Nacional de Educación Superior
CONEA	Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales
CDESC	Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales

PRÓLOGO

Para que un principio constitucional no sea manipulado, al punto que se justifiquen acciones que en realidad van en contra del mismo, es indispensable esclarecerlo. La autonomía universitaria se halla en esta condición paradójica.

Se trata de un principio fundante y un derecho complejo. En cierto sentido la autonomía universitaria instrumenta la democracia al interior de la universidad, es decir el autogobierno de la comunidad académica, pero también articula una relación adecuada de la universidad con el Estado, la sociedad y el mercado.

La autonomía, es decir la democracia al interior de la universidad, garantiza diversidad, libertad académica, pluralismo ideológico y político, derechos de estudiantes, docentes y demás participantes, todo lo cual genera un ambiente de discusión, creatividad y participación. El autoritarismo, el sectarismo, la exclusión afectan el buen desenvolvimiento de la universidad, minándola y erosionándola hasta volverla un reducto academicista o tecnocrático.

Sin embargo, como lo demuestra esta obra con detalle, la autonomía universitaria no es un principio de fácil aprehensión conceptual y menos aún de fácil aplicación. Esta complejidad es abordada con claridad y precisión en el presente libro, el cual aclara las dinámicas y contornos históricos, institucionales y jurídicos de este concepto, tanto en sus orígenes internacionales como en Ecuador.

El libro, sin caer en el frecuente eurocentrismo, traza una génesis histórica de la autonomía universitaria y la caracteriza y diferencia de otros tipos de autonomía, identificando varias tensiones cruciales entre autonomía universitaria y regulación estatal en función del interés público.

La autonomía universitaria, como bien lo plantea la autora, no debe ser confundida con la autarquía, porque si la universidad se aísla de la sociedad de la que surge y a la que debe servir, pierde todo sentido.

La mercantilización de la universidad, en cuyo análisis la obra pone énfasis para el caso ecuatoriano, es contraria a la autonomía. No puede haber auténtica libertad, iniciativa y creatividad académica al servicio de la sociedad cuando la universidad está totalmente sometida a la oferta y la demanda, a los objetivos de lucro o mera eficiencia económica, lo que la autora denomina heteronomía de mercado.

La autonomía universitaria tampoco debe confundirse con la feudalización de la universidad, porque su captura por parte de personas o grupos

excluyentes internos o externos termina ahogando la diversidad y participación de sus estamentos, y desviándola de sus fines.

Por supuesto que el control de la universidad por parte del Estado es también totalmente contrario a la autonomía universitaria. La universidad no es ministerio, ni sucursal o semillero del partido de gobierno, ni aparato ideológico de ningún proyecto político partidista.

Por tanto, los órganos públicos del sistema de educación superior deben también ser autónomos, tener carácter y criterios académicos, diseñar e implementar una política de Estado de la educación superior. Para la consecución de tales objetivos estos órganos no pueden deformarse para convertirse en espacios clientelares o meros instrumentos del gobierno de turno.

Por otra parte, el control ilegítimo e inconstitucional del gobierno sobre la universidad, no debe ser confundido con una regulación constitucional y legal que posibilite tanto una auténtica autonomía como una relación adecuada de la universidad con la sociedad. En otras palabras, esa regulación no puede dar al traste con la autonomía, sino articularla a principios como la calidad, la pertinencia y la responsabilidad social.

En realidad, como lo demuestra la obra, para que la autonomía universitaria no sea tergiversada e instrumentalizada es necesario que su ejercicio siempre este acompañado de estos otros principios y fines de la educación superior que le son necesariamente orientadores y complementarios, como la pertinencia, la calidad y la responsabilidad. Principios que la universidad también debe asumir por sí misma y para la relación con su entorno.

La obra aborda con decisión esta tensión entre autonomía universitaria y regulación pese a ser tremendamente sensible, pues con facilidad se puede violar la autonomía universitaria en nombre de una supuesta regulación, o se puede distorsionar la autonomía universitaria reduciéndola a una justificación para dejar a la universidad librada a intereses mercantiles, partidistas, clientelares o simplemente personales.

Es sobre esta difícil relación entre autonomía y regulación donde la autora provee los elementos más interesantes para el debate. Para hacerlo 'aterriza' la autonomía universitaria a algunos campos de aplicación específicos, como son el académico, el institucional, el financiero o el administrativo.

En efecto, aunque la obra atiende con cuidado las dimensiones conceptuales de la autonomía, no se limita a la reflexión teórica, sino que muestra como el principio de autonomía puede o no articularse a reglas y políticas específicas que la concretizan.

De esta forma, a lo largo de la obra, y con base en la mencionada reflexión sobre la autonomía se generan análisis útiles para reflexionar sobre temas concretos como los siguientes: ¿cómo se articulan el cogobierno y la

autonomía, y hasta donde el primero podría estar sujeto a ciertos parámetros de derecho público para asegurar lo segundo? ¿De qué manera se articulan autonomía financiera y académica, y cual son los límites en este sentido para el rector de las Finanzas Públicas? ¿Hasta dónde puede ser regulada o supervisada por órganos públicos del sistema la libertad de las instituciones de educación superior para generar sus estatutos, planes y currículos?

La obra de Rina Pazos, como puede comprobarse directamente de su lectura, es un texto claro, ordenado y documentado que ofrece útiles elementos históricos, conceptuales y jurídicos para analizar problemas concretos de la educación superior a la luz de los alcances, fines y límites de la autonomía universitaria en el Ecuador, entendiéndola en el marco de la Constitución y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Agustín Grijalva
Docente de la Universidad Andina Simón Bolívar
Ex juez de la Corte Constitucional
Ex Consejero del Consejo de Educación Superior

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, con la finalidad de alcanzar –principalmente– la libertad de cátedra, de creación y de 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 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 (Guijarro, 2016, pp. 221-248). 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. Algunas de ellas se han resuelto por medio de la reforma a la Ley Orgánica de Educación Superior del 2018, en la que se reducen algunas potestades de los órganos que rigen el sistema de educación superior, aunque otras se mantienen.

En el primer capítulo se analiza 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. En el segundo capítulo se plantea 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 tercer capítulo se centra 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 analiza 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 cuarto capítulo se trata sobre la potestad normativa de la institucionalidad de regulación del sistema de educación superior. Se analiza la naturaleza jurídica de los órganos que rigen el sistema y el origen y fundamento jurídico de sus potestades públicas desde la perspectiva del Derecho Administrativo. Además, se relaciona esta potestad normativa con las libertades que protege la autonomía universitaria responsable y solidaria a fin de intentar identificar sus límites en el marco del nuevo paradigma del Estado constitucional de derechos y justicia y las tensiones que persisten.

El texto busca aportar a la discusión jurídica sobre la actual concepción de la autonomía universitaria en el Ecuador y sus relaciones con la facultad normativa de los órganos de planificación, regulación y control del sistema de educación superior, en el contexto de los cambios legislativos ocurridos desde el año 2010 y la propuesta de reforma a la Ley Orgánica de Educación Superior presentada por la Función Ejecutiva en el 2021.

Capítulo I

Orígenes y evolución de la autonomía universitaria

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 con 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'.

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 (Marodsilton, 2013).

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. Durante este período, es decir, desde el siglo VIII hasta el siglo XIII, la expansión del islam 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 (Marodsilton, 2013).

En el mundo islámico medieval existían dos tipos de instituciones educativas tradicionales: mezquitas y *madrash*,¹ ambas regidas bajo la Ley de

1 Institución educativa islámica medieval.

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 (Marodsilton, 2013). 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 (Marodsilton, 2013). 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.

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 contaba con autonomía ni libertad académica (Pan, 2009).

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 alemán², con propósitos de modernización del Estado bajo el principio de “Chinese learning as the essence, Western learning for its usefulness” (Pan, 2009). 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

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

defenderse de la influencia cultural occidental a través de “la lealtad al emperador y el respeto al confucianismo”.

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 (Pan, 2009).

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.

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 desarrollo de la profesión, a través del reconocimiento de la correspondencia entre ciencia y enseñanza; así también, como una forma de ascenso social (Soto, 2007, pp. 135-160).

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 (Maldonado, 1983). Es importante señalar que en esta incipiente conformación se observaba que los estudiantes decidían la contratación de su profesor, elegían a su ‘rector’, generaban sus propios estatutos, además se organizaban en naciones³, propiciaban, incluso, que exista un mayor

3 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>.

reconocimiento social local e internacional, así como la adjudicación de privilegios por pertenecer al gremio estudiantil, más que a un Estado específico (Soto, 2007, pp. 135-160).

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 (Soto, 2007, pp. 135-160), 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 gremio docente tenía como fundamento la obtención de los privilegios eclesiásticos (Soto, 2007, pp. 135-160), 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 (Cunha, 2006, pp.13-31).

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 incrementaban, 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 Rey⁴ fue la de Nápoles, en el año 1224. Para el siglo XV existían ya setenta universidades en Europa (Soto, 2007, pp. 135-160).

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.

Autonomía universitaria en los inicios del Estado y el período napoleónico

Alrededor del momento histórico en que se consolidaron los Estados nacionales 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 (Tünnermann, 1992). 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 período 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 (Tünnermann, 1992). El mismo Napoleón habría señalado: “Mi fin principal al establecer un cuerpo docente, es tener un medio de dirigir las opiniones políticas y morales” (Tünnermann, 1992). Este modelo nos muestra que esta institución dependía absolutamente del poder estatal en los aspectos financiero, administrativo y académico.

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

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.

Kant y Humboldt

Frente a estos hechos, y como antítesis al modelo Napoleónico, 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” (Rincón, 2007, pp. 125-134), en el que se recupera la libertad académica como un requisito imprescindible para la actividad universitaria. Al respecto, Tünnermann (1992) 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 [...].

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 (Kant, 1794). Adicionalmente, el modelo Humboldt procuró que la autonomía científica se asegurara a través de la autarquía financiera (Rincón, 2007, pp. 125-134). Las propuestas de Kant y Humboldt 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.

El proceso latinoamericano de la autonomía universitaria

En esta parte de la obra se realizará un acercamiento al desarrollo de la universidad y su autonomía en América Latina. En primer lugar se estudiará 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.

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 (Soto, 2007, pp. 135-160). 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 estas 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 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 (Campo del Pozo, 2007, pp. 27-63).

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, y 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 (Pachecho, 2015).

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 (Aguirre, 1967). 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 (Tünnermann, 1992).

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 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. (Carmona, 2007, p. 77)

Esta Ley evidencia la inexistencia de 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”⁵, y en su lugar creó 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 (Pacheco 2015). En 1880, bajo el gobierno de Veintemilla, se expidió un decreto que disponía que las autoridades universitarias serían nombradas por la función ejecutiva; frente a esta decisión surgió el primer levantamiento de estudiantes que corresponde a la primera actuación política estudiantil por la lucha de la autonomía de la universidad en el país.

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, surgió el conocido Movimiento de Córdoba, promovido por los estudiantes de la Universidad de Córdoba en Argentina, el cual exigió:

[...] 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. (Barros *et al.*, 1918)

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

5 Artículo 1 del Decreto expedido el 13 de febrero de 1869 por el presidente Gabriel García Moreno.

y la vinculación con la sociedad (Barros *et al.*, 1918). 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 también, la garantía de la gratuidad fue incorporada en la legislación nacional en 1906 (Landinelli, 2008, pp. 104-111).

Otros países de latinoamérica 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 en 1935 (Diodato y Martínez, s.f., pp. 1-11). Por otro lado, en México se pretendió alcanzar la autonomía universitaria 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 generar sus propias normas (Marsiske, 2007, pp. 195-207).

En 1929 se expidió una nueva Ley motivada por la huelga de los estudiantes de la UNAM 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 (Marsiske, 2007, pp. 195-207).

En 1933 se expide una nueva Ley que otorga autonomía plena a la Universidad Nacional 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 pero suprimiendo 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 Ley⁶ 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

6 Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1945.

su participación en los recursos públicos; así también, se mantuvo la dirección al interior de la institución a través de la elección del rector dentro del seno universitario (Marsiske, 2007, pp. 195-207).

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 a la Universidad en la Constitución Política del Estado en la que se define normativamente a la autonomía universitaria; así lo recoge Serrudo (2007, pp. 229-244), 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 fijación 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 [...].

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 por su parte 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 (Pacheco, 2015). 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 se permitió que la universidad dicte sus propios estatutos (Pacheco, 2015).

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 Portoviejo y Guayaquil, con la muerte de 1000 estudiantes y obreros entre 1956 y 1960, bajo el Gobierno de Ponce Enríquez; la muerte del líder estudiantil Milton Reyes en 1970 (Pacheco, 2015) y otras clausuras de la Universidad Central⁷.

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

Los años 80 y 90 del siglo XX

En términos generales, a partir de los años 80, el Estado neoliberal se implantó en los países latinoamericanos y con ello se redujo el rol del 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 (Cancino, 2010).

Esta reducción del rol estatal sobre la universidad podría ser entendida 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 heteronomía⁸ frente a las exigencias del mercado (Chiroleu y Iazzetta, 2004).

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 (Schugurensky, 1998). Aunque la iniciativa privada no es negativa en sí misma, esta, junto a la desregulación del sector, promovió el afán de lucro de algunas de las instituciones privadas, maximizando los ganancias a costa del acceso y la calidad (Cancino, 2010) y obligando a la 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 (Neirotti, s.f.).

Capítulo II

Alcances de la autonomía universitaria

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.

Etimología

La palabra *autonomía*, proviene del griego *autonomia*, cuyos componentes son: *autoz*, que significa por sí mismo; *nomoz*, que significa regla; y el sufijo *ia* 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 (Fox, 2007). La connotación inicial resulta más adecuada para este estudio, en la cual la autonomía se aborda en relación con la universidad como una comunidad; sin embargo, a fin de acercarse a 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.

Comparación con las diversas autonomías de los órganos públicos

José Rolda Xopa (2002), citando a Kelsen (1976), 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. 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, y 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 Suprema⁹ 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 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 son pocos los indicios que brindan 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. Lo mismo sucede con la autonomía organizativa y la orgánica, que 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.

9 Constitución de la República del Ecuador, 2008.

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

ARTÍCULO DE LA CONSTITUCIÓN	ORDENAMIENTO JURÍDICO SUBJETIVIZADO	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					

Nota. Constitución de la República del Ecuador, 2008.

En la tabla precedente se puede observar que la Constitución reconoce ocho dimensiones de autonomía en las personas jurídicas o entidades. Todas estas instituciones —incluidas las universidades y escuelas politécnicas— gozan de autonomía administrativa y financiera. Tal coincidencia sugiere que son fundamentales para la autonomía de las instituciones. Las entidades que cuentan además 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 las demás entidades analizadas.

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 popular¹⁰, mientras que en las demás entidades analizadas, 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 política¹¹.

En el caso de las universidades y escuelas politécnicas, además de las dimensiones de la autonomía comunes a las entidades analizadas, se les reconoce la autonomía orgánica y académica; esto implica 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 sociedad¹².

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 más adelante y da cuenta de la existencia de una autonomía política relativa. Entre el 2010 y el 2018 sus autoridades debían ser electas por votación de la comunidad universitaria¹³, con lo cual, en la dimensión de la autonomía política, mantenía similitud con los gobiernos autónomos descentralizados. En la reforma legal del año 2018 este mecanismo de elección de las primeras autoridades fue convertido en facultativo para las instituciones particulares¹⁴. 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 las siguientes páginas.

Finalmente, sobre este punto se puede observar de manera clara que la autonomía académica es la dimensión que marca la diferencia con las que poseen las demás entidades analizadas, puesto que responde a la necesidad particular de la institución universitaria de generar y transmitir conocimiento sin limitaciones impuestas por otras entidades o poderes.

10 Constitución de la República del Ecuador, 2008.

11 Artículo 208 y 434 de la Constitución de la República del Ecuador, 2008.

12 Artículo 17 de Ley Orgánica de Educación Superior, 2010, reformada en el 2018.

13 Artículo 55 de Ley Orgánica de Educación Superior, 2010.

14 Artículo 55 de Ley Orgánica de Educación Superior, 2010, reformada en el 2018.

Comparación con la autonomía de las entidades u órganos descentralizados territorial y funcionalmente

En este segmento del libro se hará una comparación entre la autonomía con la que cuentan las entidades descentralizadas territorialmente y aquellas descentralizadas funcionalmente, lo cual permitirá observar las diferentes escalas de autonomía concedida o reconocida en relación con el gobierno central.

Las entidades descentralizadas 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 parroquiales¹⁵. Tal como se observó en la tabla 1, estos cuentan con autonomía administrativa, financiera y política. La capacidad que tienen 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 (Brewer-Carias, 2005). 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 o personas jurídicas de derecho privado. Todas estas tienen capacidad para emitir normativas internas para su funcionamiento, con casos particulares en los que pueden expedir normas que aplican a terceros y sus autoridades son designadas por fuente externa, por lo que su autonomía es menor frente a aquella de los gobiernos autónomos descentralizados (Brewer-Carias, 2005).

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 (García de Enterría y Fernández, 2008). Es decir, ordenar,

15 Artículo 238 de la Constitución de la República del Ecuador, 2008.

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 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. No obstante, 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.

Las definiciones formalistas

Por otro lado, la definición formalista que se ha construido alrededor de la autonomía universitaria plantea únicamente las relaciones entre la universidad y el Estado, sin tomar en cuenta otras posibles intromisiones no formales (Arcos, 2012, pp. 57-80). Según Barquín Manuel, citado por Renate Marsiske (2007, pp. 195-207), la autonomía se define como: “[...] la posibilidad 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”.

Marsiske (2007, pp. 195-207), 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”. Desarrolla estas analizando 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 esta jamás es plena cuando su titular corresponde a una persona jurídica o a una entidad pública, 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 dictar 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 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, y podría señalarse que son: orgánico-administrativa, financiera y académica. La primera permite que la universidad se organice conforme considere conveniente para sus fines, elija a sus autoridades y personal administrativo; la segunda consiste en la capacidad de usar, gozar, administrar, planificar y disponer libremente de su patrimonio y recursos; y la última 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 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: la universidad es autosuficiente puesto que sus propios fines están enfocados a tender lazos y puentes con la sociedad

y con el mismo Estado; las universidades públicas en varios países no han logrado un autosustento financiero, así como tampoco logran escapar del marco regulatorio propio del Estado nacional. Por lo tanto, la universidad no tiene la capacidad para dictar y ejecutar sus propias normas al margen de la legislación estatal.

Autonomía universitaria desde la perspectiva sociológica

Tomando distancia de las definiciones más formalistas, la autonomía universitaria también puede entenderse desde un punto de vista diferente al tradicional. Bordieu (2006), 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. 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 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 (2012) recoge 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

CAMPOS ESPECÍFICOS		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
	<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 consejos controlados por los fundadores o los socios; evalúa a través de organismos privados.	Autonomía frente al poder público no estatal	Heteronomía frente a poderes públicos no estatales

Tomado de Arcos (2012)

Así, Arcos (2012), siguiendo a Bourdieu (2006), 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”. Esto, en relación con la tabla 2, nos permite observar que la universidad puede ser autónoma frente a un tipo de poder y heterónoma frente a otro.

Capítulo III

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.

Autonomía universitaria en la historia del Ecuador

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. 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 constitucionales¹⁶.

Desde el año 1830 hasta 1897 ninguna Constitución del país hizo mención alguna respecto a la autonomía de las universidades en el Ecuador. No es sino hasta 1897 que por primera vez se incorpora en la Constitución el respeto a la libertad de cátedra, que significa el incipiente reconocimiento

¹⁶ 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.

formal de una de las dimensiones de la autonomía¹⁷. Cabe señalar que en el año 1925 se reconoce mediante decreto legislativo el principio de autonomía universitaria¹⁸. 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 nacionales¹⁹.

En la Constitución de 1967 se adiciona la inviolabilidad de los recintos universitarios²⁰ y en la de 1979 se prohíbe la clausura o reorganización por parte del Gobierno, así como privarlas de sus recursos²¹. 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; suceso que ocurría en el Ecuador a menudo. Para ejemplificar, 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 QUE DECIDIÓ LA CLAUSURA	AÑO DE REAPERTURA
1869	Presidente Gabriel García Moreno	1875
1880	Presidente Ignacio de Vintimilla	1883
1925	Junta Provisional de Gobierno	1925
1939	Presidente Aurelio Mosquera	1939
1964	Junta Militar de Gobierno	1964
1970	Presidente José María Velasco Ibarra	1979

Tomado de Romero (2002), Malo (2013), Decreto Supremo s/n, publicado en el Registro Oficial N.º 30 del 15 de agosto de 1925, Moreno (2011), Decreto Supremo N.º 162, publicado en el Registro Oficial N.º 169 de 1 de febrero de 1964, Universidad de Cuenca (s.f.)

La primera y la última clausura fueron las más extensas, con duraciones de 6 y 9 años respectivamente. El cierre arbitrario 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 mismas²²;

17 Artículo 36 de la Constitución Política del Ecuador, 1987.
18 Ver capítulo I, Movimiento por la autonomía universitaria del siglo XX en América Latina.
19 Artículo 143 de la Constitución Política del Ecuador, 1945.
20 Artículo 43 de la Constitución Política del Ecuador, 1967.
21 Artículo 28 de la Constitución Política del Ecuador, 1979.
22 Decreto Supremo 30, publicado en el Registro Oficial N.º 15 del 19 de abril de 1966.

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 lucro²³. 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 acreditación²⁴.

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 en cuanto a 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.

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, y 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

23 Artículo 41 de la Constitución Política del Ecuador, 1997.

24 Artículos 75, 78 y 79 de la Constitución Política del Ecuador, 1998.

el escalafón docente²⁵. 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.

Casi 20 años más tarde, en el 2000, se expide la Ley Orgánica de Educación Superior, la cual creó 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 exrector universitario o politécnico; o, en su defecto, un académico de prestigio²⁶.

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” (Ramírez, 2013). Así, se pretendió mantener la autonomía individual de cada universidad a través de la regulación por parte de los mismos sujetos 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 las que este órgano estaba obligado por Ley. De las 30 normas que debieron expedirse solo 16 se promulgaron (Ramírez, 2013). Sin embargo, esta desregulación tampoco significó la autonomía absoluta, pues de todas formas las universidades debían observar el marco regulatorio existente de los órganos en mención.

‘Autonomía universitaria’ convertida en heteronomía de mercado

En el Capítulo II, tabla 2, se estudia el campo de significados de la autonomía/heteronomía universitaria según la naturaleza del poder público, en el que se puede notar 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 neoliberal y Ecuador no fue la excepción.

25 Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas, 1982.

26 Ley Orgánica de Educación Superior, 2000.

Durante la década de los años 80 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 aumentó a 9,9 % por año (Pacheco, 2015). Sin embargo, incluso en estas condiciones hubo 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. 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 80 el incremento promedio fue de 4,9 %, repartido entre la universidad pública con un 4,2 % y la particular con un 8,3 % (Pacheco, 2015).

Esto generó los incentivos para que se incrementará el interés del sector privado en incursionar en la educación superior, de tal forma que entre 1998 y el año 2000 se crearon 15 universidades, de las cuales 13 eran particulares autofinanciadas y 2 públicas (Mintegiaga y Ramírez, 2010). 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 con el 20 % más pobre (Mintegiaga y Ramírez, 2010).

Por otro lado, el estudio de Lucas Pacheco (2015) sobre la universidad ecuatoriana durante la década de los 80 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 la calidad de la educación.

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 (Pacheco, 2015). Esta distribución se ha mantenido sin importantes modificaciones durante los siguientes 20 años.

En el 2009 solamente la participación del campo del conocimiento de la educación comercial en la oferta académica nacional es del 34 % (Minteguiga y Ramírez, 2010).

Esto se complementa con las conclusiones sobre la problemática general de la universidad ecuatoriana, realizada por el CONEA en cumplimiento del Mandato Constituyente N.º 14, que, refiriéndose a las 24 universidades privadas que fueron ubicadas en la última categoría, señala:

[...] 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. (CONEA, 2008)

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; esto es, en la práctica se encontraban en un estado de autarquía en el cual aplicaban las pocas normas emitidas por los organismos de autorregulación y las que estas 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* (Schugurensky, 2013).

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 participación de los diversos estamentos universitarios (CONEA, 2008), lo cual a su vez limitó la concreción de la propia autonomía universitaria²⁷.

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

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 este 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. 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 otros poderes, 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. Es así que la oferta académica mantuvo una dirección que no cubría las necesidades de formación académica y profesional que requería el país. Es decir, durante décadas existió una sobre oferta académica en ciertas áreas del conocimiento, formando a la mayoría de ciudadanos ecuatorianos en el campo de ciencias sociales, educación comercial y derecho (Minteguiaga y Ramírez, 2010), y 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 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.

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 inició 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 con la autonomía de las universidades.

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 con el 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 Ecuador²⁸ 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 dimensión *interna* que comprende la libertad de cátedra y de producción de conocimiento de los docentes investigadores en relación con 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 dimensión *externa* que implica la protección frente a intromisiones foráneas, tanto

28 Artículo 355 de la Constitución de la República del Ecuador, 2008: "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".

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 conocimiento²⁹.

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.

El derecho a la educación superior como uno de los fines de la autonomía responsable y solidaria

En general, la educación de calidad en el Ecuador, y en particular la educación superior, es un derecho de todos los ciudadanos reconocido a nivel constitucional y en los tratados internacionales de derechos humanos. Particularmente, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) ratificado por el Ecuador en 1969, su artículo 13 señala:

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

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

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 gratuita³⁰.

Este instrumento internacional es la fuente de reconocimiento de un grupo de derechos que forman parte del catálogo de derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas, cuyo fundamento es la dignidad humana³¹ y mantienen el carácter de indivisibles e interdependientes³². Así, según el artículo 2 del PIDESC es compromiso de los Estados adoptar medidas, incluidas aquellas de carácter legislativo para lograr la plena efectividad de los derechos³³.

Además, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) 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 con base en 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 tiene que ver con el cumplimiento de estándares mínimos de calidad. Finalmente, el elemento de adaptabilidad se relaciona con la flexibilidad de acoplarse, en el tiempo, a las necesidades y cambios en las sociedades (CDESC, 2003).

En el ordenamiento jurídico nacional, el paradigma del Estado constitucional de derechos y justicia reconoce con mayor amplitud este derecho y establece mecanismos efectivos para su aseguramiento. De tal forma que el artículo 26 de la Constitución de la República señala 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 social³⁴. Este derecho es desarrollado en la Ley Orgánica de Educación Superior, 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

30 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1967.

31 Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948.

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

33 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1967.

34 Constitución de la República del Ecuador, 2008.

formación académica y profesional con producción de conocimiento pertinente y de excelencia [...].³⁵

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. Los mecanismos orientados a la realización del derecho a través del acceso sin barreras económicas son 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 República³⁶.

Sin embargo, estos mecanismos no son suficientes para garantizar el acceso sino existe suficiente disponibilidad de oferta académica. La ampliación de la oferta es una tarea pendiente para el Ecuador, aunque entre el año 2012 y el 2019 se incrementaron alrededor de 8 punto porcentuales en la tasa bruta de matrícula de la educación superior, no se logra alcanzar la tasa del 50 % y se observa un estancamiento entre los años 2018 y 2019 (UNESCO, 2021). Aunque no existen datos oficiales a partir del año 2020, es esperable que la tasa haya decrecido por efecto de las dificultades para la continuidad de estudios durante la pandemia COVID-19. En los últimos años se ha debatido ampliamente sobre las causas que limitan el acceso a los jóvenes a la educación superior. Una buena parte de la discusión se centró en que la existencia del sistema nacional de nivelación y admisión³⁷, que se deriva del propio artículo 356 de la Constitución, es la barrera que impide el acceso. Al respecto, consideramos que este sistema logró un avance en democratización de la educación superior a los jóvenes, por la vía de la meritocracia, que, aunque imperfecta y no exenta de sesgos atados a la etnia, al territorio y a los ingresos de las personas, permitió que una mayor cantidad de personas históricamente excluidas de la educación superior logren acceder a ella (Ramírez, 2016, pp. 18-66). En esa línea, es necesario que el Estado adopte medidas adicionales para realizar esta dimensión del derecho, congruentes con el principio de calidad e igualdad de oportunidades y con su deber constitucional ineludible e inexcusable establecido en el artículo 46 de la norma suprema³⁸.

Ese deber ineludible e inexcusable se concreta, entre otros aspectos, en la obligación de regular y proveer el servicio público de educación a través

35 Artículo 4 de la Ley Orgánica de Educación Superior, 2010, reformada en 2018.

36 Constitución de la República del Ecuador, 2008.

37 <http://www.snna.gob.ec/>

38 Constitución de la República del Ecuador, 2008.

de las instituciones de educación superior públicas y de regular y establecer incentivos y desincentivos adecuados para la provisión del servicio por parte de las instituciones particulares.

Siguiendo a Marienhoff (1966), el servicio público comprende la actividad que el Estado o los particulares realizan bajo control del primero para cubrir necesidades públicas, colectivas o generales, tal como la educación superior. Este caso tiene características particulares; por un lado, coincide con la noción tradicional en el sentido que satisface una necesidad pública, específicamente cumple con el derecho de las personas y con el deber del Estado; pero, por otro, las administraciones públicas centrales y descentralizadas no tienen la potestad de prestar por sí mismas tal servicio público, sino que, necesariamente, debe ejecutarse por medio de las instituciones de educación superior. 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, sin que, por ello, pierda su condición de servicio público y deba, por tanto, someterse 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 y un bien indispensable para la construcción del buen vivir, se constituye en un asunto de interés de carácter general, ejecutado por medio de la prestación de un servicio público a través de las universidades que funcionan legalmente en el país.

Ahora bien, la autonomía universitaria se constituye en una garantía institucional estrechamente ligada al derecho a la educación superior. El CDESC, al desarrollar el contenido del derecho a la educación, señala que el derecho a la educación superior puede gozarse únicamente si existe libertad académica y autonomía institucional. Estas son condiciones para perseguir, desarrollar y transmitir conocimiento e ideas, a través de la investigación, la enseñanza, el estudio y la discusión (CDESC, 2003). En este sentido, la autonomía es necesaria para la satisfacción del derecho a la educación superior y, por tanto, tal derecho es el que dota de razón de ser a la autonomía; por ello, el ejercicio de la autonomía universitaria debe orientarse y tener como finalidad principal la satisfacción del derecho a la educación superior.

Autonomía universitaria como principio del sistema de educación superior

La Ley Orgánica de Educación Superior desarrolla a la autonomía universitaria 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 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 cuentas³⁹. 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 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.

Cogobierno consustancial para la existencia de la autonomía universitaria

Para que la propia autonomía exista es imprescindible la dirección compartida de los diferentes sectores de la universidad. El principio de cogobierno, contemplado en el artículo 45 de la Ley Orgánica de Educación Superior⁴⁰ interrelacionado con la autonomía cumple este cometido. La 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.

39 Ley Orgánica de Educación superior, 2010, reformada en 2018.

40 Ley Orgánica de Educación superior, 2010, reformada en 2018.

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 y trabajadores; es decir, la máxima instancia en la que se toman las decisiones trascendentales de la universidad, denominado órgano colegiado académico superior. Cabe señalar que la Ley Orgánica de Educación Superior original del 2010 incorporó a los graduados dentro del cogobierno⁴¹, bajo la perspectiva de una comunidad universitaria extendida en la que los estudiantes no son miembros transitorios, sino que incluso luego de su graduación continúan manteniendo la capacidad de incidir en las decisiones de la institución en la que se formaron. Además, se esperaba que esto permitiera la retroalimentación desde el campo profesional en el que estén insertos los graduados para la mejora constante de las instituciones. En la práctica, los resultados de la convocatoria para designar representantes de graduados en los distintos consejos universitarios y politécnicos fueron escasos, como efecto de la ausencia de una cultura de interacción entre las instituciones y los graduados. Por ello, en la reforma del 2018 este estamento fue eliminado de la conformación del cogobierno.

El enfoque democrático de la Ley Orgánica de Educación Superior estableció que los representantes de los diversos estamentos que participan en los órganos colegiados deben ser electos por votación de sus representados. Además, estos representantes cuentan con derecho a voz y voto ponderado en el órgano colegiado superior. Los estudiantes tienen una participación de entre el 25 % y 35 % del total del personal académico con derecho a voto (artículo 60). Los servidores y trabajadores tienen una participación entre el 1 % y el 5 % del total del personal académico con derecho a voto (artículo 62), mientras que las autoridades académicas no pueden tener una participación igual o mayor a la de los representantes docentes (artículo 53.1)⁴². Es importante señalar que el porcentaje de participación de los estudiantes fue ampliado en la reforma del 2018, fortaleciéndose de esta manera la incidencia de este estamento universitario en las decisiones universitarias.

41 Ley Orgánica de Educación Superior, 2010.

42 Ley Orgánica de Educación Superior, 2010.

No obstante, esta ampliación de la democracia para los estudiantes se ve contrastada por la reforma 2018, en cuanto a la elección de las primeras autoridades ejecutivas de las universidades privadas. Mientras la Ley Orgánica de Educación Superior del año 2010 contemplaba que el Rector y Vicerrector son electos por votación de toda la comunidad universitaria, configurando una democracia representativa, la reforma, brinda diferentes posibilidades de elección o designación menos democráticas para este tipo de instituciones (artículo 55).

Equidad de género para el pleno ejercicio de la autonomía universitaria

Al igual que sin cogobierno no hay autonomía, tampoco la hay sin la participación equitativa de las diferentes funciones universitarias de quienes representan a más de la mitad de la población nacional y mundial, es decir, las mujeres, particularmente en la representación ante el cogobierno y los cargos de decisión.

La universidad también ha reproducido un sistema patriarcal (Facio y Fries, 2005), a través de la exclusión histórica de la mujer de las esferas de dirección de las universidades. Por ello, y a fin de cumplir con la igualdad material y formal contenida en la norma fundamental, la Ley Orgánica de Educación Superior incorpora la paridad de género, igualdad de oportunidades y equidad para la elección de los cargos de rector/a, vicerrector/a, representantes de los distintos estamentos del cogobierno, por medio de la conformación de listas paritarias (artículo 56). Esto ha dado resultados alentadores, aunque aún insuficientes en este campo. Recién en el año 2012, por primera vez una mujer asumió el rectorado de una universidad pública⁴³. Para el 2016, último dato oficial, el 15,3 % de las universidades contaban con una mujer ejerciendo el cargo de rectora⁴⁴. Entre estas se identifican casos emblemáticos como la Escuela Politécnica Nacional y la Escuela Politécnica del Litoral, cuyos dominios académicos se concentran principalmente en las ciencias, tecnologías, ingenierías y matemáticas, campos en los que existe subrepresentación de las mujeres. A pesar de los avances aún queda camino por recorrer para lograr una representación paritaria de las mujeres en todo el sistema de educación superior y muestra que este sector ha sido uno en los que más se ha arraigado el patriarcado y la exclusión de las mujeres y por ello cuesta tanto transitar hacia su inclusión.

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

44 SNIESE, 2016.

El financiamiento público como garantía de la autonomía en las universidades y escuelas politécnicas públicas

Una de las garantías para la existencia de una verdadera autonomía universitaria en las instituciones públicas es el aseguramiento del financiamiento estatal; esto protege a la universidad pública de injerencias y condicionamientos indebidos por parte del Estado. Para ello, el 7 de mayo de 1996 se expidió la Ley de Desarrollo Universitario y Politécnico, en la que se determinan las fuentes de financiamiento público de la educación superior, con una parte de ingresos permanentes del Estado. En la motivación de esta Ley se señala que “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”⁴⁵, refiriéndose a las universidades y escuelas politécnicas.

Posteriormente, en las leyes orgánicas de educación superior del año 2000⁴⁶ y 2010⁴⁷ se 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.

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 (CES, 2011; CES, 2014). Por otra parte, el reparto bajo los nuevos criterios establecidos en la Ley del 2010 corrige tal inequidad y favorece a la calidad (Ramírez, 2013) y la pertinencia (CES, 2014)⁴⁸.

45 Ley de Desarrollo Universitario y Politécnico, 1996.

46 Ley Orgánica de Educación Superior, 2000.

47 Ley Orgánica de Educación Superior, 2010.

48 La actual 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.

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 Públicas⁴⁹ 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 fondos. Esto tiene beneficios pero también riesgos. Por un 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 en el caso de existir dificultades con la liquidez de la caja fiscal.

Una medida que brindó algo de tranquilidad y respiro a las universidades y escuelas politécnicas públicas, al menos en torno al manejo independiente de sus recursos de autogestión, fue la disposición de crear cuentas rectoras de cada institución de educación superior en el Banco Central del Ecuador para la acreditación y administración de estos recursos por fuera de la cuenta única del tesoro nacional. Esta norma fue introducida en la reforma a la Ley Orgánica de Educación Superior del 2018, en su artículo 21⁵⁰.

En el 2020 el riesgo para la autonomía y el financiamiento público que supone la normativa de las finanzas públicas referida se hizo realidad. El Ministerio de Finanzas realizó modificaciones presupuestarias y limitó la posibilidad de contratación de profesores y de adquisición de ciertos bienes y servicios a las universidades y escuelas politécnicas⁵¹. Este acto fue objeto de una demanda de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional cuyo resultado fue favorable para los accionantes⁵². En la sentencia se identifican algunas consecuencias del acto público declarado inconstitucional, entre

49 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010.

50 Ley Orgánica de Educación Superior, 2010, reformada 2018.

51 Circular N.º MEF-VGF-2020-0003-C, de 16 de abril de 2020.

52 Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 9-20-1A/20; 31 de agosto de 2020.

ellas la afectación al personal académico y administrativo, a las actividades académicas y a otros aspectos financieros y administrativos. En lo que respecta al personal académico y administrativo, se identifica que algunas instituciones tuvieron dificultades para efectuar nuevas contrataciones⁵³, mientras que otras se vieron obligadas a realizar desvinculaciones en su planta docente. En este mismo sentido, otro impacto suscitado se dio con respecto a la modificación de la dedicación, de tiempo completo a medio tiempo o tiempo parcial, y la reducción salarial que ello implica⁵⁴. En otros casos, se paralizaron los procesos de recategorización docente⁵⁵. En lo que respecta a otros aspectos financieros y administrativos, se imposibilitó la compra de paquetes informáticos necesarios en el contexto de la migración a la modalidad en línea⁵⁶ y la suspensión de obras de infraestructura⁵⁷. Finalmente, es de gran importancia resaltar que esta sentencia puso nuevos límites y requisitos para las decisiones venideras del Ministerio de Economía y Finanzas:

[...] cualquier forma de racionalización del gasto, optimización fiscal o reprogramación presupuestaria aplicable a las instituciones de educación superior públicas:

- a. Deben considerar primariamente la autonomía universitaria, la calidad de la educación superior y las especificidades de las IES públicas expresadas en esta sentencia.
- b. Deben realizarse de manera coordinada, participativa y de ser posible consensuada con los diversos actores del sistema de educación superior. En este sentido, quedan proscritas aquellas medidas que impidan, de manera unilateral e inconsulta, la contratación de profesores y la adquisición de ciertos bienes y servicios indispensables para el ejercicio del derecho a la educación en el nivel superior.

53 De acuerdo con la Sentencia N.º 9-20-IA/20 y al informe presentado por las IES: Escuela Politécnica Nacional, Escuela Superior Politécnica del Litoral, Universidad Agraria del Ecuador, Universidad Nacional de Loja, Universidad Politécnica Estatal del Carchi, Universidad Estatal del Sur de Manabí, Universidad Estatal de Bolívar, Universidad Técnica de Babahoyo, Universidad Técnica de Machala y Universidad Técnica del Norte.

54 De acuerdo con la Sentencia N.º 9-20-IA/20 y al informe presentado por las IES: Universidad Agraria del Ecuador, Escuela Superior Politécnica del Litoral, Universidad de Cuenca y Universidad Nacional del Chimborazo.

55 De acuerdo con la Sentencia N.º 9-20-IA/20 y al informe presentado por las IES: Universidad Central del Ecuador.

56 De acuerdo con la Sentencia N.º 9-20-IA/20 y al informe presentado por las IES: Universidad Técnica del Norte.

57 De acuerdo con la Sentencia N.º 9-20-IA/20 y al informe presentado por las IES: Universidad Estatal de Bolívar.

- c. Deben observar el principio de progresividad, no transgredir la prohibición de regresividad y abstenerse de afectar los procesos sustantivos de la educación superior.
- d. No deben anular las garantías de mejoramiento pedagógico y académico del personal de las IES públicas⁵⁸. (CCE, 2020b, parte resolutive, punto 4)

Es preciso indicar que esta sentencia apoya su argumentación en el principio de autonomía universitaria, consagrado a nivel constitucional, particularmente respecto a su dimensión financiera (Pazos, 2015), reconociendo que la autonomía se constituye como un medio para la garantía del derecho a la educación superior (UNESCO, 1997). Esto impedirá que en el futuro el Ministerio de Economía y Finanzas ejerza arbitrariamente su atribución de modificar el Presupuesto General del Estado en un 15 % en relación con las cifras aprobadas por la Asamblea Nacional⁵⁹, en lo que concierne a los presupuestos de las universidades y escuelas politécnicas públicas, y deberá observar los criterios definidos en la sentencia para la optimización de recursos.

Aunque tales reglas constituyen un avance y desarrollo del principio constitucional de la autonomía universitaria al establecer límites a la Función Ejecutiva con contornos más definidos para interferir en las finanzas universitarias, al mismo tiempo resultan insuficientes porque reconocen que la Función Ejecutiva sí tendría capacidad para recortar el presupuesto universitario, aceptando de esta manera cualquier disminución unilateral efectuada en el pasado. Además, aunque la sentencia establece una conexión entre las directrices del Ministerio de Economía y Finanzas y la disminución presupuestaria de las universidades y escuelas politécnicas ejecutada durante la pandemia, esta no fue objeto del control abstracto de constitucionalidad, por lo que las instituciones no han recuperado los recursos (Chiliquinga y Pazos, 2021).

La cuestión del financiamiento a la educación ha pasado por momentos difíciles a partir del año 2017. Anualmente se observa decrecimientos; en el año 2020 alcanzó una reducción del 18 % (Defensoría del Pueblo de Ecuador y Universidad UTE, 2020) y en el año 2021 se reduce con mayor intensidad el financiamiento público a las instituciones particulares que reciben rentas y asignaciones del Estado destinadas a becas para personas de escasos recursos económicos, reduciendo una de las fuentes de ingreso a cero⁶⁰.

Lo señalado da cuenta de la necesidad de replantear las fuentes y formas de distribución de los recursos públicos para procurar recursos

58 Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 9-20-IA/20; 31 de agosto de 2020.

59 Artículo 74. 6, 7, 10 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010.

60 Consejo de Educación Superior, RPC-SE-29-No 085-2021 del 18 de agosto de 2021.

suficientes y evitar que la discrecionalidad gubernamental y del Consejo de Educación Superior afecten el funcionamiento de las instituciones y, por tanto, una de las dimensiones de la autonomía universitaria.

Inviolabilidad de los recintos universitarios

Otro aspecto que la Ley Orgánica de Educación Superior de 2010 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 1967⁶¹, 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 (Romero, 2002). 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 (Disposición general cuarta).⁶²

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; a saber: la responsabilidad y la solidaridad.

La responsabilidad

Las autoras Cristina de la Cruz Ayuso y Perú Sasía Santos (2008), en un estudio sobre la responsabilidad de la universidad, abordan este tema en tres sentidos: 1. Reactivo; 2. Intersubjetivo; 3. Prospectivo.

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

62 Ley Orgánica de Educación Superior, 2010.

El primero, ligado a las consecuencias derivadas de la acción o sentido reactivo, 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 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. 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 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. (De la Cruz Ayuso y Sasía Santos, 2008)

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 cuáles 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 (2010) 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.

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 (Rama, 2015).

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

La solidaridad

La solidaridad es otra nueva característica de la autonomía universitaria, que junto con 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 (Groser, 2014).

La solidaridad en el ejercicio de la autonomía universitaria implica la cooperación y la ayuda mutua y recíproca entre los individuos de esta comunidad y 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 en la educación.

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 (artículo 80), 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; 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.

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 Ley Orgánica de Educación Superior contiene varios artículos en los que se determinan mecanismos como becas, ayudas económicas y políticas de cuotas, que tienen como propósito que las personas pertenecientes 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 y personas con discapacidad, entre otros (artículo 77). 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 (artículo 74). Particularmente, para las universidades de naturaleza privada que reciben rentas del Estado se establece que dichos ingresos deben destinarse al otorgamiento de becas para “estudiantes de escasos recursos económicos, en estudios de tercer nivel desde el inicio de la carrera” (artículo 30).⁶³

La Ley insta también a las universidades particulares a procurar mantener aranceles diferenciados debido a la condición socioeconómica de los estudiantes (artículo 90).

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.

63 Ley Orgánica de Educación Superior, 2010, reformada 2018.

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 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 (artículo 88).

Finalmente, también la solidaridad se ve expresada en las relaciones recíprocas y de cooperación entre las universidades, el Estado y la sociedad (artículo 17), que permiten la mejora constante de las instituciones de educación superior y la concreción de los beneficios sociales que provengan de las actividades universitarias.

La autonomía universitaria responsable y solidaria como 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 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 en razón de las indebidas y limitantes intromisiones de estos 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 eclesíásticos*, esa autonomía terminó convirtiéndose para la universidad en su dependencia del mercado y del criterio de la maximización de utilidades (Ramírez, 2013).

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 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 (Rama, 2015).

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.

Capítulo IV

La facultad normativa de los órganos que rigen el sistema de educación superior y su relación con la autonomía universitaria responsable y solidaria

La Ley Orgánica de Educación Superior del 2010 desarrolla los órganos que rigen al Sistema de Educación Superior creados en la Constitución de la República del Ecuador (artículo 353)⁶⁴. En este capítulo se abordarán las facultades regulatorias de estos órganos y sus límites frente al ejercicio de la autonomía universitaria responsable y solidaria.

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 (Muñoz Machado, 2011); no solamente entendida en el Estado como una unidad (García de Enterría y Fernández, 2008), 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 (Blanquer, 2010).

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

64 Constitución de la República del Ecuador, 2008.

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 (Blanquer, 2010).

Los órganos que rigen al sistema de educación superior del Ecuador son el Consejo de Educación Superior (CES) y el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CACES), ambos creados en la Constitución de la República de 2008 y desarrollados en la Ley Orgánica de Educación Superior de 2010, reformada en el 2018.

El CES 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 (artículo 166). 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, tres representantes de los estudiantes y cuatro miembros provenientes de la Función Ejecutiva (artículo 167). 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 CACES 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 designados mediante concurso de méritos y oposición y tres son designados por el Presidente de la República (artículo 175).

Los dos organismos antes referidos, tanto por los criterios subjetivo, objetivo y finalista (Blanquer, 2010), son administraciones públicas del Estado. Primero, porque han sido creados como órganos públicos; segundo porque ejercen actividades propias de la administración y tienen la capacidad de ejercer las potestades unilaterales y exorbitantes que obligan a los sujetos subordinados a ellos. Por ejemplo, el CES tiene atribuciones para aprobar las carreras de las universidades y escuelas politécnicas y sancionar a sus autoridades (artículo 169); el CACES, por su parte, puede evaluar y acreditar a las instituciones de educación superior (artículo 174). 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.

Facultad normativa del CES y del CACES

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 preciso referirnos en primera instancia al principio de legalidad. Luego de ello 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.

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” (García de Enterría y Fernández, 2008). Este sometimiento es exclusivamente formal, ya que al 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 (Muñoz Machado, 2011).

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 (Muñoz Machado, 2011). Este cambio implica el reconocimiento de la Constitución como norma jurídica (Ávila, 2008), 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 aquella y la supremacía de los derechos fundamentales (Muñoz Machado, 2011).

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 (Muñoz Machado, 2011). 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 (2004) establece que el modelo de Estado de Derecho supone la vigencia de un sistema de garantías que aseguran la permanencia y efectividad de los derechos consagrados en la constitución política. García de Enterría (2008) señala que originariamente el principio de legalidad significaba la obligación de la autoridad de actuar bajo la ley y que en la actualidad puede extenderse a las demás fuentes del ordenamiento siempre que estas sean legítimas. Además, Garrido (2005), 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.

Sin embargo, en este estudio se ha preferido usar la terminología de “principio de juridicidad”, por considerarse más actual y acorde al ordenamiento jurídico nacional fundamentado en la Constitución y en la jerarquía normativa establecida en dicha norma.

Para tratar sobre el principio de juridicidad es necesario abordar la reserva de ley. Se entiende al principio de reserva de ley como aquel que prevé que, desde el punto de vista material, la ley únicamente 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 (García de Enterría y Fernández, 2008). 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 República⁶⁵.

65 Constitución de la República del Ecuador, 2008.

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”⁶⁶ de la Constitución por sobre todas las normas y actos del poder público, de tal forma que cualquier norma o decisión pública que contravenga o contradiga a la Carta Magna es expulsada del ordenamiento jurídico. Además, la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 1 dispone que: “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 (2011) señala al respecto que la definición de Estado constitucional de derechos implica que “todo poder, público o privado, está sometido a los derechos”. 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 (2011) 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.

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 considerado como un límite a los poderes del Estado, es decir, la dirección y sumisión del poder público a los derechos. 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 a tales poderes proviene principalmente de los derechos.

66 Constitución de la República del Ecuador, 2008.

Garantías normativas

Para garantizar los derechos la Constitución desarrolla tres clases de garantías: jurisdiccionales, normativas y de políticas públicas (Grijalva, 2012). 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 Constitución⁶⁷.

Esto va de la mano con los numerales 4 y 8 del artículo 11 de la Constitución de la República, en los 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 reconocimiento⁶⁸.

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. 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.

Ávila (2011) señala que, en el nuevo constitucionalismo en el Ecuador, “se conjuga estado como estructura, derechos como fin y democracia como medio”, por lo que la maximización 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.

67 Constitución de la República del Ecuador, 2008.

68 Constitución de la República del Ecuador, 2008.

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 al 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 desde 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 (García de Enterría y Fernández, 2008), una potestad que 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 principio monárquico, se genera la facultad reglamentaria en aplicación de la *delegated legislation* (García de Enterría y Fernández, 2008). 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 establecer una potestad normativa de expedir reglamentos para órganos diferentes a los que conforman el poder legislativo; estos órganos, en la actualidad, son por lo general la presidencia de la república y otros órganos de la administración pública.

Según señala García de Enterría (2008), 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 otorga la posibilidad de establecer las reglas generales que precisan los diversos sectores de la sociedad o las actividades concretas del Estado.

Sin embargo, producto del entramado de normas de los Estados modernos se han generado en la actualidad alteraciones en los engranajes 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 a los reglamentos el desarrollo de normas sobre materias reservadas a la ley, lo que se conoce comúnmente como “legislación delegada” (García de Enterría y Fernández, 2008); en esta, el reglamento es una continuidad de la ley sin que implique la transferencia del poder legislativo a la administración, sino que deviene en una convocatoria al reglamento para complementar la ley.

No obstante, existen tres variaciones de la legislación delegada: la delegación recepticia, la remisión normativa y la deslegalización (García de Enterría y Fernández, 2008). La primera consiste en que la norma delegada recibe también el rango de ley; en la segunda, más usual, la 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.

Asimismo, Santiago Muñoz Machado (2011) señala que existen demostraciones de que el reglamento puede crear derecho y no solamente se limita al complemento o desarrollo de la ley, 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.

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. En tal sentido, 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.

Facultad normativa del Consejo de Educación Superior

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)⁶⁹. Sin embargo, otros órganos también cuentan con ella. Tal es el caso del Consejo de Educación Superior, que conforme el 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 en los siguientes términos:

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 regulación⁷⁰.

Regir el sistema implica dirigirlo, gobernarlo y conducirlo, para lo cual es imprescindible contar con la facultad de emitir normativa. 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.⁷¹ 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.⁷²

69 Artículo 147.13 de la Constitución de la República del Ecuador, 2008: "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".

70 Constitución de la República del Ecuador, 2008.

71 Constitución de la República del Ecuador, 2008.

72 Constitución de la República del Ecuador, 2008.

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. 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 precisamente para que exista un equilibrio de su poder 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 procura garantizar la expedición de una regulación que respete la autonomía universitaria responsable, pero que no se desligue de las políticas nacionales, las cuales, 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 del aprendizaje, 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 (Rama, 2005). 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.

El artículo 169 de la Ley Orgánica de Educación Superior concede al Consejo de Educación Superior la potestad reglamentaria y la circunscribe a la expedición de las normas necesarias para el ejercicio sus competencias y para lograr los objetivos del Plan de Desarrollo de la Educación Superior⁷³. Como se observa, los contornos de esta potestad son amplios y es posible definirlos a partir de la revisión de las demás competencias del órgano, que se resumen a continuación:

73 Ley Orgánica de Educación Superior, 2010, reformada en el 2018.

Tabla 4. Competencias del Consejo de Educación Superior

COMPETENCIA	OBJETO
Diseñar	Plan de Desarrollo del sistema de educación superior
Aprobar	Plan de Desarrollo del sistema de educación superior Intervención y suspensión de instituciones de educación superior Extensiones, carreras y programas Fórmula de distribución anual de rentas o asignaciones del Estado a las instituciones de educación superior Presupuesto anual
Crear	Institutos técnicos, tecnológicos, pedagógicos, artes y conservatorios superiores
Reformar	Plan de Desarrollo del sistema de educación superior
Monitorear/ controlar/ supervisar	Plan de Desarrollo del sistema de educación superior Cumplimiento de los aspectos académicos y jurídicos de las instituciones de educación superior Cumplimiento de la prohibición de lucro
Evaluar	Plan de Desarrollo del sistema de educación superior
Sancionar/ Suspender/ Clausurar	Suspensión de facultades de máximas autoridades de la institución intervenida Extensiones, carreras y programas Suspensión de entrega de fondos a las instituciones de educación superior por incumplimiento de estándares de calidad Sancionar a las máximas autoridades de las instituciones de educación superior Incumplimiento de la prohibición de lucro Remover a las máximas autoridades electas de las instituciones de educación superior
Informar	Creación o derogatoria de instrumentos jurídicos de creación de instituciones de educación superior
Verificar	Conformidad jurídica de los estatutos de las instituciones de educación superior

Nota: artículo 169 de la Ley Orgánica de Educación Superior, 2010, reformada en 2018

Conforme lo señalado, el CES tiene la capacidad de expedir normas para la ejecución de cada una de estas competencias. Además, varios artículos establecen con mayor precisión los reglamentos que indispensablemente deben expedirse: 1. el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior (artículo 70); 2. Reglamento de Régimen Académico (artículo 123); 3. Reglamento de creación de instituciones de educación superior (artículo 105); 4. Reglamento de doctorados (artículo 121); 5. Reglamento de reconocimiento y homologación y

revalidación de títulos (artículo 126); 6. Reglamento de armonización y nomenclatura de títulos (artículo 130); 7. Reglamento de intervención de las instituciones de educación superior (artículo 197); y, 8. Reglamento de Institutos y Conservatorios Superiores (disposición transitoria primera)⁷⁴.

Facultad normativa del Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior

Bajo los mismos elementos discutidos en la sección anterior, el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, órgano que junto con el Consejo de Educación Superior rige el sistema de educación superior del Ecuador, cuenta con facultad normativa. El artículo 174 de la Ley Orgánica de Educación Superior concede a este órgano la mencionada potestad en los siguientes literales:

Tabla 5. Facultades normativas del Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior contempladas en el artículo 174 de la LOES

b)	Regular las acciones para la eficaz operación del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior
c)	Normar los procesos de evaluación integral, externa e interna y de acreditación
e)	Aprobar el Código de Ética interno

Nota: artículo 174 de la Ley Orgánica de Educación Superior, 2010, reformada en 2018.

A diferencia de las facultades normativas del CES, las del CACES son más concretas y definidas. Esto responde a que el CES es un órgano principalmente regulador, mientras que el CACES es un órgano evaluador de la calidad; por tanto, su capacidad normativa se centra en emitir las reglas necesarias para la ejecución de los procesos de evaluación y aseguramiento de la calidad, mas no para delimitar el marco de actuación de las instituciones de educación superior en sus diferentes funciones. No obstante, la definición del modelo de evaluación y sus instrumentos, sin ser estrictamente normas, incide en las decisiones y actividad de las instituciones de educación superior moldeando su actuación y cumpliendo con el objetivo de “desarrollar una cultura de evaluación y autoevaluación y de mejoramiento continuo de la calidad” (Santos, 2016, pp. 271-298).

74 Ley Orgánica de Educación Superior, 2010, reformada 2018.

Relación entre la facultad normativa de los órganos que rigen el sistema de educación superior y 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 relacionan estos dos aspectos.

Para ello se ha de considerar que tanto la facultad normativa del CES y del CACES, así como la autonomía universitaria, son elementos que forman parte, simultáneamente, del sistema de educación superior y del sistema jurídico. Constituyen los principales canales de comunicación entre ambos sistemas y en ellos operan diferentes códigos, sean estos el de legal/ilegal (para el sistema jurídico) o el de mejor/peor (para el sistema educativo) (Urteaga, 2010).

La Ley Orgánica de Educación Superior, tal como se ha visto en apartados precedentes, 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 autoridades universitarias señalan públicamente que al regular el sistema de educación superior los organismos se extralimitan en sus facultades, violando la autonomía universitaria (Ecuador Universitario, 2013). Por su lado, estos organismos motivan sus reglamentos en las normas legales y constitucionales que les dan la capacidad de regular.

La diversidad de situaciones de la vida universitaria crea constantemente necesidades de regulación que permiten velar por el correcto ejercicio de la autonomía universitaria, el cumplimiento de su responsabilidad 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 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.

Tabla 6. Elementos del ejercicio de la autonomía universitaria responsable y solidaria y los objetos de la potestad normativa del CES y CACES

EJERCICIO DE LA AUTONOMÍA RESPONSABLE Y SOLIDARIA (ARTÍCULO 18 LOES)	ATRIBUCIONES CES	ATRIBUCIONES CACES
a) La independencia para que los profesores e investigadores de las instituciones de educación superior ejerzan la libertad de cátedra e investigación.		
b) La libertad de expedir sus estatutos en el marco de las disposiciones de la presente Ley.	Art. 169.d. Verificar la conformidad con la Constitución y demás normativa aplicable, de los estatutos aprobados por 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.	Art. 169.f. Aprobar la creación, suspensión o clausura de extensiones, así como de la creación de carreras y programas de posgrado de las instituciones de educación superior, y los programas en modalidad de estudios previstos en la presente Ley, previa la verificación del cumplimiento de los criterios y estándares básicos de calidad establecidos por el Consejo de Aseguramiento de la calidad de la educación superior y del Reglamento de Régimen Académico.	Art. 174.c. Normar los procesos de evaluación integral, externa e interna, y de acreditación para la óptima implementación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad conducente a obtener la Cualificación Académica de Calidad Superior.

EJERCICIO DE LA AUTONOMÍA RESPONSABLE Y SOLIDARIA (ARTÍCULO 18 LOES)	ATRIBUCIONES CES	ATRIBUCIONES CACES
	Art. 169.g. Expedir la normativa reglamentaria necesaria para el ejercicio de sus competencias y lograr el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo de la Educación Superior.	
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.	Disposición transitoria vigésima.- El Consejo de Educación Superior en el plazo de ciento ochenta días a partir de la su constitución, deberá expedir el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior, que regule el ingreso, promoción, estabilidad, escalafón, evaluación, cesación y jubilación de dicho personal.	
	Art. 169.q Remover a las máximas autoridades electas de las instituciones de educación superior, conforme lo previsto en esta Ley y su Reglamento.	
e) La libertad para gestionar sus procesos internos.	Art. 169.e Aprobar la intervención y suspensión de las instituciones de educación superior por alguna de las causales establecidas en esta ley, y de ser el caso, de manera fundamentada, suspender las facultades de las máximas autoridades de la institución intervenida.	
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.	Art. 169.n Aprobar la fórmula de distribución anual de las rentas o asignaciones del Estado a las instituciones de educación superior...	

EJERCICIO DE LA AUTONOMÍA RESPONSABLE Y SOLIDARIA (ARTÍCULO 18 LOES)	ATRIBUCIONES CES	ATRIBUCIONES CACES
	Art. 169.p Fiscalizar, supervisar, controlar, investigar y normar el cumplimiento de la prohibición de lucro en las instituciones de educación superior y sancionar a quienes violen o atenten contra esta prohibición, sin perjuicio de las atribuciones y competencias de los demás organismos del Estado.	
g) La libertad para adquirir y administrar su patrimonio en la forma prevista por la Ley.	Art. 169.n Aprobar la fórmula de distribución anual de las rentas o asignaciones del Estado a las instituciones de educación superior...	
	Art. 169.i Ejecutar, previo informe del Consejo de 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; [...]	
	Art. 169.o Resolver la suspensión temporal o definitiva de la entrega de recursos destinados anualmente por parte del Estado a favor de las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales, cuando por los resultados de la evaluación realizada por el Consejo de Educación superior o cuando el Informe de Contraloría General del Estado, concluya que la institución ha pagado con recursos fiscales valores que no debieron ser asumidos con recursos públicos.	

EJERCICIO DE LA AUTONOMÍA RESPONSABLE Y SOLIDARIA (ARTÍCULO 18 LOES)	ATRIBUCIONES CES	ATRIBUCIONES CACES
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.	Art. 169.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 con esta Ley y los estatutos de cada institución."	Art. 169.d Verificar la conformidad con la Constitución y demás normativa aplicable, de los estatutos aprobados por las instituciones de educación superior y sus reformas.	

Nota: Artículos 18, 169 y 174 de la Ley Orgánica de Educación Superior del Ecuador 2010, reformada 2018.

En la tabla precedente se puede observar que la mayor parte de las libertades, capacidades o independencia que reconoce la Ley para el ejercicio de la autonomía universitaria responsable no son absolutas, sino que los órganos que rigen el sistema de educación superior tienen capacidad normativa para darles contorno. A partir de ello, en las siguientes secciones se analizará las relaciones entre cada libertad y la correspondiente capacidad del CES o CACES para delimitarla.

Relación con la libertad de cátedra e investigación

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. Esta 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 derechos del personal académico⁷⁵ 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 universitaria⁷⁶; sin embargo, esta garantía conlleva también una responsabilidad. El profesor investigador debe trabajar para mantenerse actualizado en la generación y transmisión del conocimiento con calidad y excelencia. De igual manera, el personal académico debe aportar para que esta se constituya en el elemento transformador de la sociedad para alcanzar de la justicia y la equidad social (Neauve, 1998).

En tal virtud, la potestad normativa del Consejo de Educación Superior y del Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior debe garantizar que la libertad de cátedra e investigación se ejerza en consonancia con los demás principios del sistema. Es decir, la potestad normativa estatal de estos órganos cumple una función de protección de otros principios de la educación superior o derechos de las personas involucradas en el proceso educativo o investigativo. De tal forma que la norma podría prevenir que la libertad de cátedra e investigación se desvíe, por ejemplo, a través del incumplimiento de los planes de estudio, del uso de metodologías que puedan resultar discriminatorias frente a la diversidad del estudiantado o la violación de la dignidad humana de los sujetos de investigación, entre otras, de modo que actuaría en una relación sinérgica con la propia libertad para los fines educativos y científicos.

Paralelamente a lo señalado, el Consejo de Educación Superior cuenta con la facultad de sancionar a las autoridades universitarias que violen los derechos de los profesores e investigadores⁷⁷. Esta capacidad –que se ejerce articuladamente con la potestad normativa– procura evitar que las instituciones, a través de sus autoridades, cometan violaciones a los derechos de los miembros de la comunidad universitaria, entre estos derechos, 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.

75 Artículo 6 de la Ley Orgánica de Educación Superior, 2010, reformada 2018: "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 [...]".

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

77 Artículo 204 de la Ley Orgánica de Educación Superior, 2010, reformada 2018.

Relación con la libertad de expedir sus estatutos

Sobre la libertad de expedir sus estatutos es necesario señalar que estos son el conjunto de normas que determinan el funcionamiento general de una institución de educación superior (Pliego et al., 2010). 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 y la convocatoria y organización de referendo para temas trascendentales de la universidad⁷⁸. Esto se encuentra directamente relacionado con la capacidad para *determinar sus formas y órganos de gobierno*, lo que también reconoce la Ley.

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 la 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
46	Organización e integración de órganos de carácter colegiado de cogobierno
47.1	Periodo y funcionamiento del Consejo de Regentes para las instituciones particulares
47.2	Atribuciones del Consejo de Regentes para las instituciones particulares
51	Atribuciones de vicerrectores
52	Subrogación de rectores y vicerrectores
53	Órgano de designación de autoridades académicas
53.1	Proceso de designación y porcentaje de votación de autoridades académicas en el cogobierno
55	Forma de elección de primeras autoridades en las universidades particulares

⁷⁸ Artículos 52, 64, 84 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

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	Requisitos académicos y disciplinarios para la aprobación de cursos y carreras
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

Nota: Ley Orgánica de Educación Superior, 2010, reformada 2018

Sin perjuicio de su importancia crucial, esta facultad está condicionada a la verificación de la conformidad del texto estatutario con el ordenamiento jurídico superior, una tarea asumida por parte del CES⁷⁹, lo cual es muestra de una autonomía relativa. Es necesario señalar que en la Ley Orgánica de Educación Superior de 2010 la capacidad del CES era aún mayor en este aspecto, pues los estatutos solo entraban en vigencia con la aprobación de tal órgano⁸⁰. Esto desvirtuaba el sentido fundamental de la autonomía, por lo que resultó acertada la modificación realizada en el 2018; sin embargo, este cambio no incluye la determinación del procedimiento y consecuencia frente a la inconformidad de los estatutos con el ordenamiento jurídico jerárquicamente superior, por lo que la atribución de verificación pierde efectividad y no brinda solución a los conflictos normativos que se llegaron a producir.

En todo caso, la capacidad normativa del CES frente a esta libertad autoregulatoria es meramente procedimental, es decir, el órgano de control no puede establecer nuevas normas que deban ser incluidas por el Estatuto, que no sean aquellas definidas en la ley y la Constitución de la República. Las únicas normas a expedirse no podrán extralimitarse a determinar procedimientos y medios para la verificación de la conformidad del estatuto con el resto del ordenamiento jurídico.

79 Artículo 169.d de la Ley Orgánica de Educación Superior, 2010, reformada en 2018.

80 Artículo 169.k de la Ley Orgánica de Educación Superior, 2010, reformada en 2018.

Relación con la libertad en la elaboración de sus planes y programas de estudio

Respecto de la libertad en la elaboración de sus planes y programas de estudio, 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.

La facultad señalada tiene analogía con la libertad de cátedra, sin embargo, su aplicación se da a 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 caso del ejercicio legítimo de las facultades de los órganos que rigen el sistema en lo relativo a 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 es 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 programas de estudio tenga un alineamiento con la intención de la norma y los objetivos del sistema.

El Consejo de Educación Superior cuenta con atribuciones normativas sobre esta temática, primordialmente al facultársele la expedición del Reglamento de Régimen Académico, así como, estar habilitado para aprobar la creación de unidades académicas, carreras y programas que son parte de esa planificación académica⁸¹. 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 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. El contenido de este reglamento establece un marco general para que las universidades puedan realizar su planificación académica, diseñar carreras y programas académicos y definir los niveles de formación que

81 Artículo 169 de la Ley Orgánica de Educación Superior, 2010, reformada en 2018.

impartirán bajo parámetros que permitan evaluar la calidad y fomenten la movilidad y tránsito de estudiantes y profesores dentro del sistema de educación superior.

El Reglamento aprobado en el 2013 delimitó fuertemente la estructura y organización de las carreras, así como su duración, y obligó a las universidades y escuelas politécnicas a reflexionar sobre la pertinencia de su oferta académica (Larrea, 2016, pp. 300-329). Tal proceso apuntaba a la mejora de la calidad y la pertinencia de la oferta académica en todo el país; no obstante, la institucionalidad del CES no lograba dar respuesta eficiente a la demanda de aprobaciones solicitadas por las instituciones de educación superior. La presión por flexibilizar los procesos y las exigencias y los recortes presupuestarios a la institución en los últimos cinco años resultaron en una reforma al Reglamento en el año 2019 que no resuelve la problemática, sino que se centra en permitir la reducción de la duración de las carreras y en eliminar la exigencia de la revisión de pares académicos por parte del CES⁸². En la actualidad las universidades y escuelas politécnicas deben someter sus proyectos a la revisión de funcionarios no académicos cuyas observaciones poco aportan a la mejora de las propuestas y se reducen a la constatación de aspectos meramente formales.

Por otro lado, el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, al establecer un modelo o metodología de evaluación de las carreras, también determina parámetros normativos que delimitan la concepción de calidad de los planes y programas de estudio⁸³. En resumen, las normas expedidas por el CES y el CACES tienen la finalidad de complementar el ejercicio de la libertad en la elaboración de los 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 CACES buscan asegurar esos mismos principios *ex post* a la ejecución de los planes y programas de estudio de las universidades y escuelas politécnicas.

Por tanto, respecto a esta capacidad normativa se observa una clara relación jerárquica que establece un marco más limitado de discrecionalidad para las instituciones educativas.

⁸² Consejo de Educación Superior, Resolución RPC-SO-08-No. 111-2019.

⁸³ Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, Resolución N.º 104-CEAACES-SO-12-2014, reformada por la resolución N.º 132-CEAACES-CO-10-2015, resolución N.º 631-CEAACES-SO-23-2015 y resolución N.º 139-CEAACES-SE-11-2017.

Relación con la libertad para nombrar a sus autoridades, profesores o profesoras, investigadores o investigadoras, las y los servidores, y las y los trabajadores

Sobre esta libertad en específico, se debe precisar que tiene relación tanto con la dimensión externa de la autonomía universitaria como con la interna. Primero, porque reconoce que las universidades pueden definir y nombrar sus autoridades, personal académico y administrativo sin intervención de actores externos, particularmente de los diferentes niveles de gobierno del Estado. Segundo, porque para ejecutar tal nombramiento, en el caso de las autoridades, específicamente los cargos de Rector y Vicerrectores, estos deben ser electos mediante votación de los diferentes estamentos de la universidad, para el caso de las instituciones de naturaleza pública⁸⁴. 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 esta.

Es menester señalar que para el caso de las universidades particulares la reforma a la Ley Orgánica de Educación Superior en el año 2018 fragmenta esta noción de autonomía al generar un régimen opcional diferenciado de designación de autoridades para las instituciones particulares inspirado en la tradición estadounidense del *board of trustees*, en la que se espera que ciudadanos prestigiosos garanticen la permanencia de la institución a través de las generaciones (Association of Governing Boards of Universities and Colleges, 2018). El Consejo de Regentes contemplado en el artículo 47.1 es fundamentalmente externo a la comunidad universitaria y convive con al órgano colegiado académico superior. Entre sus atribuciones, debe proponer o elegir a las primeras autoridades de las instituciones⁸⁵. Este intento de trasplante legal resulta controversial pues, por un lado, el contexto, cultura y tradición de la universidad latinoamericana dista de la estadounidense, por lo que los propósitos originales del *board of trustees* no pueden garantizarse en el contexto ecuatoriano. Por otro lado, la idea de la libertad para nombrar autoridades por parte de la propia comunidad y sin la interferencia de actores externos se mantendría únicamente para evitar la intromisión del poder formal pero ya no de los poderes informales.

En la reforma 2018 también se observa una reducción de esta libertad al incorporar como facultades del Consejo de Educación Superior la de suspender facultades de las máximas autoridades de las instituciones que

84 Artículo 55 de Ley Orgánica de Educación Superior, 2010, reformada en 2018.

85 Artículos 47.1 y 47.2 de la Ley Orgánica de Educación Superior, 2010, reformada en 2018.

sean intervenidas⁸⁶ y la de remover a las máximas autoridades electas de las instituciones de educación superior⁸⁷. Esta remoción está condicionada a que las autoridades incurran en reincidencia de falta muy graves o incumplir injustificadamente las medidas dispuestas por la comisión de intervención cuando la institución estuviera intervenida⁸⁸. Si bien es necesario que la norma provea un camino para resolver situaciones como las mencionadas, la decisión de una entidad externa a la universidad sobre la continuidad o remoción de sus autoridades no guarda coherencia con el principio de autonomía. Para lograr armonía con ese principio los mecanismos de remoción deben ser llevados por instancias de la propia universidad.

Continuando con los elementos de esta libertad, la alternancia se refleja en la Ley a través de la prohibición de reelección de las autoridades por más de dos periodos⁸⁹ para garantizar la democracia a través de renovación permanente y participación de los miembros de la comunidad en los espacios de decisión. Este principio se determinó necesario por la frecuencia con la que las primeras autoridades se mantenían y reelegían en tales cargos por varios periodos consecutivos⁹⁰.

La equidad de género como principio también resulta de suma importancia por las razones que ya se expresaron en párrafos anteriores 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 el expedir el Reglamento de Carrera y Escalafón del Personal Académico del Sistema de Educación Superior⁹¹, con lo cual se delimita el ejercicio de tal libertad al cumplimiento de los procesos y requisitos que en dicha norma se establezcan. 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 y promover a sus profesores e investigadores sobre la base de requisitos ligados a la formación académica, experiencia y producción científica que buscan asegurar

86 Artículo 169.e de la Ley Orgánica de Educación Superior, 2010, reformada en 2018.

87 Artículo 169.q de la Ley Orgánica de Educación Superior, 2010, reformada en 2018.

88 Artículo 64.1 de la Ley Orgánica de Educación Superior, 2010, reformada en 2018.

89 Artículo 48 de la Ley Orgánica de Educación Superior, 2010, reformada en 2018.

90 SNIESE, 2014: en los 15 años anteriores a la entrada en vigor de la LOES 2010, 22 de 55 universidades y escuelas politécnicas del país 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.

91 Consejo de Educación Superior, Resolución N.º RPC-SE-19-Nº055-2021.

la calidad en la formación de los estudiantes e impulsar la generación de nuevo conocimiento; es decir, la universidad mantiene su libertad de nombrar a sus 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.

Relación con la libertad para gestionar sus procesos internos

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 diferentes⁹², a que algunas están más orientadas a la investigación y otras a la docencia⁹³, sus dominios 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 el intervenir en la actividad de la universidad⁹⁴ cuando ocurran situaciones específicas

92 SNIIESE, 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.

93 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.

94 Artículo 169.e de la Ley Orgánica de Educación Superior, 2010, reformada en 2018.

que atenten contra el normal funcionamiento de la institución, se atente contra los derechos de la comunidad universitaria y no se haya podido dar solución a través de mecanismos internos⁹⁵.

El Consejo de Educación Superior emitió el Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas⁹⁶; a partir del Título II de la mencionada norma se encuentra la regulación sobre los procesos de intervención a la universidades y escuelas politécnicas. Las atribuciones que otorga esta norma a las comisiones interventoras y de fortalecimiento institucional incluyen la disposición de “correcciones y medidas académicas, administrativas, de dirección y gestión universitaria, o económico-financieras”, el requerimiento de la ejecución de acciones en los plazos y condiciones propuestos por la comisión, entre otras⁹⁷. Así también, el presidente de la mencionada comisión tiene la atribución de dar o no el visto bueno a todas las decisiones que tome el órgano colegiado académico superior, el rector y otras autoridades universitarias⁹⁸.

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; sobre todo porque las atribuciones del presidente de la comisión de intervención son decisorias en casi todo acto o contrato que realice la institución de educación superior intervenida. Por lo tanto, esta medida debe ser de carácter excepcional y temporal, y solo tiene justificación cuando persigue proteger un bien mayor como el derecho a la educación de calidad, la seguridad y el normal funcionamiento de las instituciones de educación superior y siempre que 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 2013⁹⁹, luego del proceso administrativo correspondiente que se fundamentó en la existencia de irregularidades administrativas, financieras, académicas

95 Artículo 199 de la Ley Orgánica de Educación Superior, 2010, reformada en 2018.

96 Consejo de Educación Superior, Resolución N.º RPC -SO-12-No. 056-2012 y sus reformas.

97 Artículo 48 del Reglamento Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas.

98 Artículo 49.a,b,c del Reglamento Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas.

99 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>

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; 5) Cobros de aranceles y matrículas a través de cuentas bancarias de personas naturales funcionarias de la universidad o de terceros. 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, violando el marco jurídico general. En este caso existió motivación suficiente para resolver la intervención para llevar a cabo las acciones necesarias para corregir el estado de dicha institución.

Relación con las libertades para elaborar, aprobar y ejecutar el presupuesto; adquirir y administrar su patrimonio; y, administrar los recursos acorde con los objetivos del régimen de desarrollo

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 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 publicaciones¹⁰⁰.

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. Para ello, y en cumplimiento con la atribución contemplada en el literal h del artículo 169 de la Ley Orgánica de Educación Superior, el CES expidió el Reglamento sobre la Metodología de la Elaboración y Aplicación de la Fórmula para la Distribución de los Recursos Destinados Anualmente por parte del Estado a favor de las Universidades y Escuelas Politécnicas¹⁰¹. Esta norma incluye como criterios para la distribución de los recursos: a) calidad y excelencia académica;

100 Artículo 36 de la Ley Orgánica de Educación Superior, 2010, reformado en 2018.

101 Consejo de Educación Superior, Resolución N.º RPC-SE-09-Nº039-2018.

b) eficiencia administrativa y financiera; c) justicia y equidad; y, d) pertinencia¹⁰², criterios que tienen una ponderación decidida anualmente por el CES con fundamento en la propuesta que realiza la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT). Esto implica que esta libertad está moldeada por los incentivos y desincentivos que producen las ponderaciones de los criterios de distribución en la fórmula.

Más allá de esta atribución específica, el CES no tiene capacidad para normar sobre la administración de los recursos de las universidades y escuelas politécnicas; no obstante, en el contexto de la pandemia, el CES emitió una normativa transitoria para la actividades de las instituciones de educación superior durante el estado de emergencia por la COVID-19, en la que limitaba la contratación de personal académico en ciertas categorías y tipologías¹⁰³. Como resultado de una acción pública de inconstitucionalidad propuesta por un grupo de docentes de la Universidad Central del Ecuador, la Corte Constitucional resolvió declarar la inconstitucionalidad del artículo único numerales 1, 2 y 5 de la mencionada resolución¹⁰⁴. Este ejercicio de control de constitucionalidad permitió restaurar estos elementos de la autonomía universitaria, disminuidos por las normas emitidas por el CES.

102 Artículo 9 del Reglamento sobre la Metodología de la Elaboración y Aplicación de la Fórmula para la Distribución de los Recursos Destinados Anualmente por parte del Estado a favor de las Universidades y Escuelas Politécnicas.

103 Consejo de Educación Superior, Resolución N.º RPC-SO-012-No. 238-2020.

104 Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 9-20-IA/20 de 31 de agosto de 2020.

CONCLUSIONES

La autonomía universitaria nació junto con la universidad occidental y es un atributo inherente a ella: su centro y fundamento primigenio es la libertad de cátedra y de generación de pensamiento y conocimiento, por ello, las demás dimensiones (orgánica, administrativa o 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. Primero, 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, la universidad 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 con el tipo de poder invasor.

Por ello se puede afirmar que la autonomía de las universidades jamás ha sido absoluta con relación al Estado; encuentra sus límites en la Constitución y legislación nacional, pero tampoco lo ha sido frente a los poderes no formales, ya que encuentra sus límites en la desregulación y sometimiento a “las fuerzas del mercado”. En el Ecuador, en cuanto a la autonomía frente al Estado y comparada con otros órganos autónomos, se puede concluir que la universidad cuenta con un 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 también 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.

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 cuanto a la dirección de la universidad. Las nuevas características retan a la propia institución de educación superior a rediseñarse y trabajar para dar respuestas al entorno 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 enriquece la toma de decisiones que permite la autodeterminación institucional. Además, se amplía la participación de las mujeres, saldando una deuda histórica con un sector permanentemente excluido. La inclusión de esta meta social 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.

La garantía del financiamiento es indispensable para la autonomía de la universidad pública. Aunque está presente en términos formales y el mecanismo de distribución de los recursos actual es más justo que antes del 2010, también se ha tornado más vulnerable a la arbitrariedad del gobierno central. Además, 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.

La actual 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, esta institucionalidad tiene 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 habría rebasado en ocasiones sus atribuciones legales expresas. Esto 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. Por el mismo motivo, la regulación tampoco podría 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, 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.

EPÍLOGO

Perspectivas sobre el futuro de la autonomía universitaria

Desde el año 2010, con la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Educación Superior, la autonomía universitaria responsable y solidaria logró construirse más allá de la formalidad legal, gracias a la facultad normativa y demás atribuciones de los órganos que rigen el sistema de educación superior. Con esta afirmación no se pretende restar mérito al esfuerzo de las instituciones de educación superior por elevar sus niveles de calidad, pertinencia e igualdad de oportunidades, pero tampoco se puede negar que el establecimiento de nuevas reglas que apuntaron hacia esos objetivos orientó las decisiones universitarias.

El discurso del Estado obeso, la libre competencia y la desregulación que ha resurgido durante los últimos años ha intentado permear también en el sistema de educación superior. La reforma a la Ley Orgánica de Educación Superior del año 2018 asienta algunos de los cambios en este ideario, tal como la reducción de atribuciones al CES y CACES pero, paradójicamente, incrementa el control y la intervención estatal en aspectos como la remoción de autoridades.

En el año 2021, tras la llegada al poder del nuevo Presidente de la República, quien en su campaña electoral realizó varios anuncios sobre la eliminación o reducción de la institucionalidad relativa al sistema de educación superior, propone desde la Función Ejecutiva un proyecto legislativo que profundiza la liberalización y reduce las atribuciones estatales¹⁰⁵. El primer artículo de la propuesta de reforma a la LOES elimina la obligación de las universidades de ejercer la autonomía universitaria en consonancia con los principios de justicia, equidad, solidaridad, participación ciudadana, responsabilidad social y rendición de cuentas¹⁰⁶. Por su parte, en el artículo 2 elimina la obligación del sistema de educación superior responder a los objetivos

¹⁰⁵ Es necesario señalar que este no es el único proyecto en trámite. En la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales se encuentran 12 proyectos adicionales con diferentes perspectivas; no obstante, ha sido la propuesta de la Función Ejecutiva la que en el contexto político actual ha tenido más cabida en la opinión pública.

¹⁰⁶ Artículo 1 del Proyecto de Ley Reformativa a la Ley Orgánica de Educación Superior propuesta por la Función Ejecutiva en el año 2021.

de desarrollo nacional y local al ejercer la autonomía; también se elimina la alternancia de género para la elección y designación de autoridades. Si bien estos principios se encuentran a nivel constitucional y su ausencia en la norma legal no los extingue, representa una mirada distinta a la prevista en la LOES del 2010. Entre las atribuciones del CES que se eliminan se encuentra la de controlar el cumplimiento del carácter no lucrativo de las instituciones de educación superior (artículo 8), la de verificación de la conformidad con el ordenamiento jurídico de los estatutos de las instituciones de educación superior y la de aprobar carreras y programas (artículo 9). No obstante, no modifica la medida de intervención estatal en las universidades que fue reforzada en la reforma de 2018.

Finalmente, la reforma propone un cambio radical en la conformación del CES que restaura el corporativismo de los años 90 del siglo XX; es decir, se retoma la idea de que este órgano esté conformado por representantes de las instituciones de educación superior, seleccionados por colegios electorales y que deben cumplir requisitos mucho menores a los que se exigen actualmente; ejemplo de esto es la eliminación del requisito de doctor o PhD para formar parte del CES. Esto marca un evidente contraste con la conformación actual asentada en la meritocracia, en la que los miembros del organismo mencionado son elegidos mediante concurso público de méritos y oposición. Además, paradójicamente, mantiene una fuerte presencia de la Función Ejecutiva incrementando un miembro delegado del Presidente de la República, quien además presidirá el organismo (disposiciones transitorias). Esta propuesta desfigura la idea de autonomía universitaria responsable y solidaria al juntar en el organismo público de regulación a dos modelos cuestionados a lo largo de la historia universitaria: el de la autorregulación y el de la excesiva intervención estatal. Sin embargo, si consideramos que la línea política gubernamental actual promueve el libre mercado y el Estado mínimo, es posible que la presencia de miembros de la Función Ejecutiva, mientras esa línea se encuentre en el poder, apoye la auto o desregulación del sistema. Esto se vería traducido con más claridad en la redacción de un nuevo texto integral de Ley Orgánica de Educación Superior encargado a esta entidad.

Aunque aún es incierta la aprobación y entrada en vigor de esta propuesta, da cuenta de la orientación y programa de la Función Ejecutiva sobre la educación superior del país y en particular de la autonomía universitaria, que no es otro que la heteronomía del mercado, pero con control político sobre los actores del sistema de educación superior.

REFERENCIAS

Publicaciones

- Aguirre, M. A. (1967). *Orientaciones para la Reforma Universitaria en la América Latina y el Ecuador*. Universidad Nacional de Loja.
- Arcos, C. (2012). La Autonomía como argumento político. En René Ramírez (Comp.), *Transformar la Universidad para transformar la sociedad*. SENESCYT.
- Association of Governing Boards of Universities and Colleges. (2018). *Is a board of trustees the same as a board of regents? What is a board of governors?* <https://web.archive.org/web/20181101095747/https://www.agb.org/faq/is-a-board-of-trustees-the-same-as-a-board-of-regents-what-is-a-board-of-governors>
- Ávila, R. (2011). *El Neoconstitucionalismo Transformador: El Estado y el Derecho en la Constitución del 2008*. Abya Yala.
- Ávila, R. (2008). *La Constitución del 2008 en el contexto andino*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Barros, et al. (1918). *Manifiesto Liminar*. <http://www.unc.edu.ar/institucional/historia/reforma>.
- Blanquer, D. (2010). *Derecho Administrativo*. Tirant o Blanch.
- Bordieu, P. (2006). *Homo academicus*. Siglo XXI.
- Brewer-Carias, A. (2005). *Derecho Administrativo*, Tomo II. Universidad Externado de Colombia.
- Campo Del Pozo, F. (2007). El Modelo Universitario Agustiniiano en América. En Diana Soto (comp.), *Autonomía y Modelos Universitarios en América Latina*. Universidad de León.
- Cancino, R. (2010). El Modelo Neoliberal y la Educación Universitaria en Latinoamérica. El caso de la Universidad Chile. *Sociedad y Discurso* 18: 149-165. <https://journals.aau.dk/index.php/sd/article/download/881/706>
- Carmona, M. (2007). Autonomía Universitaria en Venezuela: Siglo XIX. En Diana Soto (comp.), *Autonomía y Modelos Universitarios en América Latina*. Universidad de León.
- Chiroleu, A. y Lazzetta, O. (2004). La reforma de la educación superior, como capítulo de la reforma del Estado, peculiaridades y trazos comunes. Ponencia en IV Encuentro Nacional y I Latinoamericano "La Universidad como objeto de investigación", el 7, 8, 9 de octubre de 2004, Universidad de Tucumán.
- Chiliquinga, L. y Pazos, R. (2021). Afectación presupuestaria a las universidades y escuelas politécnicas públicas en la COVID-19: impacto en la realización del derecho a la educación superior y su débil protección. *Tsafiqui*, 16: 29-40.
- CONEA. (2008). *Informe de evaluación de desempeño de universidades y escuelas politécnicas. Mandato Constituyente N.º 14*. Quito.

- Cunha, L. A. (2006). Autonomía Universitária: Teoria e Prática. En Hebe Vessuri (comp.), *Universidad e Investigación Científica, Convergencias y Tensiones*. CLACSO.
- Defensoría del Pueblo de Ecuador y Universidad UTE. (2020). *Informe temático sobre la situación de los derechos humanos durante la declaratoria del estado de excepción por la emergencia sanitaria por COVID-19 en Ecuador en 2020*. Defensoría del Pueblo-Universidad UTE.
- De la Cruz Ayuso, C. Sasía Santos, P. (2008). La responsabilidad de la universidad en el proyecto de construcción de una sociedad. *Revista Educación Superior y Sociedad Nueva Época*, año 13, 12: 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
- Diodato, J. L. y Martínez, V. (s.f), *Autonomía y el Cogobierno universitario: repensando su sentido reformista en los estatutos*. https://www.academia.edu/9456034/Autonomia_Universitaria_en_Latinoamerica
- Dromi, R. (2004). *Derecho Administrativo*. Editorial Ciudad Argentina.
- Ecuador Universitario. (2013). *EPN hace serios reparos al proyecto de Reglamento de Régimen Académico*. <http://ecuadoruniversitario.com/noticias-universitarias/epn-hace-serios-reparos-al-proyecto-de-reglamento-de-regimen-academico/>
- Facio, A. y Fries, L. (2005). *Feminismo, Género y Patriarcado*. Universidad Autónoma de Barcelona. <http://centreatigona.uab.es/docs/articulos/Feminismo,%20g%C3%A9nero%20y%20patriarcado.%20Alda%20Facio.pdf>
- Gaete Quezada, R. (2010). La Responsabilidad Social Universitaria como desafío para la gestión estratégica de la educación superior; el caso de España. *Revista de Educación* 355: 109-133.
- García de Enterría, E. y Tomás Fernández, R. (2008). *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I. Editorial Temis.
- Garrido Falla, F. (2005). *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen I. Tecnos.
- Grijalva, A. (2012). *Constitucionalismo en el Ecuador*. Corte Constitucional para el Periodo de Transición.
- Groser, M. (2014). *Los principios de solidaridad y subsidiariedad*. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3710/14.pdf>
- Guijarro, J. (2016). Autonomía universitaria: política no metafísica". En René Ramírez (Ed.), *Universidad Urgente para una Sociedad Emancipada*. SENESCYT-IESALC.
- Kant, I. (1794). *La disputa de las Facultades*. <http://www.uv.mx/cpue/coleccion/n.3738/e%20kant%20conflicto%20facultades.pdf>
- Kelsen, H. (1976). *La Teoría Pura del Derecho*. Editora Nacional.
- Landinelli, J. (2008). Trazos del Movimiento Reformista Universitario en Uruguay. En Emir Sader, Pablo Gentil, Pablo Aboites (comp.), *La Reforma Universitaria - Desafíos y perspectivas noventa años después*. CLACSO.
- Lane Fox, R. (2007). *El mundo clásico. La epopeya en Grecia y Roma*. Editorial Crítica.

- Larrea, E. (2016). El Reglamento de Régimen Académico: Horizonte de Futuro para la Construcción de la Democracia Cognitiva y la Innovación Social. En René Ramírez (Ed.), *Universidad Urgente para una Sociedad Emancipada*. SENESCYT-IESALC.
- Maldonado Renella, J. (1983). *Los Principios de la Segunda Reforma Universitaria*. Universidad de Guayaquil.
- Malo González, H. (2013). Universidad, Institución Perversa. *Universidad y Verdad*, 62: 9-48.
- Marienhoff, M. (1966). *Tratado de Derecho Administrativo*. Abeledo Perrot.
- Marodsilton, M. (2013). *Islam and Higher Education, Concepts, challenges and opportunities*. Routledge.
- Marsiske, R. (2007). 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*. Universidad de León.
- Minteguiga, A. Ramírez, R. (2010). Transformaciones de la Educación Superior Ecuatoriana: Antecedentes, perspectivas futuras como consecuencia de la nueva constitución política. *Revista Educación Superior y Sociedad, Las Transformaciones de la Educación Superior en América: Identidades en Construcción*, Año 15, 1: 129-154.
- Moreno Galárraga, Iván (2011), *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, S. (2011). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. Lustel.
- Neauve, G. (1998). *Autonomía, Responsabilidad Social y Libertad Académica*. Unesco. <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001135/113549so.pdf>
- Neirotti, N. Giangiacomo, G., Bottinelli, M. (2014). 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, L. (2015). *La primera evaluación de la universidad ecuatoriana (1980-1988)*. Consejo de Educación Superior.
- Pan, Y. (2009). *University Autonomy, the State, and Social Change in China*. Hong Kong University Press.
- Pliego, E., Piña, H., Olvera, J., Hurtado, J. (2010). *Diccionario de Términos Jurídico-Universitarios*. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Rama, C. (2015). Entrevista sobre autonomía universitaria realizada por Rina Pazos.
- Ramírez, R. (2016). Universidad Urgente para una Sociedad Emancipada. En René Ramírez (Ed.) *Universidad Urgente para una Sociedad Emancipada*. SENESCYT-IESALC.

- Ramírez, R. (2013). *Tercera Ola de Transformación de la Educación Superior*. SENESCYT.
- Real Académica de la Lengua Española. (2016). Diccionario de la Lengua Española. <http://lema.rae.es/drae>
- Rincón, C. (2007). 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*. Universidad de León.
- Roldan Xopa, J. (2002). 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*. UNAM.
- Romero, N. (2002). *Evolución de la legislación en materia de educación superior en Ecuador*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001404/140470s.pdf>
- Santos, E. (2016). Calidad de la Educación Superior Universitaria y Politécnicas en Ecuador. En René Ramírez, (Ed.) *Universidad Urgente para una Sociedad Emancipada*. SENESCYT-IESALC.
- Schugurensky, D. (1998). 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*. Siglo XXI.
- Schugurensky, D. (2013). *Autonomía, heteronomía, y los dilemas de la educación superior en la transición al siglo 21*. Universidad Santiago de Compostela. <http://firgoa.usc.es/drupal/node/9639>.
- Serrudo Ormachea, M. (2007). La Autonomía en la Universidad Boliviana. En Diana Soto (comp.), *Autonomía y Modelos Universitarios en América Latina*. Universidad de León.
- SENESCYT. Sistema Nacional de Información de Educación Superior del Ecuador (SNIIESE). <https://infoeducacionsuperior.gob.ec/>
- Soto, D. (2007). *La Autonomía en la Universidad Colombiana*. Nuevo Reyno de Granada. En Diana Soto, (comp.), *Autonomía y Modelos Universitarios en América Latina*. Universidad de León.
- Tünnermann, C. (1992). *Universidad, Historia y Reforma*. UCA.
- UNESCO. (2021). *Estadísticas sobre Educación – Ecuador*. <http://uis.unesco.org/en/country/ec>
- Universidad de Cuenca. (s.f.), *Historia de la Universidad de Cuenca*. <http://www.ucuenca.edu.ec/institucional/historia>
- Urteaga, E. (2010). La teoría de sistemas de Niklas Luhman. *Contrastes*, Vol. XV: 201-317.

Normativa

- Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966.
- Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 32/130 de 16 de diciembre de 1977.
- 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.
Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010.
Decreto expedido el 13 de febrero de 1869.
Decreto Supremo N.º 30, publicado en el Registro Oficial 15 del 19 de abril de 1966.
Decreto Supremo N.º 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 de 1996.
Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación mexicana el 6 de enero de 1945.
Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas, 1982.
Ley Orgánica de Educación Superior, 2000
Ley Orgánica de Educación Superior, 2010, reformada en 2018.
Reglamento Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, 2012.
Reglamento sobre la Metodología de la Elaboración y Aplicación de la Fórmula para la Distribución de los Recursos Destinados Anualmente por parte del Estado a favor de las Universidades y Escuelas Politécnicas, 2018.
Reglamento de Carrera y Escalafón del profesor investigador del Sistema de Educación, 2013.

Reglamento de Carrera y Escalafón del personal académico del Sistema de Educación, 2021.

Reglamento de Régimen Académico, 2013.

Reglamento de Régimen Académico, 2019, reformado en 2020.

Resolución N.º 104-CEAACES-SO-12-2014, reformada por la resolución N.º 132-CEAACES-CO-10-2015, resolución 631-CEAACES-SO-23-2015 y resolución N.º 139-CEAACES-SE-11-2017 del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

Resolución del Consejo de Educación superior N.º RPC-SO-012-No.238-2020 de 6 de mayo de 2020.

Decisiones institucionales

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2003). *Right to Education, scope and implementation*. UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001331/133113e.pdf>

Consejo de Educación Superior. (2013). *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>

Corte Constitucional del Ecuador. *Sentencia N.º 9-20-IA/20 de 31 de agosto de 2020*.

Función Ejecutiva. (2021). *Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior*.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2020). *Circular N.º MEF-VGF-2020-0003-C de 16 de abril de 2020*.

SOBRE LA AUTORA

Decana de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad UTE. Profesora titular de Derecho Administrativo en la carrera de Derecho y profesora de Desarrollo Normativo y Derechos Humanos de la Maestría en Derechos Humanos, Interculturalidad y Género de la misma universidad. Autora de varios artículos académicos y capítulos de libro en el ámbito del Derecho, la Educación Superior y la Ciencia, Tecnología e Innovación.

Además de su trayectoria académica, ha desempeñado funciones públicas de alto nivel en el Ecuador como Subsecretaria General de Ciencia, Tecnología e Innovación y Subsecretaria de Desarrollo Normativo.

