



**VNiVERSiDAD  
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL



ESCUELA DE DOCTORADO  
“STUDII SALAMANTINI”

PROGRAMA DE DOCTORADO  
ESTADO DE DERECHO Y GOBERNANZA GLOBAL

**TESIS DOCTORAL**

**HACIA UNA NUEVA GOBERNANZA DE LAS  
UNIVERSIDADES PÚBLICAS EN LA REPÚBLICA  
DEL ECUADOR**

**SILVIO ALEJANDRO TOSCANO VIZCAÍNO**

Director: Dr. EMMANUEL JIMÉNEZ FRANCO  
Universidad de Salamanca

Salamanca - 2019





**VNiVERSiDAD  
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL



ESCUELA DE DOCTORADO  
“STUDII SALAMANTINI”

PROGRAMA DE DOCTORADO  
ESTADO DE DERECHO Y GOBERNANZA GLOBAL

**TESIS DOCTORAL**

**HACIA UNA NUEVA GOBERNANZA DE LAS  
UNIVERSIDADES PÚBLICAS EN LA REPÚBLICA  
DEL ECUADOR**

**SILVIO ALEJANDRO TOSCANO VIZCAÍNO**

Tesis Doctoral presentada para obtener el grado de Doctor por la Universidad de Salamanca dirigida por el Dr. EMMANUEL JIMÉNEZ FRANCO, Prof. Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca

Salamanca - 2019



## **DEDICATORIA**

*A la **Universidad Central del Ecuador**, primera institución universitaria del país.  
Gloriosa por la defensa de causas sociales junto a los sectores más necesitados.*

*Forjadora de mi pensamiento crítico como estudiante y profesional. Cimiento de  
mi construcción familiar.*

*Devengo con esmero, en calidad de docente, sus enseñanzas y soporte laboral.*

*Ofrendo este logro académico al servicio de la Institución y de las nuevas  
generaciones que anhelan mejores días para el Alma Mater.*



## **AGRADECIMIENTOS**

*A quienes que, con su palabra de aliento, su preocupación permanente y ayuda intelectual, engrandecieron mi espíritu y contribuyeron a la realización de esta Tesis.*

*A mi esposa e hijas por el tiempo, espacio y paciencia, que generosamente los cedieron en favor de mis estudios.*

*Al Doctor Emmanuel Jiménez Franco, Director de Tesis y Profesor de la Universidad de Salamanca, por sus enseñanzas y apoyo profesional.*

*A la Universidad Central del Ecuador y a la Universidad de Salamanca, sus autoridades, cuerpo académico y administrativo, por haber posibilitado esta alianza universitaria que ha permitido abrir nuevos horizontes para el estudio y la investigación.*





## ÍNDICE

ABREVIATURAS .....	1
INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA UNIVERSIDAD EN LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.....	15
1. CONTEXTO MUNDIAL.....	15
1.1. La Universidad .....	15
1.2. Antecedentes históricos .....	19
1.3. Origen de la Universidad.....	22
1.4. Las primeras Universidades en el mundo .....	27
1.4.1. Universidad de Bolonia.....	27
1.4.2. Universidad de París .....	29
1.4.3. Universidad de Salamanca.....	31
1.4.4. Universidades en los siglos XIII, XIV, XV y XVI d.C. ....	33
2. LA UNIVERSIDAD EN AMÉRICA LATINA Y EN LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (ETAPA COLONIAL) .....	34
2.1. Contexto histórico previo a la fundación de Universidades en la colonia.....	34
2.2. Las Universidades coloniales.....	40
2.3. Las Universidades de la Audiencia de Quito.....	43
2.3.1. Universidad de San Fulgencio.....	45
2.3.2. Universidad de San Gregorio Magno .....	47
2.3.3. Universidad de Santo Tomás de Aquino .....	47
2.3.4. Origen de la Universidad pública.....	50
3. LA UNIVERSIDAD Y LOS MOVIMIENTOS DE INDEPENDENCIA .....	52
3.1. La Universidad y el Primer grito de Independencia.....	52
3.2. Las primeras Constituciones de la independencia y la Universidad .....	57
3.3. La Gran Colombia y la Universidad Central de Quito.....	61
4. LA REPÚBLICA Y LA UNIVERSIDAD.....	66
4.1. Período 1830 a 1925.....	68
4.1.1. Primer Gobierno de la República.....	69
4.1.2. Reforma educativa, la Universidad Central del Ecuador y primeras ideas liberales .....	72
4.1.3. Una Ley controvertida y la continuación del proyecto reformista .....	77
4.1.4. La Universidad y el Estado oligárquico-confesional .....	79
4.1.5. La Universidad en los orígenes del liberalismo .....	87
4.1.6. La Universidad y el liberalismo radical .....	92

4.2. Periodo 1925 a 1979 .....	102
4.2.1. El inicio de la autonomía universitaria .....	103
4.2.2. La autonomía universitaria y las limitaciones gubernamentales.....	109
4.2.3. Primera “Ley de Educación Superior” de 7 de junio de 1937 .....	110
4.2.4. Ampliación de la autonomía universitaria en un gobierno progresista	112
4.2.5. Otra clausura a cargo de un ex rector: Aurelio Mosquera Narváez.....	114
4.2.6. Constitucionalización de la autonomía universitaria.....	115
4.2.7. Período de estabilidad gubernamental .....	118
4.2.8. Los militares y la Universidad .....	119
4.2.9. Un interinazgo positivo para la Universidad .....	124
4.2.10. Período de indefinición legal para las Universidades .....	125
4.2.11. Dictaduras (1972-1979) y retorno a la democracia.....	128
4.3. Periodo 1979-2006.....	130
4.3.1. Constitución de 1979 y Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas de 1982.....	130
4.3.2. Mercantilización, Privatización de las Universidades y Ley Orgánica de Educación Superior de 2000 .....	134

## CAPÍTULO II. LA UNIVERSIDAD PÚBLICA Y SU NORMATIVA JURÍDICA EN LA REPÚBLICA DEL ECUADOR DE HOY..... 141

### 1. NUEVA ÉPOCA Y SUS REPERCUSIONES EN LA NORMATIVA JURÍDICA UNIVERSITARIA .....

1.1. La Revolución Ciudadana y la Universidad.....	141
1.2. Régimen Jurídico de las Universidades (periodo 2007-2019).....	148
1.2.1. Mandato Constituyente 14.....	148
1.2.2. Constitución de la República del Ecuador de 2008 .....	156
1.2.3. Planes Nacionales de Desarrollo.....	160
1.2.4. Ley Orgánica de Educación Superior y su Reglamento .....	163
1.2.5. Reglamentos y resoluciones de los órganos de control .....	174
1.2.6. Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación de 9 de diciembre de 2016 .....	179
1.2.7. Ley Orgánica de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas Suspendidas por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) y Mecanismos para Asegurar la Eficiencia en la Distribución y Uso de Recursos Públicos en el Sistema de Educación Superior, (LOEU), de 30 de diciembre de 2006.....	182
1.2.8 Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior de 2 de agosto de 2018.....	185

2. LA GOBERNANZA DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA ECUATORIANA EN LA REVOLUCIÓN CIUDADANA.....	196
2.1. Los fines de la Universidad ecuatoriana: un recuento histórico y la realidad actual.....	196
2.2. Principios que rigen a la Universidad ecuatoriana .....	201
2.3. Igualdad de oportunidades en el modelo universitario vigente .....	206
2.3.1. Igualdad de género.....	211
2.3.2. Igualdad de pueblos, nacionalidades e interculturalidad .....	213
2.3.3. Igualdad con la discapacidad .....	214
2.3.4. Ambiente y Naturaleza .....	216
2.3.5. Igualdad de los actores del Sistema de Educación Superior .....	216
2.3.6. El acceso a la educación en las Universidades.....	217
2.3.7. Admisión en la Universidad a partir del año 2007 .....	219
2.3.8. Deserción, movilidad y egresamiento de estudiantes. ....	227
2.4. Autonomía y Gobernanza de las Universidades públicas .....	229
2.4.1. Breve reseña histórica .....	231
2.4.2. Legislación vigente: Autonomía Responsable y Gobierno Universitario .....	241
2.4.3. La Universidad como Derecho, Servicio Público y Bien Público Social .....	246
2.4.4. Organismos de Regulación y Control .....	251
2.4.5. Creación y reconocimiento jurídico de las Universidades .....	260
2.4.6. Intervención, suspensión y extinción de las Universidades.....	262
3. EL EJERCICIO DE LAS POTESTADES UNIVERSITARIAS SEGÚN LA NORMATIVA VIGENTE.....	267
3.1. Las Universidades y la Administración pública .....	267
3.2. Las potestades de las Universidades Públicas .....	269
3.2.1. Potestad Normativa o Reglamentaria de las Universidades.....	270
3.2.2. Potestad Académica.....	275
3.2.2.1. Libertad de cátedra y de investigación.....	275
3.2.2.2. Derechos y deberes académicos de la comunidad universitaria .....	277
3.2.2.2.1. Estudiantes.....	277
3.2.2.2.2. Personal académico .....	278
3.2.2.3. Aseguramiento de la calidad, evaluación y acreditación.....	282
3.2.2.4. Pertinencia y oferta académica .....	286
3.2.2.5. Régimen académico .....	288
3.2.3. Potestad Administrativa .....	291
3.2.3.1. Patrimonio y Financiamiento.....	291

3.2.3.2. Rendición de cuentas.....	297
3.2.3.3. Administración de Recursos y Bienes.....	300
3.2.3.4. Contratación Pública .....	301
3.2.3.5. Instrumentos de gestión universitaria .....	305
3.2.3.6. Régimen de Personal.....	309
3.2.3.6.1. Régimen Jurídico Aplicable .....	309
3.2.3.6.2. Tipología y tiempo de dedicación .....	315
3.2.3.6.3 Ingreso y selección.....	317
3.2.3.6.4. Escalafón y remuneraciones .....	320
3.2.3.6.5. Promoción .....	321
3.2.3.6.6. Cesación y jubilación.....	327
3.2.4. Potestad Disciplinaria .....	329
3.2.4.1. Régimen Jurídico y Principios aplicables.....	330
3.2.4.2. Faltas y Sanciones disciplinarias .....	334
3.2.4.3. Extinción de la responsabilidad disciplinaria.....	337
3.2.4.4. Procedimiento .....	338
3.2.4.5. Impugnación.....	341
4. MODELO DE GOBIERNO UNIVERSITARIO VIGENTE .....	343
4.1. Definición.....	343
4.2. Estructura y Cogobierno.....	344
4.3. Elecciones y designaciones .....	349
CAPÍTULO III. LA GOBERNANZA DE LAS UNIVERSIDADES EN EL DERECHO COMPARADO .....	357
1. ANTECEDENTES Y ASPECTOS CONCEPTUALES .....	357
1.1. Ámbito del Derecho Comparado .....	357
1.2. Evolución histórica de la autonomía y gobernanza universitaria desde los orígenes hasta el Siglo XVIII .....	359
1.3. Etapa moderna de la autonomía universitaria. Europa y América Latina	3633
1.4. La autonomía. Alcances y limitaciones .....	371
1.5. Gobernanza Universitaria.....	376
2. AUTONOMÍA Y GOBERNANZA DE LAS UNIVERSIDADES EN EL DERECHO COMPARADO .....	382
2.1. La Autonomía y la Gobernanza en América Latina.....	382
2.2. Normativa Universitaria en Colombia.....	385
2.2.1. Normativa histórica .....	385
2.2.2. Normativa vigente.....	388
2.3. Normativa Universitaria en Perú .....	397

2.3.1. Normativa histórica .....	397
2.3.2. Normativa vigente.....	404
2.4. Normativa Universitaria en Bolivia .....	410
2.4.1. Normativa histórica .....	410
2.4.2. Normativa vigente.....	415
2.5. Normativa Universitaria en España .....	422
2.5.1. Normativa histórica .....	422
2.5.2. Normativa vigente.....	427
3. EL EJERCICIO DE LAS POTESTADES UNIVERSITARIAS EN EL DERECHO COMPARADO .....	435
3.1. Las Universidades como servicio público .....	435
3.2. Autonomía institucional, control estatal y potestad normativa.....	436
3.3. Potestad académica.....	445
3.4. Potestad administrativa .....	447
3.5. Potestad Disciplinaria .....	450
4. MODELOS DE GOBIERNOS UNIVERSITARIOS EN EL DERECHO COMPARADO .....	460
4.1. Gobierno universitario en Colombia .....	460
4.2. Gobierno universitario en Perú.....	462
4.3. Gobierno universitario en Bolivia.....	465
4.4. Gobierno universitario en España .....	467
5. CUADROS SOBRE EL DERECHO COMPARADO .....	472
5.1. Cuadro histórico comparado de la autonomía universitaria .....	472
5.2. Cuadro de la autonomía en el derecho comparado (legislación vigente) ..	474
5.3. Estructuras de gobierno en el derecho comparado.....	477
 CAPÍTULO IV .....	 481
PROPUESTAS PARA UN NUEVO MODELO DE GOBERNANZA EN LA UNIVERSIDAD PÚBLICA ECUATORIANA.....	481
1. RATIFICACIÓN DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNIVERSIDAD COMO DERECHO HUMANO, SERVICIO PÚBLICO Y BIEN PÚBLICO SOCIAL .....	481
2. CONTEXTO DE LAS PROPUESTAS PARA UN NUEVO MODELO DE GOBERNANZA DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA, EN EL MARCO DE LAS POTESTADES UNIVERSITARIAS.....	485
3. POTESTAD NORMATIVA O REGLAMENTARIA .....	485
3.1. Propuesta de autonomía en el procedimiento de aprobación de Estatutos	486
3.2. Propuesta de modelo de estructura de Estatutos universitarios .....	489
3.3. Lineamientos y estrategias con enfoque inclusivo .....	493

3.4. Lineamientos para la incorporación los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la gobernanza universitaria .....	499
4. POTESTAD ACADÉMICA .....	502
4.1. Propuesta de evaluación externa del personal académico .....	502
4.2. Calidad y oferta académica .....	504
4.3. Propuesta de procedimiento de acceso a la Universidad, permanencia y empleabilidad .....	505
4.4. Propuesta de reforma legal para incorporar los deberes de los estudiantes .....	509
5. POTESTAD ADMINISTRATIVA .....	511
5.1. Propuesta de reforma al régimen de personal .....	512
5.1.1. Propuesta de reforma a la LOSEP .....	513
5.1.2. Propuesta de procedimiento de promoción o “recategorización” del personal académico de las Universidades públicas .....	514
5.2. Propuesta de gestión universitaria por procesos .....	516
5.3. Propuesta para la construcción de una gobernanza digital.....	522
5.4. Propuesta para implementar Universidades públicas sostenibles .....	533
6. POTESTAD DISCIPLINARIA .....	541
6.1. Propuesta para delimitar los regímenes disciplinarios .....	541
6.2. Propuesta de estructura y órganos disciplinarios.....	542
6.3. Propuesta de creación, estructura, funciones y procedimientos del Órgano de Defensa Estudiantil .....	544
6.4. Propuesta de procedimiento disciplinario.....	547
7. GOBIERNO UNIVERSITARIO .....	554
7.1. Propuesta de estructura de gobierno .....	554
7.2. Propuesta de elección de primeras autoridades .....	556
7.3. Propuesta de elección de autoridades académicas .....	558
7.4. Propuesta de órgano electoral externo y recursos para elecciones.....	558
CONCLUSIONES .....	563
BIBLIOGRAFÍA.....	577
CUADROS.....	601
LEGISLACIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR POR ORDEN CRONOLÓGICO .....	603
LEGISLACIÓN COMPARADA POR ORDEN CRONOLÓGICO .....	611
JURISPRUDENCIA COMPARADA POR ORDEN CRONOLÓGICO .....	615

## ABREVIATURAS

A.C.:	Antes de Cristo
APPID:	Agenda Plurinacional de Políticas Públicas para la Igualdad en la Diversidad
CEAACES:	Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de Educación Superior
CEDAW:	Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres, 18 de diciembre de 1979
CES:	Consejo de Educación Superior
CESU:	Consejo Nacional de Educación Superior (Colombia)
CIA:	Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos de Norteamérica
COESC+i:	Código Orgánico de la Economía Social del Conocimiento, la Creatividad y la Innovación (Código Ingenios), 9 de diciembre de 2016
CONEA:	Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior
CONESUP:	Consejo Nacional de Educación Superior
CONUEP:	Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas
COPFP:	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 22 de octubre de 2010
CRE:	Constitución de la República del Ecuador
CRUE:	Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas
CTE:	Central de Trabajadores del Ecuador
D.C.:	Después de Cristo
EEES:	Espacio Europeo de Educación Superior
ENES:	Examen Nacional para la Educación Superior
EOUB:	Estatuto Orgánico de la Universidad Boliviana, 9 de junio de 2009
ESPE:	Escuela Politécnica Superior del Ejército (hoy Universidad de las Fuerzas Armadas)
ESPOL:	Escuela Politécnica del Litoral

FEU:	Federación Estudiantes Universitarios
FEUE:	Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador
FLACSO:	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FOPEDEUPO:	Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico
IAEN:	Instituto de Altos Estudios Nacionales
ICFES:	Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior
IES:	Instituciones de Educación Superior
LCTI:	Ley de Ciencia, la Tecnología y la Innovación (España), de 1 de junio de 2011
LES:	Ley de Economía Sostenible (España), 4 de marzo de 2011
LGBTI:	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero, Transexuales, Travestis e Intersex
LOCGE:	Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 12 de junio de 2002
LOEI:	Ley Orgánica de Educación Intercultural, 31 de marzo de 2011
LOES:	Ley Orgánica de Educación Superior, 12 de octubre de 2010
LOETA:	Ley para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos, 23 de octubre de 2018
LOEU:	Ley Orgánica de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas Suspendidas por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) y, Mecanismos para Asegurar la Eficiencia en la Distribución y Uso de Recursos Públicos en el Sistema de Educación Superior, 30 de diciembre de 2016.
LOMLOU:	Ley Orgánica Modificatoria de la Ley Orgánica de Universidades (España), 12 de abril de 2007
LONSCP:	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 4 de agosto de 2008
LORLOES:	Ley Orgánica Reformativa a Ley Orgánica de Educación Superior, 2 de agosto de 2018
LOSEP:	Ley Orgánica del Servicio Público, 6 de octubre de 2010



LOTAIP:	Ley Orgánica de Transparencia e Información Pública, 18 de mayo de 2004
LOU:	Ley Orgánica de Universidades (España), 21 de diciembre de 2001
LRU:	Ley Orgánica de Reforma Universitaria (España), 25 de agosto de 1983)
LUEP:	Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas, 14 de mayo de 1982
OCAS:	Órgano Colegiado Académico Superior
OCS:	Órgano Colegiado Superior
ODM:	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS:	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT:	Organización Internacional del Trabajo
OMC:	Organización Mundial del Comercio
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
PAC:	Planificación Anual de Contrataciones
PEA:	Población Económicamente Activa
PhD:	Philosophiae Doctor
PIB:	Producto Interno Bruto
PND:	Plan Nacional de Desarrollo
RCE:	Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior
RGI:	Reglamento para Garantizar la Igualdad de Todos los Actores del Sistema de Educación Superior
RRA:	Reglamento de Régimen Académico, 21 de marzo de 2019
SENESCYT:	Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología
SENPLADES:	Secretaría Nacional de Planificación
SERCOP:	Servicio Nacional de Compras Públicas
SES:	Sistema de Educación Superior
SIAC:	Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación
SINFIP:	Sistema Nacional de Finanzas Públicas
SNCTISA:	Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales

SNNA: Sistema Nacional de Nivelación y Admisión  
SUNEDU: Superintendencia Nacional de Educación Superior  
Universitaria (Perú)  
TIC: Tecnologías de Información y Comunicación  
UASB: Universidad Andina Simón Bolívar  
UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la  
Ciencia y la Cultura  
UCCE: Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador

# **INTRODUCCIÓN**



## INTRODUCCIÓN

En la historia de la humanidad, junto a otras importantes instituciones como el Estado y el Derecho, resulta de gran relevancia y proyección social, la Universidad. Por esta razón y debido a la condición de profesor y servidor de la Universidad Central del Ecuador, se emprendió el estudio de aquélla, que se considera una de las creaciones humanas más trascendentales.

La Universidad por sí sola es un universo y este trabajo se inició con muchas pretensiones que, poco a poco fueron reduciéndose, para finalmente centrar el enfoque con la intención de encontrar los mejores conceptos y prácticas que puedan aplicarse en la actualidad a las Universidades públicas, que son el objeto de este estudio. Sin embargo, la gobernanza en sí misma es un micro mundo dentro del gran espectro universitario y fue necesario recurrir a la historia, a la realidad vigente y a la comparación con lo que sucede en otros ámbitos para luego concluir con la proposición de algunos planteamientos que permitan desarrollar una nueva manera de gobernar la Universidad.

En esa misma valoración universal, se insertó la intencionalidad de este trabajo al haber destinado el Capítulo I para analizar la historia de la Universidad como elemento fundamental que posibilita el análisis de sus antecedentes, para poder con ese cúmulo de experiencias enfrentar la realidad presente.

En este contexto, se analizan los orígenes de la Universidad, en la Edad Media, más concretamente en el siglo XII, de las primeras Universidades que surgieron en Europa y el crecimiento de la institución universitaria tanto en ese continente como en América Latina en general a partir de ese siglo. Se hace un análisis de las Universidades más relevantes y de los modelos de gobernanza más trascendentes, desde los inicios hasta la actualidad.

Entre las Universidades que más alcance han tenido se encuentra la Universidad de Salamanca (1218), la misma que se proyectó con mayor potencia y rigurosidad a nivel de América Latina, cuyos cánones, modelo y normativa se trasladaron a esta tierra a partir de la conquista y colonización españolas (siglos XV y XVI), por lo que se consideró importante como antecedente de la Universidad ecuatoriana, estudiar lo sucedido con las Universidades coloniales especialmente en la Audiencia de Quito, su forma de organización y sus aportes hasta la constitución de la Universidad pública a finales de la época colonial. Se

fundan las Universidades de San Fulgencio, San Gregorio y Santo Tomás de Aquino, todas ellas bajo una gobernanza elitista, privada y religiosa. Destaca en esta época el papel relevante de los próceres de la independencia como Eugenio Espejo y la crítica que éste realiza al sistema educativo universitario de la época.

Asimismo, se realiza el estudio de la Universidad en el periodo previo a la independencia y el papel que tuvo el libertador Simón Bolívar en la creación de las Universidades Centrales (1826) para los distritos que conformaron la Gran Colombia, entre los cuales se encontraba Quito. Por tal motivo en este Distrito que, con una nueva concepción y bajo una gobernanza dirigida desde el Estado, como Universidad pública, se constituye la Universidad Central de Quito, que más tarde pasaría a llamarse Universidad Central del Ecuador.

En la parte histórica también se analiza a la Universidad en el nacimiento de la República con la adopción del modelo napoleónico. Se divide el trabajo en cinco etapas: la primera, que va desde el origen de la República hasta el reconocimiento legal de la autonomía (1830-1925). Una segunda etapa que va desde el reconocimiento de la autonomía universitaria hasta la finalización de las dictaduras militares (1925-1979). La tercera etapa comprendida desde 1979 hasta 2006, años que corresponden el primero al retorno a la constitucionalidad, y el segundo a las elecciones que permitieron el ascenso al gobierno de la llamada Revolución Ciudadana y Rafael Correa como principal líder de ese movimiento. La cuarta etapa (2007 hasta 2017) corresponde al gobierno de Rafael Correa que alcanza hasta mayo de 2017, periodo que es estudiado en el Capítulo II. En este capítulo se estudia también, aunque de manera limitada por el tiempo transcurrido, la quinta etapa (2017-2019), que corresponde al ascenso de Lenin Moreno al gobierno en mayo de 2017 hasta la actualidad.

Las tres primeras etapas de la época republicana se analizan en el Capítulo I, de manera extensa determinando sus características, normativa emitida, modelos y formas de gobernanza. Se establecen las diferencias fundamentales entre los diferentes periodos y gobernantes. Se determina que en 1836 bajo la presidencia de Vicente Rocafuerte se reconoce la importancia nacional de la única Universidad existente a la fecha, la que pasa a denominarse Universidad Central del Ecuador, cuyo nombre, símbolos y su condición de pública, se mantienen hasta la actualidad. Se hace el recuento histórico de

actuaciones contrarias a la Universidad realizadas entre otros por García Moreno, y otros gobernantes que se declararon dictadores.

Más adelante, se encuentra el origen de la autonomía universitaria (1925), que llega con la denominada Revolución Juliana mediante Decreto Ley y que se elevaría a nivel de rango constitucional en 1945 cuando se expide una Constitución de corta vigencia que fue el resultado de los momentos de crisis vividos por Ecuador, que terminan con un movimiento social en el que participaron de manera activa los universitarios, denominado “La Gloriosa”, mediante el cual se destituye al presidente de ese entonces (1944). A partir de la referida Constitución, todas las posteriores, reconocieron el derecho a la autonomía; sin embargo, desde esa fecha hasta el año de 1979, varios gobiernos civiles y militares que se convirtieron en dictaduras, atentaron contra ese principio y persiguieron a los universitarios. En este último año, luego de la última dictadura militar se convocó a elecciones para el retorno al régimen constitucional, etapa en la que se destacan la gobernanza universitaria desde las esferas del poder político y la incidencia que tuvieron en el estudio universitario. Se analiza una primera etapa en la que existió abuso de parte de las Universidades respecto de su autonomía y la gobernanza dirigida de manera política que generó una disminución de la calidad y reducción de presupuesto por abandono estatal. Se aprecia el aprovechamiento partidista y personal por parte de ciertas autoridades universitarias que inclusive llegaron a dirigir los organismos de regulación de las Universidades, todo lo cual derivó en desprestigio y bajo nivel de las Universidades públicas, lo que provocó un crecimiento inusitado de Universidades privadas, a través de varias de las cuales se mercantilizó la educación universitaria.

Este Capítulo I finaliza con un período de mercantilización de las Universidades, el análisis de la situación de ellas, la falta de controles y la casi desaparición del Estado como regulador las mismas. Dicho período para unos ha significado una verdadera reforma, aunque negativa, pero de incidencia radical en las Universidades de Ecuador, situación que se vivió por los mismos tiempos, en la mayoría de Universidades de América Latina.

El Capítulo II está destinado a la gobernanza vigente de las Universidades públicas y que se mantiene a partir del año 2007 en que asume el gobierno la llamada Revolución Ciudadana, la misma que en varios aspectos significó un

giro de la situación que vivía el país y la Universidad ecuatoriana. La Revolución Ciudadana fue un proceso político encabezado por el presidente Rafael Correa, que puso fin a la crisis económica, social y política que vivía Ecuador en los años precedentes. En su mandato que fue ampliado hasta diez años por reelección, se alcanzaron importantes logros para la Universidad y se producen cambios más o menos radicales que inquietaron a los diferentes sectores universitarios que veían con preocupación esta reforma sobre todo porque mediante ella se trasladaba, según versión de algunos, el autoritarismo de Correa a los predios universitarios. Otros sectores, por el contrario, calificaron a esta etapa como positiva en la cual se puso orden a las Universidades, se impusieron controles necesarios, se democratizó el ingreso y se mejoraron las condiciones laborales de los profesores universitarios.

Se analiza la normativa emitida a partir de 2007 hasta la actualidad. Se estudia la realidad observada en el gobierno de Correa respecto a las Universidades denominadas de “garaje” que, en la etapa de mercantilización, hundieron al más bajo nivel la calidad de la educación universitaria en desmedro de los estudiantes y del país. La misión de la Revolución Ciudadana en materia de educación superior, comenzó con el primer mandato emitido por la Asamblea Constituyente, que tuvo como propósito evitar que esta situación persista determinando la extinción de aquellas Universidades que no cumplieron las condiciones para llamarse tales, situación que solamente pudo concretarse en el año 2016, por situaciones políticas y legales.

Asimismo, se estudia la nueva gobernanza de las Universidades públicas a partir de la nueva Constitución de la República aprobada en referéndum por el pueblo ecuatoriano en el año 2008. En ella se sientan las bases para una nueva condición de las Universidades destacándose como un primer elemento la gratuidad de la educación superior hasta tercer nivel, la imposibilidad de que la educación sea un medio de lucro, limitaciones a la fundación de nuevas Universidades sin cumplir con requisitos más rigurosos, el desarrollo de principios que son fundamentales para concebir una Universidad diferente de la que venía funcionando hasta ese año y superación de la precarización laboral en la que se encontraba el personal académico. En el año 2010 se emite la Ley Orgánica de Educación Superior (en adelante LOES), la cual tuvo la reacción negativa de algunos sectores universitarios que veían que a través de ella se



afectaba a la autonomía universitaria, sobre todo se cuestionaron aspectos relativos a la exigencia de requisitos para poder ser profesor o investigador. La generación de un nuevo concepto agregado al de autonomía, el de la responsabilidad, esto es, la obligación de rendir cuentas a la sociedad por parte de las Universidades, fue uno de los puntos de mayor debate. Es de advertir que mediante esta ley se creó la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SENESCYT), órgano de coordinación de las políticas públicas en materia de educación superior, la cual no consta reconocida constitucionalmente y se suma a las dos instituciones que sí son: el Consejo de Educación Superior (CES) y el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES), hoy Consejo de Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (CACES), en cuyas actuaciones se pudieron apreciar excesivos controles en la actividad de las Universidades, lo cual requería de una flexibilización que se posibilitó al emitirse la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior (en adelante LORLOES). Esta Ley pese a algunos cambios positivos, también deja ver un interés oculto por dar pasos hacia atrás, en un afán del gobierno del presidente Lenin Moreno de diferenciarse del anterior gobierno, con lo cual afectándose inclusive el presupuesto, situación que fue impedida por la movilización de estudiantes que, cabe mencionar, volvían a las calles luego de diez años, se evidencia el cambio de política que también se aprecia en la oferta demagógica de mayores cupos de ingresos a las Universidades sin dotar a ellas de más recursos, cambio que apunta a la construcción de un modelo empresarial que ya vivió Ecuador y las Universidades de manera negativa en la llamada “larga y triste noche neoliberal”.

Se analizan los principios universitarios con énfasis en la igualdad de oportunidades y sobre todo en la autonomía y gobierno universitario. A continuación, se examinan las potestades que son expresión de la autonomía académica, orgánica, administrativa y financiera. En el estudio de la potestad académica se revisan los procesos de ingreso a la Universidad, la crítica y la defensa al modelo y datos relativos a la inversión y matrículas en las Universidades. En la potestad normativa se analizan los límites y aciertos del modelo actual y el correspondiente cuestionamiento a la forma en que se aprueban los estatutos y sus contenidos. Se considera la situación financiera de

las Universidades y los diferentes aspectos administrativos del modelo y su forma de gestión.

En el Capítulo III se aborda el Derecho Comparado, tomando en cuenta a países con similares orígenes e historia en América Latina: Colombia, Perú y Bolivia; y, a España por los lazos históricos y actuales a través de las dos Universidades que intervienen en el proceso de formación doctoral: la Universidad de Salamanca y la Universidad Central del Ecuador. Se realiza la precisión pertinente de las razones por las cuales el estudio comparado se concreta a estos países. Se acomete la correspondiente comparación doctrinaria y legislativa que permite fundamentar conceptos sobre autonomía y gobernanza. Se realiza en un recorrido sobre la autonomía desde los orígenes hasta el siglo XVIII, para luego profundizar el estudio de la etapa moderna de este derecho universitario. En el examen de la autonomía se precisan sus alcances, límites y perspectivas desde el punto de vista de diversos autores y normativa de los países analizados. Se reflexiona sobre la gobernanza en la Universidad pública desde la doctrina y la realidad de cada uno de ellos. Se investiga de manera pormenorizada la normativa histórica y la vigente de cada uno de estos países en el ámbito de la autonomía y de la gobernanza. Se observa desde el ámbito de las potestades universitarias las diferencias existentes en las diversas legislaciones. Finalmente, se hace una caracterización de los gobiernos universitarios y se detallan sus particularidades en cuadros comparativos que expresan sus estructuras.

Concluye esta investigación con el Capítulo IV en el cual, siguiendo el análisis precedente, se realizan propuestas para construir un nuevo modelo de gobernanza en las Universidades públicas de Ecuador. Dichas propuestas comienzan por ratificar en favor de la educación universitaria, los conceptos de derecho humano y fundamental, servicio público, bien público social o bien común; confirmación que es necesaria frente a los peligros nacionales e internacionales de un retorno a etapas privatizadoras y de mercantilización. En lo académico se concreta este trabajo, a presentar una propuesta de procedimiento para ingreso, permanencia y egreso de los estudiantes. En lo normativo se propone una mayor autonomía para la aprobación de estatutos y normativa interna, un modelo de estatutos, así como la incorporación de ejes transversales inclusivos en las normas que expidan las Universidades. En lo

administrativo se propone como aspecto esencial la reforma al régimen de personal con el propósito de que las Universidades tengan un manejo unificado en este campo y no lo disperso de los regímenes jurídicos como ahora existe; junto a ello, se plantea un nuevo esquema de procedimiento para los procesos de recategorización o promoción del personal académico que incluye la existencia de un órgano externo para este propósito. En lo administrativo también se propone un modelo de gestión universitaria por procesos, que se complementa con la idea de una gobernanza digital que debe desarrollarse de manera progresiva; y, por último, se aboga por la construcción de Universidades públicas sostenibles para lo cual se desarrollan lineamientos y estrategias. Dentro de la potestad disciplinaria y, una vez que se cuente con la delimitación del régimen laboral, es posible proponer como efectivamente se hace, un procedimiento disciplinario con fases y órganos definidos que incluye la creación de la defensoría estudiantil.

Como aspecto final de análisis y proposiciones, se ofrece una nueva estructura de gobierno universitario en el cual se amplía de manera democrática la participación de representantes de los tres estamentos en proporciones más adecuadas a las existentes. Igualmente, se bosqueja la elección exclusiva de Rector y no de las primeras autoridades por lista como hasta ahora, se propone la eliminación de la designación de autoridades académicas y en su lugar se incorporan procesos electorarios, los cuales juntos a la elección de Rector estarán dirigidos y organizados por un órgano electoral externo independiente; y, por último, para evitar que las campañas electorales sean derroche de recursos y abuso de quienes ostentan el poder, se propone que las Universidades públicas destinen recursos específicos y limitados para este propósito.

El presente trabajo es una propuesta ambiciosa de los diferentes aspectos que abarca la gobernanza universitaria, los cuales requerirán de mayor profundidad específica, pues, cada uno de ellos podría implicar la realización de un estudio especializado. Empero, en esta investigación se ha pretendido presentar a la Universidad en su integralidad, desde la versión histórica, la realidad ecuatoriana vigente, el Derecho Comparado; y, por último, varios elementos que se consideran fundamentales a la hora de construir una nueva gobernanza que posibilite a las Universidades públicas retomar el rol que les

corresponde en los aspectos normativos, académicos, administrativos y disciplinarios, que permitan cumplir sus funciones en los campos de la docencia, la investigación, la generación de nuevos conocimientos o innovación y el aporte esencial que deben brindar para la sociedad tanto como orientadora, así como creadora de ciencia al servicio de la colectividad y sus grandes necesidades. Pese a que continúa modificándose la normativa en materia de Universidades como efecto de la reforma del 2 de agosto de 2018 al promulgarse la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior (LORLOES), debe precisarse que las disposiciones jurídicas que se consideran para esta Tesis son las que se han emitido hasta el 30 de junio de 2019.

La Universidad, como se evidencia a lo largo de este estudio, es el reflejo casi fiel de lo que sucede en la sociedad y en esa relación dialéctica, de mutuas contradicciones y acercamientos, debe constituirse en la institución que, manteniendo incólumes sus pilares originarios, que le han permitido albergar la sabiduría en sus aulas, no la encierre allí y deje salir todo el bagaje de su razón para seguir siendo referente de gobernantes y gobernados, la guía social sobre los intereses políticos y embates que por tradición, han pretendido doblegarla. La Universidad debe adelantarse a los tiempos y no acomodarse a ellos, sus autoridades, personal académico, estudiantes, personal administrativo y de servicios, son quienes la construyen día a día, su accionar debe estar a tono con las necesidades, especialmente de los sectores más abandonados y excluidos, sus resultados que son fruto del estudio y la investigación deben ser puestos al servicio de aquellos y de los intereses nacionales. En Ecuador es momento para que la Universidad pública retome el papel de formadora de profesionales ligados con los requerimientos sociales, su gobernanza será un mecanismo de enlace con la ciudadanía y las instituciones públicas y empresas privadas. Son nuevos tiempos y debe remozarse; caso contrario, estará sujeta a imposiciones desde el poder sin advertir que es ella quien tiene el verdadero poderío: el conocimiento.

# **CAPÍTULO I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA UNIVERSIDAD EN LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

## **1. CONTEXTO MUNDIAL**

### **1.1. La Universidad**

La Universidad es una de las instituciones más importantes de la creación del ser humano. Ha pervivido pese a sus detractores, porque está unida al progreso inagotable del pensamiento y del conocimiento. Está vinculada con el propio avance de la humanidad y la sociedad en general. Desde sus orígenes hasta la actualidad, la Universidad ha experimentado muchas transformaciones que la han hecho distinta en cada época de su desarrollo. Al no ser una institución estática ha ido construyendo su propia identidad, cambiando de acuerdo a las condiciones sociales y modificándose según impone el desafío social. La Universidad está en permanente reforma y transformación.

Este cambio permanente en la República del Ecuador, ha dado lugar a que, en ocasiones, se alinee con posturas que representan a los sectores de poder de la sociedad y, en otros momentos, sea la expresión más clara de la lucha anti poder. En varios periodos ha intervenido planteando soluciones a los problemas de la sociedad, pero en otros tantos se ha quedado marginada, inerte, acallada por la fuerza impuesta desde los gobiernos. En lo fundamental, la Universidad es el reflejo de la realidad social, pero tiene sus propias dinámicas que le han permitido ser orientadora de la sociedad.

Uno de los aspectos que más debate ha generado es la necesidad de que la Universidad goce de autonomía frente al Estado. Por un lado, se ha reclamado que ella debe ser plena y absoluta para que pueda desarrollarse sin una orientación de carácter político, emanada desde los gobiernos de turno, o para impedir la restricción de recursos y proyectos al no seguir la línea de política gubernamental. Pero de otro lado, también a pretexto de autonomía, se han abandonado los controles de calidad de la educación y se han reclamado recursos al Estado sin que exista responsabilidad en su utilización, ni rendición de cuentas.

Desde el centro del poder que dirige ese mismo Estado, se ha emitido permanente normativa jurídica y se han generado acciones de hecho que han afectado a la autonomía alcanzada como consecuencia de importantes luchas realizadas a nivel universal y nacional.

En su accionar, la Universidad ha tenido etapas de progreso académico sostenido siendo formadora de profesionales de alto nivel al servicio de la sociedad, pero así mismo, ha sido víctima de la actividad comercial introducida a la educación, egresando profesionales al servicio exclusivo del mercado. Junto a una mala calidad educativa, infraestructura precaria, afán de lucro de quienes han manejado la educación universitaria como negocio, se han graduado profesionales según las necesidades impuestas por la oferta y la demanda. No obstante, predomina la Universidad formadora de seres humanos que han entregado sus vidas al servicio de los más necesitados y han contribuido al progreso de la sociedad.

En los orígenes de la Universidad se posibilitó el ingreso a ella de manera exclusiva en favor de los grupos de poder económico y político. Se aprecia que existió un costo económico para su acceso durante siglos a pesar de ser pública, ocasionando marginación a las grandes mayorías. La “elitización” de la Universidad ha sido una clara expresión de la realidad social expresada en las aulas.

La lucha universitaria en ese afán de terminar con la Universidad de élite, planteó el libre ingreso a las aulas, postulado que se convirtió más en una consigna política que en una realidad cumplida. El balance de esta apertura sin límites para ingresar a la Universidad, evidencia que la deserción fue mayor y que la vida universitaria de los estudiantes se concretó a los primeros años con el consiguiente desgaste de esfuerzos para el Estado y las familias.

El libre ingreso respondió a una realidad concreta que ahora no es aceptable, por lo que se hace necesario que la Universidad establezca límites relacionados con capacidades y conocimientos para su admisión, exigencia de méritos, pero desde luego, observando las diferencias de carácter social, étnico y hasta económico alrededor de las cuales deben aplicarse acciones afirmativas que permitan un ingreso equitativo de los distintos sectores. Se deberán considerar las deficiencias de la educación primaria y secundaria marcadas en mayor medida en los sectores más pobres de la población. Además, en el

ingreso a las Universidades deben considerarse las aptitudes según las áreas del conocimiento. No es aconsejable que sea el estudiante el que de manera “libre” escoja su estudio si las condiciones personales y de formación no le permiten concluir los mismos. La falta de controles al respecto, ha generado que sean pocos los estudiantes que culminen los estudios universitarios.

La Universidad ha sido germen de rebeldía, de postulados revolucionarios, pero también cuna de corrientes conservadoras. Algunos quieren mirarla como entidad “apolítica” de exclusiva dedicación al estudio, tecnocrática; otros, por el contrario, la han mirado como una institución crítica y vinculada a la solución de los problemas nacionales. La Universidad es el espacio de discusión y desarrollo del pensamiento, desde sus orígenes hasta la actualidad, de ella egresan profesionales para dirigir la sociedad y lo harán según haya sido la formación adquirida.

Es un fenómeno histórico y así debe entenderse, como un producto del desarrollo social sujeta a condiciones externas e internas. Su dinámica, su entorno, su naturaleza, la libertad de pensamiento que alberga, aún su infraestructura; la convierten en una institución única, diversa, plural, cuya constante transformación es inagotable.

Hernán Malo refiriéndose a la Universidad ecuatoriana, hace un recuento de opiniones adversas y favorables, y considera que es necesario no perder de vista la perspectiva histórica evitando opiniones viscerales. El autor citado y ex Rector de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador sostiene: “...o por bravía y anárquica o por epicena, la Universidad ecuatoriana ha recibido feroces vituperios desde nuestros tiempos remotos<sup>1</sup>”. El destacado maestro la ha denominado “institución perversa”. Por ello, por su permanente evolución, la crítica o defensa que se haga de ella estará relacionada con el devenir histórico y las condiciones concretas del desarrollo de la sociedad.

La Universidad es la cuna de la razón, en ella han confluído desde el pensamiento clerical defensor de la fe ciega, hasta el revolucionario que pretende convertirla en la vanguardia de la revolución social. La Universidad es la “conciencia crítica” de la sociedad. Pero también es sensibilidad que, junto a la razón, hacen del ser humano un elemento integral que le permite, así como

---

<sup>1</sup> MALO GONZÁLEZ, H. (2014: 21).

filosofar o descubrir los orígenes mismos de la humanidad, crear obras de arte y hacer música.

Pese a que la Universidad es reflejo de lo que sucede en la realidad social y que en ella se expresan intereses de los sectores dominantes de una sociedad determinada, lo que se ha mantenido a través de la historia conforme se verá en este estudio, en su interior es posible producir pensamiento crítico, pensamiento libre, que contradice aún las posiciones de los sectores de poder, quizás a ello se deba su permanencia en el tiempo.

Al respecto, Carlos Marx en el Prólogo a la Contribución a la Crítica de la Economía Política<sup>2</sup>, determina que la estructura económica de la sociedad es la base sobre la cual se levanta la superestructura jurídica y política y a la que se corresponden determinadas formas de conciencia social; y, por lo mismo, es el modo de producción de la vida material el que condiciona el proceso de la vida social, política y espiritual en general, lo cual es aplicable a la vida de la sociedad como a la individual. La conciencia social e individual está determinada por la vida material.

La Universidad forma parte de la superestructura, pero en esencia responde a lo que suceda en la base o estructura de una formación social determinada, obedece casi con precisión a las transformaciones que se producen en la vida material.

Siguiendo este planteamiento, es la vida material la que determina el comportamiento de las instituciones entre las que se encuentra la Universidad. Son las condiciones materiales de existencia y desarrollo de la sociedad las que, en términos generales, establecen los procesos que se producen en la Universidad y entre los universitarios como parte de la superestructura social. Tal pensamiento es fundamental en el análisis de todo fenómeno social y definitivamente, contribuye al análisis de la génesis y evolución de la Universidad, así como para descubrir los intereses socio-políticos y económicos que se encuentran detrás de su transformación.

Sin perjuicio de lo manifestado, debe expresarse que, dialécticamente en la superestructura de la sociedad se gestan concepciones, ideas que surgen de su autonomía y que inciden en la estructura, que son el resultado de las propias

---

<sup>2</sup> MARX C. (1975: 377-387).



contradicciones del desarrollo social. Solamente entendiendo así los fenómenos sociales y aplicado dicho análisis al caso de la Universidad, se podría explicar la influencia que ha tenido el pensamiento universitario en la historia de las sociedades y cómo ha podido inclusive, contribuir a la modificación de rumbos sociales.

Por todo lo expuesto, se puede ratificar que la Universidad es una institución que históricamente ha respondido a las condiciones de vida material del desarrollo de la sociedad; por lo mismo, sujeta a lo que determinan las fuerzas dominantes de una sociedad; y, que, pese a ello, ha podido desarrollar su propia conciencia social, ha logrado incidir en la sociedad constituyéndose en la porción más crítica, casi siempre contraria al poder.

## **1.2. Antecedentes históricos**

En un estudio realizado por Marcela Mollis se cita a Berrio L. quien es concluyente con su referencia hacia las Universidades cuando dice:

“...lo que no se podría hacer nunca es suprimir la historia de las Universidades, porque dejaríamos coja la evolución de la sociedad. Porque no comprenderíamos la aventura del pensamiento, ni las instituciones docentes actuales, ni los avances y limitaciones de la ciencia, ni la historia política de nuestras sociedades, ni la religiosa, ni muchas virtudes y defectos de nuestros dirigentes. En una palabra, perdería bastante sentido la historia del hombre, de todos los hombres<sup>3</sup>”.

Se considera ineludible en este trabajo, que previamente se realice un recorrido histórico por tan destacada institución del pensamiento de los seres humanos. Buscar los antecedentes de su génesis y evolución, es tarea primaria para comprender el presente y el advenimiento de nuevos tiempos en el ámbito nacional como en el internacional. En esta labor, se han podido encontrar antecedentes culturales de lo que hoy se concibe como Universidad, que, si bien en esencia no son comparables con esta institución, han contribuido a la formación de ella.

---

<sup>3</sup> MOLLIS, M. (1994: 179).

La Universidad es caracterizada como una institución de estudios de investigación y producción de conocimientos, que alberga a estudiantes y docentes, que tiene un espacio físico (o virtual) delimitado para su actividad, que cuenta con autorización para conceder títulos y grados para quienes egresan de ella. Su origen tiene precedentes importantes<sup>4</sup>. Entre estos historiales se destacan las Escuelas Brahmánicas en la India, la Escuela de Alejandría y su biblioteca la más famosa de la época, las Escuelas de Filosofía Atenienses, la Academia de Platón o el Liceo de Aristóteles, las academias judías de Palestina y Babilonia, donde se redactó el Talmud. Son importantes también las llamadas Universidades de Nalanda, donde se estudiaba el budismo y Al Azhar en el Cairo-Egipto, fundada en el año 975 d.C. donde se aprendía el islam. Se encuentran, así mismo, las bibliotecas Octaviana y Palatina de Roma creadas por Augusto, así como el estudio del Derecho en las llamadas Escuelas Jurídicas de Roma. La cultura árabe aporta con sus grandes centros de estudio como Bagdad, Basora y el Cairo y sus estudios de medicina efectuados por investigadores y hombres de ciencia que se constituyen en los pioneros de esta rama del saber. Las escuelas existentes en conventos e iglesias dedicadas a la instrucción en la fe y las escuelas seculares para el estudio de los jóvenes, también contribuyeron al apareamiento de la Universidad.

Algunos sugieren que la primera Universidad sería la actual de Atenas por tener cierta relación con la Academia de Atenas, fundada por Platón hacia el 388 a.C. Otros señalan que la Universidad de Nanjing o Nankín (China) del año 258 d.C. sería la más antigua Universidad, pero no tuvo las características antes señaladas, además se reconoció como tal solo a partir de 1920, por lo que se la considera de las primeras Universidades modernas. También se reclama como la más antigua, a la Universidad de Al-Karaouine (Medina de Fez, Marruecos), fundada por una mujer de nombre Fátima bint Muhámmad al-Fihri, en el año 859 d.C.; inclusive la UNESCO la reconoce así<sup>5</sup>, al igual que el Libro de Récords Guinness, pero recibió el título propiamente de Universidad en 1963. Aunque se ha mencionado que la Escuela de Medicina de Salerno en Italia fundada en el

---

<sup>4</sup> En esta parte se tendrán como fundamento los precedentes históricos señalados por TÜNNERMAN BERNHEIM, C. (2001: 19-39), abogado y educador nicaragüense.

<sup>5</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2015). La UNESCO al reconocer a la ciudad Medina de Fez como Patrimonio Cultural de la Humanidad, señala que es sede de la Universidad más antigua del mundo.

siglo IX d.C., habría sido la primera Universidad, no alcanza las características de universalidad y es específica en sus estudios.

Tünnerman toma en cuenta en su reseña, a las abadías y monasterios donde se establecen las Escuelas Monacales destinadas para estudios de las personas que postulaban para monjes o sacerdotes. Estas son llamadas “escholas claustralis” o interiores y las “escholas secularis” o exteriores. Igualmente, las escuelas episcopales o catedralicias organizadas alrededor de las bibliotecas que existían en las catedrales y destinadas también al estudio de la religión, a la formación de los clérigos.

Un precedente de gran trascendencia es la obra cultural de Carlomagno, por la cual se le ha considerado “fundador de la Universidad”. En realidad, fundaría la Escuela Palatina que no tiene las características de una Universidad, que fue creada como mecanismo educativo para ratificar sus conquistas en los territorios de Europa y para unificar las culturas que habían sido conquistadas. Con este propósito integra en su corte a los sabios e intelectuales de la época y emprende una reforma educativa que estaba fundada en el cristianismo, dado que había identificación con la Iglesia católica. Surge así el denominado “Renacimiento Carolingio” que constituye el despertar de Europa en lo cultural, educativo e intelectual. En la Escuela Palatina o de Palacio se implementaría el “trívium” o “trivio” y el “cuadrivium” o “cuadrivio” que integraban las siete artes liberales, cuyos antecedentes se encuentran en los sofistas y que fueron por mucho tiempo, fundamento de la educación superior. El “trívium” se integraba por las disciplinas literarias de: gramática, retórica y dialéctica; y el “cuadrivium”, las disciplinas llamadas científicas: aritmética, geometría, astronomía y música.

Tales antecedentes importantes que se han dejado expuestos, no constituyen por sí solos propiamente la génesis de la institución materia de este estudio. La generalidad de estudiosos y académicos coincide en reconocer que el origen de las Universidades con las características que hoy se conocen, se encuentra en la Europa Medieval conforme se verá a continuación.

### **1.3. Origen de la Universidad**

La Universidad como hoy se la conoce: un centro de estudios diversificados, conformado por estudiantes, profesores y personal administrativo, con características institucionales de organización, instalada en un campus (físico o virtual), que otorga títulos para quienes egresan de ella, surgió propiamente en el siglo XII d.C. en la baja Edad Media, en Europa, aunque se atribuye como primera Universidad a Bolonia que se habría fundado a finales del Siglo XI pero cuya consolidación se realizaría en el siguiente siglo.

Las Universidades no aparecen en un momento determinado o específico; por el contrario, son producto de un proceso largo y a veces difuso. No existe una fecha precisa de fundación de las primeras instituciones universitarias, lo que existen son momentos adoptados por las diferentes Universidades como efemérides en relación con uno u otro evento decisivo en su apareamiento.

Previo al surgimiento de las Universidades se puede determinar que el estudio se encontraba limitado a los clérigos quienes en abadías y monasterios realizaban su actividad educativa, eran para la época los únicos que sabían leer y escribir. La educación estuvo destinada a la enseñanza religiosa, al estudio del cristianismo, de la fe, fue privilegio de los sectores vinculados a la religión y sirvió precisamente para su formación al servicio de Dios.

Las Universidades como se deja indicado, son producto del siglo XII d.C. según los datos fundacionales de varias de ellas, y son el resultado de la formación social que predominaba en Europa, del feudalismo en auge y del aumento de la población que generó un proceso urbanizador creciente con el nacimiento de los burgos, en donde más adelante se consolidaría la clase social que derrocaría a la monarquía; igualmente, son consecuencia del aporte al pensamiento y a la cultura por parte del llamado “Renacimiento Carolingio” como se ha dejado expuesto.

En el marco del desarrollo del feudalismo y los oficios que se habían creado en esa sociedad, junto al maestro de taller surgió el maestro de la enseñanza y junto al aprendiz de taller, el estudiante. El maestro dedicado al oficio de enseñar no era más que un artesano al igual que otros que ejercían diferentes oficios y que aparecieron como parte del modo de producción feudal.

Por lo mismo, la Universidad sería la expresión de lo que venía ocurriendo en dicha formación social.

El gremio dedicado a la enseñanza, se constituyó para la defensa y protección de los estudiantes que requerían desarrollar la educación sin obstáculos, en medio de las condiciones migratorias del momento derivadas de la necesidad de acudir fundamentalmente a Bolonia para estudiar Derecho con mayor interés a partir de la época de Irnerio, cuyos datos generales no son muy claros, pero se trataba de un jurista destacado que pudo aglutinar a estudiantes que estaban deseosos de profundizar en la rama jurídica de manera profesional.

Originalmente, los estudiantes eran permanentes migrantes que se trasladaban de un lugar a otro para desarrollar su labor de aprendizaje, realizaban sus estudios en lugares distintos a los de su sitio de origen por lo que requerían alojamiento y comida; y en esa búsqueda de satisfacción de sus necesidades, eran objeto permanente de arbitrariedades y aprovechamiento de dueños de posadas y de albergues. Fue entonces, imprescindible su agremiación para defenderse de las adversidades y lograr protección de autoridades. Los profesores también se agremiaron, pero no en la medida que lo hicieron los estudiantes.

Las Universidades tienen origen en esas migraciones estudiantiles, pero también en la decisión de autoridades civiles y eclesiásticas, que se vieron obligadas a proteger y establecer ciertos privilegios o exenciones para evitar los abusos antes señalados y permitir el desarrollo de la educación. Una primera etapa de ese reconocimiento por parte de las autoridades se encontrará en el "Studium" (Estudio), que se utilizó para referirse al centro en donde se realizaba el proceso de enseñanza y aprendizaje de carácter superior. Luego fue el "Studium Generale" (Estudio General) cuando se amplió o se abrió a todas las naciones y contaba con la autorización o ratificación de una autoridad universal que era el Papa o algún Emperador. Bien podría decirse que las denominaciones de Estudio o Estudio General identificaron a las primeras Universidades.

Según Martín Rebollo habría una diferencia entre lo que se consideraba Estudio General y Estudio Particular, ya que el primero contaba con patrocinio del Papa y estaba autorizado a impartir grados a nivel internacional, mientras que el segundo solo tenía autorización y patrocinio local de autoridades civiles o eclesiásticas. Igualmente, las licencias concedidas o los grados obtenidos eran

para enseñar y tenían el carácter de universales en los centros de Estudios Generales<sup>6</sup>.

El “*Studium Generale*” era una Universidad a la que asistían los estudiantes que se trasladaban de diferentes regiones a los que como se dijo, se concedieron privilegios por parte de autoridades, pero que en este caso para adquirir la condición de general y no de particular, requerían autorizaciones del Papa o del Emperador. Estaba integrado por las cuatro ramas clásicas del conocimiento: Filosofía, Teología, Derecho y Medicina que constituían facultades independientes.

“Los privilegios conformaban la reputación de la institución y, por encima de todo, garantizaban el internacional de los grados que allí se otorgaban. Los tenedores de un doctorado o de la “*licentia ubique docendi*” tenían derecho de enseñar en cualquier Universidad. Los privilegios también aseguraban la independencia de la Universidad de cara a las autoridades locales y del Estado<sup>7</sup>”.

De la denominación Estudio General se pasó al término Universidad, la cual proviene de la palabra latina “*universitas*”. Este término significa gremio o corporación de cualquier clase, ya sea de zapateros, barberos u otros oficios; pero para el caso, la terminología se asumió como el gremio o corporación de los que enseñan y aprenden, maestros y discípulos dedicados al oficio de aprender.

Según la preeminencia en la organización de los estudios se conformaron “*universitas scholarium*” o “*universitas magistrorum*” et “*scholarium*”. Más adelante el término “*universitas*” se relaciona con universalidad, por cuanto el estudio albergaba a personas de diferentes naciones. En la actualidad, el término está vinculado al pensamiento y conocimiento universal.

Una vez que se habían conformado los gremios de enseñanza y aprendizaje y como se dijo, reunidos para buscar protección, lograron obtener exoneraciones y privilegios como el de poder movilizarse libremente. Tales exenciones se obtuvieron gracias a que formaban parte de la nobleza o del clero. Esas exoneraciones fueron concedidas por el Papa o por Emperadores y Reyes que requerían legitimar su poder mediante la formación de una nueva burocracia nacida del estudio.

---

<sup>6</sup> REBOLLO, M. (2014: 32).

<sup>7</sup> ZONTA, C. (2005: 44).

“Es así como el juego de la doble protección –regia y papal, papal y regia– va conformando las peculiaridades de estas corporaciones que articulan, poco a poco y con el latín como elemento central, la idea de una cultura unificada y uniforme a partir de la cual otorgan títulos y grados reconocidos por el Papa y por el Rey<sup>8</sup>”.

Estos gremios tenían características de internacionales y sin lugar fijo para su proyecto. El idioma oficial era el latín que conocían y lo utilizaban a la perfección los clérigos, el objeto principal de estudio era la Teología, pero también la Filosofía y el Derecho.

Relancio<sup>9</sup> señala que una de las formas de fundar Universidades era el llamado “enjambrado” que consistía en que un grupo de maestros y de estudiantes se movilizaban de la Universidad de origen debido a los malos tratos y abusos que recibían de las poblaciones locales, se establecían en una nueva ciudad en donde conformaban una nueva Universidad. Algunas veces regresaban al lugar de origen y otras, se instalaban definitivamente, como el caso de la Universidad de Cambridge que es el resultado de la migración de maestros y estudiantes de Oxford. El indicado autor refiere que en el norte de Italia existieron casos de fundaciones de Universidades por estos procesos migratorios, contándose entre ellas: Vicenza (1204), Arezzo (1215), Vercelli (1228), Siena (1246), que no tuvieron larga duración. De la propia Universidad de Bolonia se habría presentado una división que generaría la fundación de la Universidad de Padua en 1222.

Dichas corporaciones que en lo principal estaban conformadas por estudiantes y que además dirigían el proceso, en algunas ocasiones inclusive designando a los Rectores, fueron poco a poco obteniendo características jurídicas y desarrollando sus Estatutos.

El método de enseñanza que domina la etapa inicial de las Universidades y que ha pervivido por muchos siglos, alcanzando inclusive a nuestra época, es la escolástica; que, en lo fundamental, se basaba en el principio de autoridad, en la repetición memorística de las lecturas realizadas y la enunciación de dogmas sin discusión alguna.

---

<sup>8</sup> REBOLLO, M. (2014: 32).

<sup>9</sup> RELANCIO, A. (2016: 6).

Este método se utilizaba principalmente en la lectura sin crítica de textos teológicos y jurídicos. Aunque la escolástica tuvo tres fases históricas, partiendo por el dominio de la fe sobre la razón, luego la identidad de las dos y finalmente la separación entre ellas; en los orígenes de las Universidades dominó la primera, esto es, la fe sobre la razón, de tal manera que la Teología estaba considerada en nivel superior a la Filosofía.

Algunos elementos del método de enseñanza escolástico vigente en los orígenes de las Universidades son el racionalismo cristiano, la utilización del libro como única fuente del conocimiento; junto a la lectura estaba la retórica o “formalismo verbalista” y condición fundamental era la utilización de la memoria y la repetición como mecanismos de aprendizaje<sup>10</sup>.

Los estudios comprendían un orden jerárquico de áreas del conocimiento que lo encabezaba la Teología, luego el Derecho y al final se encontraba la Medicina. La Teología era la más importante rama del saber para la transmisión de los dogmas cristianos, de la fe. Le seguía en ese orden jerárquico el estudio del Derecho, tanto canónico como civil, el estudio de las normas jurídicas que permitían el sostenimiento y legitimación de los poderes eclesiásticos y civiles, la justificación del poder mediante disposiciones celestiales y la legitimación terrenal. Así expresa de manera brillante Mollis en el siguiente texto:

“El saber medieval dominante se distinguió fundamentalmente por la racionalidad cristiana, el formalismo verbalista, la palabra escrita -el libro- como única fuente de adquisición del conocimiento (con ello se inicia la fuerte tradición libresca de los estudios universitarios y el dogmatismo de sus interpretaciones) y la memorización-repetición como método para aprender dichos conocimientos.... este modelo feudal fue la cuna de la Universidad al servicio de la formación profesional: los cuadros de la Iglesia -los teólogos y los doctores en Derecho canónico- y los administradores del Imperio, el reinado y el municipio - los doctores en Derecho civil-. El poder celestial y el poder terrenal simbolizados en dos profesiones, cuyo lugar de privilegio fue claramente descrito por Francis Bacon: saber es poder<sup>11</sup>”.

Cabe destacar que la evaluación de los estudiantes se realizaba mediante la lección y la disputa, la primera era una repetición de la lectura o lecturas

---

<sup>10</sup> MOLLIS, M. (1994: 185).

<sup>11</sup> Ídem.



realizadas con comentarios, y la segunda, un debate oral. Los títulos que se conferían después de rendir un examen que regularmente era oral eran: “El baccalariatus, o título de bachiller, allá donde se concedía, implicaba llevar a cabo un "lectura" simplificada; la obtención de la licentia dependía de ganar una disputa; y un doctorado no era sino la solemne inauguración de un puesto de profesor ordinario o profesor regente<sup>12</sup>”.

## **1.4. Las primeras Universidades en el mundo**

### **1.4.1. Universidad de Bolonia**

Los historiadores coinciden en aceptar que la primera Universidad que aparece en la historia, es la de Bolonia, denominada Alma Mater Studiorum, cuya fecha de fundación se la estima en el año 1088 d.C. Procede de las escuelas privadas en las que se estudiaba el Derecho, reivindicando el “corpus iuris” del Derecho Romano, que era un renacer del estudio de lo jurídico para enfrentar a la normativa proveniente del Papa.

En diferentes fuentes se reconoce como su fundador al Emperador Federico I Barbarroja, quien protegió a las escuelas de Derecho y a los estudiantes mediante su “Constitución Habita” emitida en Roncaglia en un año que no se encuentra perfectamente establecido, posterior a la creación de la Universidad. La “Habita” fue considerada el instrumento jurídico más importante de las Universidades medievales mediante la cual se concedía a los estudiantes privilegios con el mismo rango de los otorgados a los clérigos. La Habita es calificada como el origen y fuente de la libertad académica<sup>13</sup>.

De alguna forma la Universidad de Bolonia representa al poder civil frente al poder del Papado. Para aquella época, Bolonia, ciudad italiana, había empezado a desarrollar el comercio y la actividad urbana. A ella habían confluído los pensadores y deseosos de estudio por eso se la consideraba la “ciudad docta”, a la que acudían estudiantes de distintos lugares y nacionalidades, quienes en la necesidad de continuar sus estudios sin tener que enfrentar los

---

<sup>12</sup> RELANCIO, A. (2016: 4-5).

<sup>13</sup> GÓMEZ OYARZÚN, G. (1998: 49).

problemas que significó la migración, se organizaron en gremios que luego los institucionalizaron.

Esta Universidad fue organizada por estudiantes de diferentes naciones o grupos de naciones (transmontanos y citramontanos). Unos y otros establecieron la Universidad que se encargaron de dirigirla, impulsando el estudio del Derecho Civil en contraposición al Derecho Canónico, que había sido de exclusivo estudio hasta ese momento. Esta diferenciación del estudio del Derecho revela la pugna entre la Iglesia y los poderes civiles.

La organización de los estudiantes en una corporación les permitía controlar la actividad de los profesores que vivían inicialmente de los honorarios que ellos les brindaban, eran los estudiantes quienes elaboraban inclusive sus propios estatutos<sup>14</sup>.

La Universidad de Bolonia fue el modelo de la Universidad de los estudiantes, “universitas scholarium”, cuya participación en el gobierno de la misma era fundamental, al punto que el Rector era un estudiante que se encargaba de la parte administrativa de la institución. A sus estudiantes graduados se les confería como título la licencia para enseñar. Más adelante, esta Universidad es conformada tanto por estudiantes como por maestros.

La Universidad de Irnerio, Dante Alighieri, Petrarca, Torquato Tasso, Erasmo de Rotterdam, Copérnico, Paracelso, Umberto Eco, quienes estudiaron allí, ha sido referente de la educación superior europea y del mundo. Es reconocida como la Alma Mater de todas las Universidades. En 1988, en el noveno centenario de su fundación se suscribió la Magna Charta Universitatum Europaeum. En 1999 fue sede de la polémica Declaración de Bolonia. En la actualidad mantiene su prestigio sobre todo en el estudio del Derecho. Alberga a cerca de ochenta mil estudiantes<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> MONTANOS FERRÍN, E. (2015: 460).

<sup>15</sup> Para un detalle de sus hechos históricos y datos relevantes se puede visitar la página web de la Alma Mater Studiorum Università de Bologna: <https://www.unibo.it/en/>

### 1.4.2. Universidad de París

El otro modelo destacado de la época y al que siguieron Universidades como Órleans, Cambridge, Padua y Vercelli, es el de la Universidad de París denominada también la Sorbona, que procede de las Escuelas de la Catedral de Notre Dame.

Como la gran mayoría de procesos y particularmente el de formación de las Universidades, este no es único de fecha determinada, pero igualmente se estima que la Universidad de París habría surgido en el año 1150, como resultado de la creciente migración de estudiantes a esta ciudad, lugar en donde se había dado impulso a la educación en las escuelas parisinas frente al deterioro sufrido por las escuelas catedralicias, lo que fue impulsado por la Iglesia en su empeño de reforma para superar el proceso de descomposición de la Iglesia cristiana que se aprecia en los siglos I y II.

Como reconocimiento de una comunidad organizada, se encuentran los estatutos otorgados a las escuelas de artes de París en agosto de 1215 por el cardenal-legado Robert de Courçon. Sería solo a partir del Estatuto de la Universidad de 1245 y del Reglamento sobre el modo de enseñar en la Facultad de Artes de 1244-45 que se podría determinar la existencia de los primeros documentos institucionales de la Universidad de París<sup>16</sup>.

Dicha Universidad por su origen y las necesidades de la Iglesia, se formó en el pensamiento eclesiástico para la defensa de los intereses de aquélla. Al igual que la de Bolonia, su institucionalización es el resultado de obtener protección frente a los riesgos de la actividad migratoria de estudiantes y maestros, protección que recibieron tanto del Papa como del Emperador, quienes, a través del otorgamiento de privilegios y beneficios eclesiásticos, mantenían el control universitario.

A diferencia de la de Bolonia esta Universidad era dirigida y organizada por los maestros, “universitas magistrorum”, su Rector era un docente y los estudiantes integraban la colectividad universitaria.

---

<sup>16</sup> MORA, A.M. (2008: 63).

Importante aporte para esta Universidad fue la presencia en la Escuela de la Catedral de París del maestro Pedro Abelardo que contribuyó a la docencia de la época en las ramas denominadas liberales.

En esta Universidad, la “licentia docendi” se obtenía luego de cursar las etapas de: auditor, cursor bíblico, bachiller sentenciario, bachiller formado y licenciado. El aspirante ingresaba a los 21 años y concluía su formación a los 35 años.

La Universidad estaba organizada mediante un Canciller, el Consejo de los maestros regentes y el Decano que presidía las Facultades que eran cuatro: Artes, Derecho Canónico, Medicina y Teología. La Teología fue considerada la ciencia por excelencia.

Es importante destacar que desde 1219 había sido prohibido el Derecho Civil por considerarlo contrario a las leyes de la Iglesia, lo que refleja de manera interesante, la pugna de poderes entre el Papado y los Imperios.

La Universidad de París también ha sido conocida como la Sorbona en honor a uno de sus benefactores Robert de Sorbonne, a quien algunos pretenden darle la condición de fundador por haber creado el colegio del mismo nombre en 1257<sup>17</sup>, pero como se ha visto, tal acto de fundación institucional, no puede ser atribuido a una sola persona.

Fue una de las Universidades más prestigiosas de Europa por la que han transitado figuras como Pierre y Marie Curie, Jean-Paul Sartre, Simone de Beauvoir, René Descartes, Louis Pasteur, Lavoisier, Víctor Hugo, entre otros. En tiempos modernos ha sufrido embates que determinaron su división. Primero fue cerrada y sustituida por Escuelas Superiores Especializadas y luego reabierta y conformada por Facultades. En 1968 tras los acontecimientos de mayo protagonizados por estudiantes, especialmente de la Universidad de Nanterre, conocido como el “Mayo Francés”, que provocó una huelga general y tuvo repercusiones entre la juventud del mundo, la Universidad fue reorganizada dejando de existir como tal el año de 1970 en que es dividida en trece Universidades, cinco de las cuales realizan sus actividades en las instalaciones de la Universidad original, tres de ellas especializadas, con el nombre de Universidades de París y el sobrenombre de Sorbona que son las siguientes:

---

<sup>17</sup> TÜNNERMAN BERNHEIM, C. (2001: 35).

Universidad París 1 Panteón-Sorbona, Universidad de París 4 París-Sorbona, Universidad Sorbona Nueva París 3, Universidad Descartes, Universidad Pierre y Marie Curie. Las otras ocho Universidades surgidas de la división son: Universidad de Nanterre, Universidad Diderot, Universidad de Créteil, Universidad París Norte, Universidad Panteón, Assas, Universidad Dauphine, Universidad Vincennes-Saint-Denis y Universidad París Sur.

### **1.4.3. Universidad de Salamanca**

Salamanca es el referente de la Universidad ecuatoriana y latinoamericana. Su origen se puede precisar a finales de 1218<sup>18</sup>, cuando el rey Alfonso IX de León convierte a la Escuela catedralicia en Estudio General. Es la Universidad de Salamanca por los hechos históricos que se conocen, la primera Universidad española que se ha mantenido en el transcurso del tiempo desde su origen; en tal sentido, es reconocida como la más antigua.

Antes de esta fundación se había desarrollado con características de Universidad en el reino de Castilla, la Escuela Palentina que no sobrevivió la historia de la academia; y, que, frente a su declive, el sucesor de Alfonso VIII, aprovechó la coyuntura para impulsar el estudio en el reino de León, en Salamanca, dotándole de recursos y privilegios para que se mantuviera en los niveles demostrados en Palencia, lo que se vio favorecido por asuntos de carácter político de ese momento, así como por la posición geográfica de Salamanca cercana a Portugal, recibiendo la influencia y aún el personal académico de la Iglesia de Santiago de Compostela.

La Universidad de Salamanca es un reflejo de la Universidad de Bolonia y por ello, sus estudios básicamente fueron originalmente dedicados a las leyes, a diferencia de la Universidad de Palencia que era réplica de la de París, dedicada exclusivamente al estudio eclesiástico.

A Salamanca concurrían estudiantes de todas las regiones del reino español y de algunas de Europa, pero al ser considerados como extranjeros eran objeto de abuso en cuanto a precios de alquileres de vivienda, así como de alimentos, lo que generó un sinnúmero de enfrentamientos inclusive de mucha

---

<sup>18</sup> BELTRÁN DE HEREDIA, V. (1999: 32) señala que podría ser a inicios del 1219; sin embargo, ha sido reconocido por la propia institución el 1218 como el inicio de su actividad universitaria.

violencia, entre los estudiantes del lugar y los extranjeros, pues, los primeros tenían privilegios de las leyes que normaban los reinos de León y de Castilla, mientras que los segundos carecían de derechos. Por ello, la única manera de hacerse sentir por parte de los estudiantes extranjeros era mudarse en grupo junto con los profesores, a quienes pagaban para impartir clase a otra zona. De esta manera hacían sentir su peso en la economía como una comunidad de consumidores. En el reino de Castilla se comprendió esta situación y se pactó con los profesores ofreciéndoles un salario fijo si no abandonaban Salamanca y así arraigarlos.

Los jóvenes estudiantes se vieron sin alternativa. No tenía sentido mudarse de ciudad sin sus profesores, pero tampoco podían aceptar leyes injustas impuestas por la ciudad; por lo tanto, deciden agremiarse para pedir apoyo y reconocimiento de una autoridad superior a la ciudad y exponer su situación. Es así que el mismo Alfonso IX les brinda amparo bajo las leyes del reino y garantiza su protección ante la ciudad. De esta manera, el gremio de estudiantes logró una cierta autonomía frente a la ciudad y sus autoridades. Igual amparo y que sería el punto mayor de la protección recibida por parte de la autoridad, sería el privilegio concedido por Alfonso X. Los universitarios de aquellas épocas recibieron también los privilegios de San Fernando, pero el más importante amparo provino de parte de Alfonso X llamado el Sabio, aquél que emitió las Siete Partidas, resguardó a la Universidad mediante su Carta Magna de 1254<sup>19</sup>, pero, además, fue su mayor mecenas, por lo que la Universidad le ha rendido gratitud hasta el final de sus días. Alfonso el Sabio fue quien solicitó la ratificación de la fundación de la Universidad al Papa Alejandro IV.

En la actualidad la Universidad de Salamanca mantiene lazos de identidad con las Universidades latinoamericanas en una relación académica que ha permitido conjugar la historia y las experiencias mutuas de los países que fundaron sus Universidades con la estructura y programa de estudios de esta Universidad española que honrosamente cumple ochocientos años de existencia.

---

<sup>19</sup> Un análisis detallado de este documento de privilegio para el estudio, emitido por Alfonso X, se encuentra en BELTRÁN DE HEREDIA, V. (1999).

#### 1.4.4. Universidades en los siglos XIII, XIV, XV y XVI d.C.

A partir del siglo XIII d.C. muy pocas Universidades se formaron como resultado de procesos migratorios como fueron Oxford (1167), Cambridge (1209), Padua (1222) y Nápoles (1224). La gran mayoría se fundaron mediante disposiciones de autoridades eclesiásticas o civiles, por lo que al decir de Nakayama citado por Mollis, las Universidades reflejan la “canonización” o “institucionalización” del saber tanto por el origen de su fundación, cuanto por haberse establecido en un espacio físico determinado<sup>20</sup>.

Otras Universidades fundadas en el siglo XIII d.C. son: Palencia (1208) considerada la primera Universidad española, pero desapareció, Cambridge (1209), Salamanca (1218), Montpellier (1220), Padua (1222), Siena (1240), Coímbra (1285).

En el siglo XIV d.C. se fundaron las Universidades de Avignon (1303), Roma (1303), Perugia (1308), Treviso (1318), Cahors (1332), Grenoble (1339), Pisa (1343), Valladolid (1346), Praga (1347), Florencia (1349), Perpiñán (1350), Huesca (1354), Arezzo (1355), Pavía (1361), Cracovia (1364), Orange (1365), Viena (1365), Pécs (1367), Jagellónica (1364), Heidelberg (1386), Colonia (1388), Ferrara (1391).

En el siglo XV d. C. se fundaron las Universidades de: Turín (1404), Leipzig (1409), St. Andrews (1412), Rostock (1419), Católica de Lovaina (1425), (1430), Poitiers (1431), Catania (1434), Glasgow (1450), Barcelona (1430), Friburgo de Brisgovia (1457), Basilea (1460), Zaragoza (1473), Uppsala (1477), Copenhague (1479), Eberhard Karls (1477), Génova (1481), Aberdeen (1494), Santiago de Compostela (1495), Alcalá-Madrid (1499), denominada Universidad Central para luego en 1970 denominarse Universidad Complutense.

Ya en el siglo XVI en España se fundan las Universidades de Valencia (1500), Sevilla (1505) y Granada (1535).

Se debe precisar que en aquella época las ideas del Renacimiento incidieron también en las posturas ideológicas de la Iglesia, por lo que se produce la ruptura a partir de la denominada Reforma que tuvo como réplica la Contrarreforma. Las Universidades se alinearon con una u otra. La Reforma

---

<sup>20</sup> MOLLIS, M. (1994: 186).

protestante fundó Universidades bajo esta línea, como son las de Marburgo (1527), Koningsberg (1544), Jena (1558) y Ginebra (1559); mientras que Salamanca, Barcelona y Valencia se alinearon con la Contrarreforma<sup>21</sup>.

## **2. LA UNIVERSIDAD EN AMÉRICA LATINA Y EN LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (ETAPA COLONIAL)**

### **2.1. Contexto histórico previo a la fundación de Universidades en la colonia**

La Universidad en la República del Ecuador tiene sus orígenes en los procesos de conquista y colonización, que implicaron una nueva formación social, nuevas creencias y la evangelización en territorios de la América “descubierta”<sup>22</sup>.

Dicho proceso estuvo relacionado con la acumulación originaria de capital a escala mundial, que permite explicar la riqueza de unas naciones a costa del empobrecimiento de otras y fue el resultado de la necesidad de expansionismo de España, la cual auspició empresas de conquista y evangelización vinculadas al capital financiero y comercial naciente.

En efecto, España ingresaba al mercado mundial capitalista luego de haber experimentado la conquista por parte de los árabes, que se inició en el año 711 d.C. y que concluyó con la caída del reino de Granada en enero de 1492 d.C. como resultado de las guerras emprendidas por el matrimonio de los “Reyes católicos” Fernando II de Aragón e Isabel I de Castilla, quienes unificaron con su matrimonio las dos Coronas, lo que dio fin al último reducto musulmán y el inicio de la Reconquista de los reinos cristianos.

---

<sup>21</sup> TÜNNERMAN BERNHEIM, C. (2001: 29).

<sup>22</sup> Un estudio detallado respecto a la presencia de Europa en tierras americanas desde la visión del “otro”, es decir, de quienes habitaron en territorios de la América conquistada, se encuentra en DUSSEL, E. (1994), quien señala que se habrían configurado varios procesos que se entenderían como una cadena continuada que refleja la visión eurocéntrica de la conquista. Dichos procesos son: invención, descubrimiento, conquista, colonización, conquista espiritual, y “encuentro” de dos mundos, cada uno de los cuales es analizado a profundidad y con la consiguiente crítica a las posturas “europeizantes” como las de Hegel, O’Gorman, Habermas, e inclusive las interpretaciones en esa misma línea que proceden de intelectuales latinoamericanos como la de Germán Arciniégas.



Una de las indicadas empresas, por un “tropezón” (término atribuido a Leopoldo Zea)<sup>23</sup> de Cristóbal Colón, fue a parar en 1492 en la tierra que se conoce con el nombre de América en homenaje a otro navegante (Américo Vespucci) quien sería el primero en informar de la existencia de la “Cuarta Parte de la Tierra”, una tierra desconocida, habitada por humanos primitivos y desnudos. Los “Reyes católicos” como los denominó el Papa Alejandro VI, firmaron las capitulaciones de Santa fe en abril de 1492 mediante las cuales se concedían títulos y beneficios a Cristóbal Colón y el reparto de ganancias como producto de su expedición. Colón murió con la idea de haber llegado a tierras asiáticas por el Occidente<sup>24</sup>.

La conquista no puede entenderse si no se la relaciona con la acumulación de riqueza, expansión territorial y divulgación de la fe cristiana, como elementos constitutivos del naciente sistema capitalista y su necesidad de reparto de mercados. Por ello y aún en el marco de la filosofía del Renacimiento que se vivía en esa época, a los “expedicionarios” y a sus auspiciantes no les motivaba solo el interés de conocer lo nuevo, sino la avidez de riqueza como le sucede al mismo Colón, quien en cita de Eduardo Galeano manifiesta: “del oro se hace tesoro, y con él quien lo tiene hace cuanto quiere en el mundo y llega a que echa las ánimas al Paraíso<sup>25</sup>”.

La conquista fue un “encontronazo” de culturas<sup>26</sup> que significó extracción de riqueza especialmente oro y plata; permitió la acumulación originaria de capital para España principalmente y la desacumulación para América, razón por lo cual algunos autores encuentran en este hecho la explicación al desarrollo de los países europeos y el subdesarrollo de esta región<sup>27</sup>. Eduardo Galeano habla de 185 mil kilos de oro y 16 millones de kilos de plata que habrían llegado a Sevilla entre 1503 y 1660, lo que excedería tres veces el total de las reservas europeas, sin incluir el contrabando<sup>28</sup>. Néstor Kohan<sup>29</sup> por su parte, refiere más

---

<sup>23</sup> SELSER, G. (1990: 229).

<sup>24</sup> DUSSEL, E. (1994: 57).

<sup>25</sup> GALEANO E. (1998: 19).

<sup>26</sup> No se establece el origen de este término, pero está relacionado con la conmemoración de los 500 años en México de este evento entendido como un “encuentro de culturas” DUSSEL, E. (1994:64-65), al que había que oponer un término más adecuado según la visión latinoamericana.

<sup>27</sup> CUEVA, A. (1980: 13).

<sup>28</sup> GALEANO E. (1998: 34).

<sup>29</sup> KOHAN, N., KOROL, C. (2015: 19).

de 1.000 millones de “libras esterlinas oro”, saqueadas de América entre 1500 y 1750, que equivalen a más del capital reunido por las empresas industriales movidas a vapor que existían en Europa al año 1800. La conquista significó también el despoblamiento de América que según el historiador Guillermo Bustos Lozano “no tiene parangón en la historia de la humanidad”. El mismo historiador cita las cifras de la corriente “bajista” (Rosenblat) y la “alcista” (Dobyns)<sup>30</sup>. Como parte de la conquista se destruyeron instituciones vigentes entre nuestros pobladores y se impuso la religión monoteísta, nuevas costumbres, otro idioma (desde luego riquísimo) y nueva cultura (también de gran riqueza).

En el campo de la cultura, el mundo vivía el Renacimiento caracterizado por el cambio de pensamiento medieval hacia nuevas concepciones inspiradas en el Humanismo; sin embargo, al decir de Juan Valdano, “la España unificada de Fernando e Isabel se aferraba aún al feudalismo, a la intolerancia religiosa y racial, al pensamiento del medioevo<sup>31</sup>”.

En este momento histórico existió una importante producción de textos gracias a que medio siglo antes se había creado la imprenta moderna, lo que es atribuido a Johannes Gutemberg. Tal circunstancia posibilitó la lectura de escritos antiguos, lo que alentó el cuestionamiento a la fe cristiana y posibilitó el estudio directo de las sagradas escrituras.

Entre los primeros en criticar el autoritarismo y la imposición de ideas en escuelas, Universidades y en la Iglesia fue Geert Geertsen, más conocido como Erasmo de Róterdam, quien, aunque reclama la autonomía de pensamiento que estaba limitada por la Iglesia feudal, mantiene su fidelidad clerical.

Ya en el siglo XVI, en la Iglesia se radicalizan las críticas frente a sus abusos y mandatos desde la visión de una naciente burguesía que contradecía el pensamiento de la Iglesia feudal. La Iglesia en su interior reflejaba las contradicciones de la sociedad y se produce el fenómeno conocido como la Reforma, destacándose Martin Lutero quien de manera más clara interpreta el pensamiento de la burguesía y la pequeña nobleza, advierte el potencial de la

---

<sup>30</sup> La corriente “bajista” habla de una disminución poblacional indígena del 25% (de 13,3 millones a 10); y, la “alcista” del 95% (de 90.112 millones a 4,5). BUSTOS LOZANO, G. (1990:32).

<sup>31</sup> VALDANO, J. (2000: 67).

educación para la “prosperidad de los negocios”, pero en cuanto a la Iglesia no hizo más que cuestionar sus privilegios y solicitar enmiendas, a diferencia de Thomas Munzer, que es otro de los teóricos de la Reforma, pero que va más allá reclamando igualdad social y civil.

El protestantismo fue un movimiento que propugnaba la educación de las clases acomodadas en la fe por medio de las sagradas escrituras de las que no debían quedar marginadas las clases desposeídas. La Reforma de la Iglesia constituye el modelo pedagógico de la burguesía protestante frente al modelo pedagógico de la Iglesia feudal<sup>32</sup>.

En este escenario, se desarrolló el Concilio de Trento que tuvo como objeto evitar la división de la Iglesia y contrarrestar a la Reforma, para lo cual se dispuso la creación de seminarios para la educación del clero, misión encomendada a los jesuitas bajo los postulados de Ignacio de Loyola.

Se funda la Compañía de Jesús y la milicia jesuita salió al paso de la Reforma, lo que se ha denominado la Contrarreforma, la que, en materia de educación, se preocupó de una mayor cultura, pero cuyo modelo, también alejado de los sectores populares, se empeñó en la educación de la nobleza y de la burguesía acomodada según Aníbal Ponce.

Pero si bien la lucha ideológica entre Reforma y Contrarreforma contribuyó al desarrollo del pensamiento, el radicalismo y la imposición mutua de postulados afectaron a la propia autonomía de pensamiento, que fue origen de esta confrontación, pero fundamentalmente se lesionó la libertad e independencia académica de las Universidades.

Es también preciso señalar que, España vivía su esplendor en literatura y artes dentro del llamado “Siglo de Oro”, que se inició con la publicación de la Gramática Castellana por parte de Antonio Nebrija en agosto de 1492.

A partir de los siglos XVI y XVII las Universidades europeas entraron en decadencia y se quedaron rezagadas frente a los estudios científicos que se realizaron al margen de ellas en escuelas y academias. Las Universidades se habían encerrado en la escolástica medieval que supuso la subordinación de la razón a la fe, sin permitir el avance científico.

---

<sup>32</sup> PONCE, A. (1975: 165)

La escolástica, en el ámbito universitario, fue el sustento de la Iglesia y de la monarquía española dentro de la ideología de la nueva formación social. No solo constituía un soporte filosófico para el pensamiento cristiano sino también fundamento doctrinario del poder imperial español. Pero es la escolástica en la versión más retardataria, la que se trasladó como base de estudios a la Universidad colonial, no la neo escolástica con las ideas de Francisco Suárez, quien fuera profesor de la Universidad de Salamanca, y sus cuestionamientos sobre el derecho divino de los Reyes, el origen del poder en el pueblo y la libertad natural de los seres humanos.

Se prefirió la escolástica tradicional, la que justificaba el poder de los Reyes como origen divino y la esclavitud natural de los indios conquistados con fundamento en las ideas de Aristóteles expuestas en su obra La Política, lo que se expresa a través de Ginés de Sepúlveda quien consideró como sub hombres y carentes de derechos a los seres que habitaban los territorios conquistados. Pese a lo dicho, también se aprecia, en contraposición, que existió una postura más humanizada: la de Fray Bartolomé de las Casas, quien se convirtió en protector de los indígenas a quienes los consideraba seres humanos; y, por lo mismo, sujetos de derechos.

Pero es la última etapa de la Edad Media, y no la época de esplendor de España, así como una organización de carácter elitista, de claustro, sin visión social, la que se trasladó a América con la fundación española religiosa de las Universidades como medio de imposición de la nueva cultura y la ideología de los conquistadores.

Por su parte, América se encontraba en un momento cuya formación social estaba dominada por el sistema establecido por los incas cuyo desarrollo era notable; sin embargo, con la presencia española se impusieron formas de organización feudal, de servidumbre, aunque subsistieron formas incásicas de producción. Los conquistadores encontraron desarrollo económico que les permitió afianzar su proceso conquistador. “Solo de esta manera podría explicarse que los conquistadores, sin profesiones útiles, delincuentes indultados, vagabundos, hijodalgos, sin arte ni parte, en tan poco tiempo hubiesen llenado sus talegas con la enorme cantidad de metales preciosos, destruyendo todo un cúmulo de esfuerzos de las culturas indoamericanas y

convirtiéndolos en fuentes para el desarrollo y acumulación de capital metropolitano<sup>33</sup>”.

En la cultura fue la Iglesia la encargada de imponer nuevas creencias, un nuevo y único Dios, la imposición de la fe católica como elemento de ablandamiento de los conquistados. Las ciencias entre 1492 y 1700 modificaron radicalmente el pensamiento de la población americana; pese a ello, las creencias aborígenes y su cosmovisión subsistieron al tiempo, pudieron sobrevivir junto a los espacios culturales impuestos por los conquistadores, configurándose lo que Valdano llama el “sincretismo religioso”.

En el marco de aspectos históricos y culturales expuestos, se puede comprender que los procesos de conquista y colonización requirieron de una justificación espiritual que se posibilitó a través de bulas papales, pero a su vez fue necesaria la educación y la Universidad en particular, como instrumento de adoctrinamiento y sometimiento impulsado por la religión que fue la que se hizo cargo de esta tarea, pero también como instrumento de privilegio de las élites, a fin de que su conocimiento y pensamiento sea impuesto a los sectores marginados.

En este contexto y para garantizar la acumulación, el sostenimiento de la Corona española y la difusión del cristianismo, se hizo necesario fundar de manera temprana las Universidades, cuando “aún olía a pólvora y todavía se trataba de limpiar las armas y de herrar los caballos”, según el cronista Vásquez<sup>34</sup>.

Dos fueron las prioridades para la fundación de Universidades: por un lado, imponer la ideología de la conquista para la aceptación de la nueva estructura económica, jurídica y religiosa por parte de la comunidad sometida; y, por otro, la difusión de una nueva lengua entre los aborígenes que facilitaría el proceso de colonización.

---

<sup>33</sup> MEJÍA, L. (1982: 59-60).

<sup>34</sup> Citado por TÜNNERMAN BERNHEIM, C. (2001: 41).

## 2.2. Las Universidades coloniales

Si bien en Europa la pugna entre Reforma y Contrarreforma incidió directamente en el pensamiento universitario, es de advertir que en América la Reforma no tuvo cabida, pues, la Contrarreforma mediante la Inquisición logró frenar cualquier intento de cuestionamiento a los postulados básicos de la Iglesia. La Corona y la Iglesia llegaron a un acuerdo que permitió que la primera gobierne utilizando a las órdenes religiosas principalmente de los jesuitas, garantizando el gobierno pacífico.

Las Universidades de Salamanca y la de Alcalá de Henares fueron el referente de las Universidades coloniales. Sus estructuras y formas organizativas fueron imitadas, así como también sus planes de estudio que llevaban impresa la ideología en la que se defendía la Corona y se imponía la religión católica cuya enseñanza en escuelas, colegios y Universidades era fundamental.

La Universidad de Alcalá de Henares inspiró la fundación de las Universidades privadas con orientación católica, siendo la Universidad de Santo Tomás de Aquino fundada en Santo Domingo, en la Isla Española, en 1538, la primera creada bajo este modelo de “convento-universidad” que da origen a las Universidades católicas privadas de América.

La Universidad de Salamanca, siguió la línea de la primera Universidad que se fundó en el mundo, que como se ha visto, fue la de Bolonia. La Universidad de Salamanca fue la primera y más prestigiosa Universidad de España y recoge, por decirlo de alguna manera, los cimientos de la educación universitaria pública, la participación estudiantil y las elecciones democráticas. El modelo “Studium Generale” de la Universidad de Salamanca, inspiró la fundación de la Universidad de Santiago de la Paz en 1558 y la de San Marcos de Lima, así como la de México en 1551, estas dos últimas las más prestigiosas de la época colonial.

Las Universidades de Alcalá y de Salamanca no diferían en lo medular; sin embargo, sus esquemas o concepciones se diferencian porque la primera y las Universidades inspiradas en ella, respondieron más a los intereses de las órdenes religiosas, mientras que la segunda y las Universidades que la siguieron,

estaban más cercanas a los propósitos de la Corona. De todos modos, las dos Universidades tuvieron el carácter de religiosas.

Las Universidades fundadas en la colonia se convertirían en el instrumento idóneo para el proceso de evangelización que, según Claudio Rama, tuvo dos modalidades: una fundamentada en la formación de las élites para actuar hacia abajo convenciendo o imponiendo sus ideas, y la otra basada en la evangelización de la base social para legitimar lo realizado por los superiores<sup>35</sup>.

El historiador Samuel Guerra Bravo, destaca que los amos o señores tenían la posibilidad de la actividad intelectual, a quienes estaba destinada la razón, mientras que a los esclavos estaban destinadas las labores manuales, por lo que se destacaron como albañiles, pintores, escultores, etc., pero no como intelectuales.

Al respecto, el historiador Marco Chiriboga Villaquirán evidencia que desde 1752 la Corona prohibió que las Universidades recibieran a personas que no certifiquen su limpieza de sangre o que se hubiesen desempeñado en “oficios viles y mecánicos<sup>36</sup>”.

Por otro lado, y correspondiendo a la época, las Universidades fueron jerarquizadas, no fue posible una organización administrativa que permitiera a la comunidad universitaria participar en las decisiones que provenían desde la Corona o la Iglesia como imposiciones.

Las primeras Universidades fundadas en la colonia respondieron a un régimen jurídico que estuvo vigente a la época y en la formación social que ha sido descrita tanto para España como para América. Sus normas jurídicas respondieron a los intereses de la clase dominante de la época. Fueron los conquistadores quienes asumieron en América el poder, que ejercieron conjuntamente con la Iglesia como poder espiritual y económico y emitieron las normas de obligatorio cumplimiento para los conquistados. Dicho régimen se fundamentó en bulas papales y cédulas reales.

Todo el proceso de conquista fue ratificado jurídicamente mediante Capitulaciones que fueron concesiones, donaciones, privilegios que se establecían para los expedicionarios, unas de ellas acordada entre los “Reyes católicos” y Cristóbal Colón, fueron las Capitulaciones de Santa Fe del 17 de abril

---

<sup>35</sup> RAMA VITALE, C. (2006: 21).

<sup>36</sup> CHIRIBOGA VILLAQUIRÁN, M. (2005: 44).

de 1492. También se establecieron tratados internacionales como el de Tordesillas para establecer los límites y extensiones de conquista.

Para los conquistadores, habría sido necesaria la tranquilidad de conciencia frente a sus actos, para los cual y con fundamento en el “todo poderoso”, el Papa como su representante, emitió cuatro bulas<sup>37</sup> para legitimar la conquista.

Una vez producida la conquista y ya en el proceso de colonización, el fundamento jurídico más amplio provino de las Siete Partidas, que contemplaban las prácticas adoptadas en la Universidad de Salamanca. Las Siete partidas fueron emitidas por Alfonso X, quien reinó a partir de 1252 en León y Castilla; y, que, para efectos de educación contaba con destacados asesores. Se encuentra en la Segunda Partida, en el Título 31 “De los estudios en que se aprenden los saberes y de los maestros y de los escolares” la referencia al “estudio” que se entiende identificado con lo que hoy se conoce como Universidad y al que se conoce como el ayuntamiento de maestros y escolares, hecho con voluntad y con el propósito de aprender los saberes<sup>38</sup>. En dichas disposiciones también se encuentran antecedentes de la organización y gobierno de las Universidades. Las leyes de Indias, aunque en muchos casos no se cumplieron, forman parte del esquema jurídico de la época.

Como se ha dejado señalado, la primera Universidad constituida en tierras de América se produce en la Isla Española, en Santo Domingo, siguiendo el modelo de la Universidad de Alcalá de Henares. Se la funda mediante bula papal de 28 de octubre de 1538 denominada “In Apostolatus Culmine” que autoriza la creación de la Universidad de Santo Tomas de Aquino, a cargo de los dominicos, es el antecedente de la Universidad Autónoma de Santo Domingo en República Dominicana. Dicha Universidad tuvo reconocimiento de la Corona Española veinte años después, por lo que la primera Universidad reconocida oficialmente mediante Cédula Real se considera la Universidad de San Marcos que también obtuvo autorización papal denominándose “Real y Pontificia Universidad de la Ciudad de los Reyes de Lima”.

---

<sup>37</sup> Se trata de las Bulas llamadas “Alejandrinas” porque fueron emitidas por el Papa Alejandro VI.

<sup>38</sup> ALFONSO X (2015: 65).



En la colonia los españoles fundaron 25 Universidades<sup>39</sup> considerando a dos de Manila ya que Filipinas formó parte del Virreinato de Nueva España. La última Universidad fundada fue la de León en Nicaragua, mediante decreto constitutivo emitido por las Cortes de Cádiz de 10 de enero 1812.

### **2.3. Las Universidades de la Audiencia de Quito**

EL proceso de conquista se consolida en lo que hoy es la República del Ecuador, con la conformación de la Audiencia de Quito en 1563, que es el resultado de la constitución de villas y ciudades. En la Audiencia de Quito, el proceso educativo estuvo destinado a las élites para mantener el dominio, a quienes se les enseñaba los conocimientos de la época; y, junto a ello, la evangelización para que los sometidos acepten como natural su condición, a quienes se les enseñaba artes manuales.

Siguiendo la línea de Salamanca, se fundaron colegios que constituyeron antecedentes inmediatos de las Universidades. Bajo la orden de los franciscanos se fundó el Colegio San Andrés en 1557 en el que se educaron indios o mestizos que se habían hispanizado tanto por el habla como por la vestimenta y que, además, habían adquirido ciertas habilidades propias de España. Pese a su apertura democrática tuvo limitaciones, ya que formó parte del sistema en el cual la educación académica e intelectual estaba destinada a los conquistadores y a las élites; mientras que los indios y mestizos solamente recibieron la educación para manualidades. La labor misionera de los franciscanos en Quito, aunque siguió los lineamientos de la conquista y estrategias de adoctrinamiento a indígenas, se sustentó en el humanismo, cuyo representante más importante fue el ya citado Fray Jodoco Ricke, quien enseñó técnicas de cultivo y el castellano a los aborígenes. Entre los educandos de los franciscanos se encuentran dos hijos de Atahualpa: Carlos y Francisco.

Los historiadores Piedad y Alfredo Costales hacen referencia a la educación impulsada por los agustinos los mismos que continuaron la tarea educativa de los franciscanos. Señalan que, a partir de 1581 en que se funda el

---

<sup>39</sup><https://laamericaespanyola.wordpress.com/2016/10/10/universidades-en-la-america-espanola/> Última consulta 5 de septiembre de 2018.

Colegio San Nicolás de Tolentino y luego también con el Colegio Santa Catarina Virgen y Mártir, los agustinos propiciaron la enseñanza a los indios y a los más pobres. Los agustinos enseñaron oficios como la carpintería, la albañilería, zapatería, barbería, ollería, luego la música, pintura, escultura y la arquitectura, labores aprendidas que, según los mismos historiadores, dieron más lustre que la sabiduría de los doctorados en Teología Moral<sup>40</sup>. Resultado de esta educación fue la “Escuela Quiteña” en la que se destacan: Miguel de Santiago, Legarda, Panpite, Caspicara, Gorívar, Rivera, Samaniego, Pinto, Antonio Salas, cuyos logros han trascendido las esferas coloniales y territoriales.

Mentor del Colegio San Nicolás Tolentino fue el fray Gabriel Saona constituyendo la oficialización de lo que ya los agustinos habían venido realizando en favor de los indios y pobres desde 1573. Concibió dicho Colegio antes que lo que habría funcionado el Colegio San Luis, su duración fue de quince años desde 1581 a 1596 este último en el que, además, se estableció la Facultad Universitaria con base al Colegio Tolentino, por disposición de la Bula “Intelligente”, *Quon Dominio Gratia*, emitida el 20 de agosto por el Papa Sixto V, base de la primera Universidad de lo que hoy se conoce como la República del Ecuador<sup>41</sup>.

Pese a lo dicho, según González Suárez el primer colegio en fundarse de manera formal habría sido el Colegio Seminario de San Luis en 1592, aunque reconoce que antes (1587) existió un colegio que fue sostenido con rentas eclesiásticas y que funcionó en la Casa Parroquial de Santa Bárbara<sup>42</sup>. El Colegio Seminario San Luis fue fundado por los jesuitas bajo inspiración de Santo Tomás de Aquino. Según el indicado historiador, fue el único que existió durante un siglo y que acogió a quienes querían graduarse en el sacerdocio y a otros que no lo harían. Se establecían becas para quienes harían el sacerdocio y para los hijos de Oidores y Ministros Reales. Continúa señalando González Suárez, que estaba prohibido el ingreso de artesanos y quienes pretendían ingresar como alumnos, debían pasar por un trámite judicial que determinaría su “limpieza de sangre”, pues no estaba aceptado que sus antepasados pudiesen haber ejercido un oficio. Se establecía que “el trabajo era deshonoroso y la holganza muy

---

<sup>40</sup> COSTALES, P. y A. (2003: 56).

<sup>41</sup> *Ibidem* (57).

<sup>42</sup> GONZÁLEZ SUÁREZ, F. (1903: 7).

honorable<sup>43</sup>. Se enseñaba lengua latina, Filosofía especulativa y Teología moral y dogmática.

El 28 de junio de 1681, los padres dominicos establecieron otro Seminario con el nombre de Convictorio de San Fernando.

Para satisfacer la necesidad de los estudiantes que terminaban los colegios, fue preciso fundar las Universidades en Quito, las mismas que tuvieron autorización real y pontificia. Estas respondieron a los mismos criterios generales de elitización y limpieza de sangre de las universidades coloniales en América.

En el presente trabajo se realizará un recorrido del proceso de constitución y desarrollo de la Universidad ecuatoriana; sin embargo, es válida la periodización que ofrece Lucas Pacheco<sup>44</sup> al establecer dos grandes épocas en la historia de la Universidad: la Universidad en la colonia, etapa que va desde 1603 año en que funciona la primera Universidad hasta 1826 año en que se funda la Universidad Central. La segunda época corresponde a la Universidad en la República que va desde 1826 hasta la actualidad. Pacheco establece varios períodos en cada una de las épocas mencionadas. No se sigue su periodización, aunque se la destaca, y se ha preferido analizar de manera cronológica destacando los aspectos más importantes de las Universidades en la colonia y la situación de la Universidad tanto en la independencia y Gran Colombia como en la República, en períodos perfectamente diferenciados como se verá más adelante.

### **2.3.1. Universidad de San Fulgencio**

La primera Universidad de Quito fue la de San Fulgencio que estuvo a cargo de los padres agustinos. Fue creada el 20 de agosto de 1586 mediante bula emitida por el Papa Sixto V, pero comenzó a funcionar en 1603. Fue el primer centro de estudios universitarios o superiores en la Real Audiencia de Quito, o lo que hoy es la República del Ecuador. En esta Universidad se dictaban importantes cátedras como la de Derecho Canónico y Civil, Teología, y Filosofía. La Universidad de San Fulgencio fue cerrada, el 25 de agosto de 1786, cuando

---

<sup>43</sup> Ídem.

<sup>44</sup> PACHECO PRADO, L. (2011: 11).

el Rey Carlos III retira la autorización a los agustinos para conceder títulos o grados universitarios.

El historiador Federico González Suárez cuestiona su condición de Universidad y la considera solamente Facultad, esto en virtud a la facilidad en otorgar títulos y por la falta de conocimiento de la bula por parte del Consejo de Indias. Señala que el título de Teología estaba tan descalificado que se otorgó a un zapatero de Popayán que no conocía la lengua latina, situación que ocasionó que el Rey Carlos III, quien conoció de este hecho, prohíba la expedición de títulos que se otorgaban de manera ilegal, esto se hizo mediante cédula de 1786<sup>45</sup>. Pese a lo señalado por González Suárez, Jacinto Jijón y Caamaño sostiene que la Bula si se presentó ante el Consejo el 5 de febrero de 1621 y este pidió el dictamen al Fiscal, quien lo concedió el 24 de mayo de 1622<sup>46</sup>.

Los cuestionamientos de Federico González Suarez, así como los que también habría realizado Jacinto Jijón y Caamaño a quienes se refieren los esposos Costales, son desvirtuados en el documento “Los Agustinos Pedagogos y Misioneros (1573-1869)”, demostrando la existencia de alumnos y autoridades entre 1574 y 1600, siendo su primer Rector el Reverendo Maestro Fray Gabriel Saona.

Los historiadores Costales son contundentes al manifestar: “Respetando el juicio de González Suárez, no se puede, sin embargo, destruir la obra académica de los agustinos por simple perversión religiosa. San Fulgencio cumplió su papel dentro de ese espacio de tiempo de doscientos años, donde hubo quiebras académicas, ciertos oscuros privilegios que empañaron su prestigio, sin menoscabar el esfuerzo monumental de la enseñanza superior<sup>47</sup>”. Manifiestan que tal crítica no tiene sustento en investigaciones históricas, que ha sido emitida sin comprobación y que la gran mayoría que ha tratado el tema, se dedicó a lanzar epítetos y a disparatar. Más adelante dicen: “San Fulgencio es el producto de la época, en la que no sólo el celo, la envidia, sino la emulación religiosa ocasionó insospechados trastornos sociales<sup>48</sup>”.

---

<sup>45</sup> GONZÁLEZ SUÁREZ, F. (1903: 27).

<sup>46</sup> COSTALES, P. y A. (2003: 59).

<sup>47</sup> *Ibídem* (61).

<sup>48</sup> *Ibídem* (61-62).

Superando esta crítica, se debe mencionar que, por disposición del Papa Sixto V, se creó en la ciudad de Quito, la Universidad de San Fulgencio y aunque la bula se demoró en llegar a Quito, los agustinos no esperaron el pase regio y con la sola patente generalicia, se erigió la Universidad el 20 de diciembre de 1603.

### **2.3.2. Universidad de San Gregorio Magno**

Los jesuitas con las mismas prerrogativas que habían tenido para fundar Universidades en Europa, solicitaron la fundación de una Universidad en Quito, lo que fue concedido por parte del Papa Gregorio XV y contó, además, con la autorización del Rey Felipe IV.

Se fundó sobre la base del Seminario San Luis, el 15 de septiembre de 1622, bajo la denominación de Real y Pontificia Universidad San Gregorio Magno de Quito. Estaba autorizada para conceder títulos de Bachiller, Licenciado, Maestro y Doctor en los campos del Derecho Canónico, Teología y Arte para quienes estudiaron en los Colegios de la Compañía de Jesús.

Solamente el 19 de mayo de 1651 recibe la orden de "Obedecimiento", que le posibilita iniciar oficialmente sus labores y siguiendo la tradición del Colegio San Luis, la Universidad de San Gregorio lo hace con las características de aristocrática y elitista, debiendo justificarse la limpieza de sangre para el ingreso a ella.

Esta Universidad tenía una importante biblioteca considerada como una de las más grandes de Latinoamérica de la época. Contaba con destacados laboratorios, que inclusive, fueron utilizados por La Condamine y la Misión Geodésica Francesa en su visita a estas tierras.

La Universidad San Gregorio Magno fue clausurada mediante Cédula Real emitida por el Rey Carlos III, el 9 de julio de 1769.

### **2.3.3. Universidad de Santo Tomás de Aquino**

La última Universidad de la colonia en Quito, se funda con aprobación del Papa Inocencio XI, mediante la transformación en 1688 del Seminario de San

Fernando. Es la denominada Universidad de Santo Tomás de Aquino de la ciudad de Quito, que estuvo regentada por los dominicos.

Tanto la Universidad San Gregorio y la Santo Tomás eran Universidades privadas y religiosas. Su acceso era limitado y exigía la limpieza de sangre, por lo que los sectores más abandonados no tuvieron oportunidad de ingresar a ellas al igual que sucedía en los colegios. Pese a ello, se encuentra como excepción la posibilidad que sí la tuvo Eugenio Espejo<sup>49</sup>, prócer de la independencia de América, quien por circunstancias particulares al ser hijo de blanca y la tenacidad de su padre Luis Chusig, es aceptado como estudiante del Colegio San Luis y luego en las Universidades de San Gregorio y Santo Tomás de Aquino. En esta última Universidad también estudiaron Juan de Salinas, José Joaquín Olmedo y José Mejía Lequerica, insignes personajes que participaron de manera activa en los procesos de independencia.

La Universidad estuvo al servicio de la Iglesia y la difusión de sus postulados, no cabía nada fuera de la religión, al punto que el estudio de la Filosofía se supeditaba a la Teología y el conocimiento de la misma determinaba la cumbre del saber de la época.

Valdano señala que en Filosofía la única doctrina que se estudiaba era la escolástica, aunque con matices según las órdenes religiosas, los dominicos eran seguidores de Duns Escoto y los jesuitas de Francisco Suárez; tomistas y neotomistas respectivamente. Igualmente, señala que la ciencia moderna para aquella época no tuvo acogida en la Universidad colonial por la censura proveniente de la Iglesia.

---

<sup>49</sup> Francisco Javier Eugenio de Santa Cruz y Espejo (1747-1795) probablemente es el personaje más importante de la historia ecuatoriana. Pese a su condición humilde y de mestizo, alcanza niveles inimaginables de estudio científico, en una época de privilegios concedidos a los criollos y españoles. Apasionado por el estudio de las ciencias, se adelanta inclusive a los descubrimientos que se realizaban en Europa en diferentes áreas del conocimiento, con especial énfasis en la Medicina. Estudió en el Colegio San Luis de los jesuitas en el cual es víctima de la discriminación pese a lo cual obtiene el bachillerato con honores. En la Universidad de San Gregorio se gradúa como Maestro de Filosofía y la de Santo Tomás de Aquino se gradúa de Doctor en Medicina. Junto a estos estudios también emprendió en Teología y Derecho ramas en las cuales obtuvo licenciaturas. Escritor prolífico pudiendo destacar obras como Nuevo Luciano de Quito, Ciencia Blancardina, Marco Porcio Catón, Retrato de la Golilla, Reflexiones acerca de un método para preservar a los pueblos de las viruelas. También es símbolo del periodismo ecuatoriano al ser el fundador del primer periódico "Primicias de la Cultura de Quito". Agitador político y pionero en las ideas de independencia, encarcelado varias veces por su pensamiento libertario, muere en la más absoluta pobreza y solo obtiene la libertad cuando agonizaba.

En las Universidades de Quito, la escolástica tradicional dominó el escenario y se impuso como método de estudio oficial, justificando con ello la presencia de los conquistadores y sus acciones como resultado de la divinidad ante la cual no había lugar para la oposición.

En las Universidades quiteñas no hubo lugar para la investigación, la crítica o la generación de ideas. Se concretaban en el plano de la escolástica y de la dogmática, a la repetición de los dogmas transmitidos desde las Universidades españolas que se encontraban aún con la enseñanza del feudalismo.

“La Universidad era la gran receptora de una tradición y de una doctrina establecida, y su función estaba limitada a guardarla, repetirla y difundirla fielmente, sin examen de sus fundamentos ni de sus conclusiones. Estaba cerrada la posibilidad a toda interpretación personalista, y si esta llegaba a darse rondaba sobre ella la sospecha de herejía y el consiguiente proceso inquisitorial.”<sup>50</sup>

Como se puede apreciar, la esencia de la Universidad fue la copia, la repetición de conceptos, la memoria como elemento fundamental para la trasmisión y adquisición de conocimientos.

Otro elemento a destacar es la preparación en la oratoria a las élites, la misma que era un juego de palabras envolventes sin contenido útil, que permitía según Valdano, el lucimiento verbal de las élites mediante el púlpito y la cátedra universitaria, para sometimiento de los aborígenes.

No existieron muchos libros, la imprenta se instaló por primera vez en Ambato en 1754 y luego se trasladó a Quito, lo que revela que la investigación y la producción de cultura mediante textos, estuvo al margen de las Universidades.

Debe destacarse que a Quito llegó la influencia del Renacimiento y la presencia de las ciencias experimentales, lo que afectó los cimientos de la escolástica. La presencia de los Académicos Franceses en 1736, contribuyó a este progreso por lo que las Universidades debieron adaptarse a esta nueva realidad. Juan Bautista Aguirre y Juan Hospital, profesores de la Universidad de San Gregorio, son importantes personajes a este respecto.

---

<sup>50</sup> VALDANO, J. (2000: 80).

Hasta este momento histórico, la Universidad funciona bajo las mismas características de religiosidad, dedicada al estudio teológico y a la filosofía desde el ámbito del cristianismo, no existía preocupación por el estudio científico, situación que cambiaría a partir de 1789 en que el Estado Español, a propósito de la Revolución Francesa, demuestra una preocupación por la Universidad, que se aprecia con la fusión de las anteriores Universidades, esto es la San Gregorio Magno y la Santo Tomás para constituir una sola de carácter público<sup>51</sup>.

#### **2.3.4. Origen de la Universidad pública**

Entre la Universidad de Santo Tomás de Aquino y la de San Gregorio se suscitaron rivalidades, pues al ser menores y privadas pugnaban por su reconocimiento oficial. Tales disputas que duraron veinte años, concluyeron cuando se produjo la expulsión de los jesuitas en 1767, y luego en 1769, se ordenará el cierre de la Universidad San Gregorio.

La expulsión de los jesuitas significó perjuicio a la actividad académica pues, la Universidad dejó de investigar y hacer ciencia, retroceso que determinó una verdadera crisis que se experimenta desde 1767 hasta 1787<sup>52</sup>. Tal crisis, sin embargo, al decir de Samuel Guerra, posibilitó que Eugenio Espejo critique el sistema educativo imperante y argumente en favor de la Universidad ecuatoriana y de la ciencia. Sus cuestionamientos se los encuentra en sus obras el Nuevo Luciano de Quito, Marco Porcio Catón y La Ciencia Blancardina<sup>53</sup>.

La pugna entre las Universidades indicadas determinó, como se ha dejado indicado, que se declare clausurada la de San Gregorio el 9 de julio de 1769, en virtud a lo dispuesto en la Real Cédula de esa fecha.

Autorizada por el Rey mediante Real Orden de 4 de abril 1786, se aprueba la Junta de Temporalidades encargada de organizar una Universidad de carácter público en base a la extinguida Universidad de San Gregorio. Se fusionarían así las Universidades de San Gregorio Magno y la Santo Tomás de Aquino, quedando exclusivamente ésta que daría origen a la primera Universidad Pública en lo que hoy es Ecuador.

---

<sup>51</sup> PACHECO PRADO L. (2011: 14).

<sup>52</sup> ROSERO JÁCOME, R. (2016: 49).

<sup>53</sup> GUERRA, S. (1983: 158).



Se declaró la secularización de la Universidad de Santo Tomás de Aquino, la que se inauguró formalmente el 9 de abril de 1788. Se organiza así la primera Universidad pública denominada “Pública y Real Universidad de Santo Tomás de Aquino de la ciudad de Quito”, la que posibilitaría un acceso más democrático y no exclusivo de religiosos a la Universidad. Aunque seguía a cargo de los devotos, la Universidad dependería del Estado. Se unifican las cátedras existentes de Lengua Quichua, Retórica, Artes, Sagradas Escrituras, Medicina, Leyes, Teología, Filosofía, Gramática y los docentes serían religiosos y seculares.

Su organización y funcionamiento fueron dispuestos por el Rey para que, en cumplimiento de las Leyes de Indias, el Rectorado se realice por elección del claustro y se alterne entre eclesiásticos y seculares, libertad de ingreso con la única limitación de calificar los méritos y el aprovechamiento. Se dispone que los Estatutos sean reformados o aumentados con base a los existentes de las Universidades de San Gregorio y Santo Tomás.

Con fecha de 26 de octubre de 1788 se emitió el Estatuto de la Real Universidad de Santo Tomás de Aquino de la Ciudad de Quito que contenía 13 títulos y 162 Constituciones que incluye el Juramento de El Rector, “Juramentum Doctorum” y el Juramento de los Oficiales. Las llamadas “Constituciones”, son articulados que contienen disposiciones precisas de organización y funcionamiento. Establecen normas y procedimientos, lo que permite apreciar el funcionamiento de la primera Universidad pública, su estructura, organización, régimen jurídico, muchos de cuyos elementos perviven y constituyeron antecedente de lo que más tarde será la Universidad Central del Ecuador<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Siguiendo su orden, dichas “Constituciones” se refieren a: fiestas y honores al patrono y su organización, la admisión a la Universidad pública de todos los que profesan doctrina ortodoxa, reunión de cátedras e incremento de ellas, sobre el Maestre Escuela que es Canciller, y quien conferirá los grados, nombramiento de Procurador y Abogado, elección de Rector, Vicerrector y Conciliarios, duración en el cargo de Rector, solemnidades en la elección, la alternabilidad entre clérigos y seculares, forma de votación y requisitos, reelección, rentas y propinas, jurisdicción y atribuciones del Rector, de Vicerrector y Conciliarios, sobre los grados y la participación del Secretario, solemnidades, repeticiones, exámenes, sobre el Claustro, sanciones, el archivo, sobre las Cátedras de Teología, sueldos y obligaciones de los catedráticos, catedráticos en Cánones y Leyes, obligación de proveer de buenos libros a los estudiantes y Maestros, asignación de cátedras de Filosofía, Medicinas, Latinidad, sueldos, Conferencias Sabatinas y Conclusiones, término para el edicto y oposición de las Cátedras vacantes, modo práctico de exámenes, pena del que soborna votos para Cátedras, obligación de los Catedráticos, remoción de Catedráticos y sus recursos, solemnidad en el día de San Lucas y siguientes, quien puede poner sustituto, fallas y pena del que se ausenta sin licencia, sobre la jubilación a los veinte años de cátedra, siendo los cuatro a lo menos de Cátedra de Prima, tiempo de Matrículas y su contribuciones por los Estudiantes, obligaciones y prohibiciones para estudiantes, sobre Bedeles sus sueldos y obligaciones, sobre el Síndico y Procurador, Colector, sobre el Secretario sus

En cuanto a la reforma educativa universitaria es necesario destacar el aporte brindado por el Obispo de Quito José Pérez Calama, quien presentó la propuesta de Reforma mediante la cual contribuyó al cambio curricular introduciendo literatura diversa y actualizada, de ciencia avanzada para la época, para conocimiento de la juventud universitaria.

Calama implementó el Plan de estudios el 29 de septiembre de 1791 en la Universidad de Santo Tomás de Aquino que, a más del aporte de textos nuevos para estudio, modificó la metodología y aportó para la organización administrativa. “Su propuesta de cambio de enseñanza-aprendizaje de memorista a racionalista enfatizando en el racionamiento por la argumentación, aspectos que tendrán profundas repercusiones en las mentes ilustradas de la Audiencia de Quito<sup>55</sup>”.

Toda esta contribución del mencionado Obispo, le hace sostener al doctor Hernán Malo González que la transformación del obispo Calama puede ser considerada como la primera reforma universitaria o la pre-reforma universitaria<sup>56</sup>.

Pese a los cambios implementados que se dejan expuestos, el contenido clasista, elitista y eclesiástico de la Universidad no varió y siguió respondiendo a los postulados colonialistas.

### **3. LA UNIVERSIDAD Y LOS MOVIMIENTOS DE INDEPENDENCIA**

#### **3.1. La Universidad y el Primer grito de Independencia**

En términos generales la Universidad no tuvo participación durante el proceso de independencia porque se encontraba alejada de la realidad y de las necesidades de las grandes mayorías. Representaba los intereses de los grupos de poder de aquel momento; y, por lo mismo, estaba ocupada en mantener su

---

derechos y obligaciones, el escudo de armas de la Universidad, requisitos que han de haber verificado los que hayan seguido estudios en la Universidad, forma de incorporación de las Universidades, exámenes anualmente a los estudiantes, pasantes en Teología y Leyes, grados y solemnidades, vacaciones y feriados. Estatuto de la Real Universidad de Santo Tomás de la Ciudad de Quito (1788).

<sup>55</sup> ROSERO, R. (2016: 47).

<sup>56</sup> MALO GONZÁLEZ, H. (1981: 52).

estatus y difundir la ideología imperante desarrollada por la religión católica. No obstante, en las Universidades coloniales se formaron varios profesionales que se constituyeron en próceres que aportaron a la independencia en su calidad de criollos o mestizos dirigiendo los gobiernos nacientes de este proceso, en medio de contradicciones y retrocesos como se verá más adelante. Universidades como las de Chuquisaca en lo que hoy es Bolivia o el Colegio San Fernando en lo que hoy es la República del Ecuador, fueron centros en donde se propugnaron ideas de libertad en medio de las restricciones que la cátedra imponía.

Existiendo como fundamento para la independencia la situación social, económica y política de las colonias, un aspecto importante que siempre ha movido los procesos de cambio, ha sido la existencia de una ideología que oriente los pasos a seguir. Este proceso no estuvo exento de inspiración teórica y ese pensamiento fue el de la Ilustración que contribuyó enormemente a la independencia como ideología aglutinadora que dirigió el proceso, pero desde luego, las verdaderas causas de aquélla, hay que encontrarlas en los hechos que se suscitaban en las colonias y particularmente en Quito, en donde se prenderá la primera llama de independencia.

Resulta importante señalar que, entre sus estudiantes universitarios, ya se habían generado los primeros conocimientos sobre la “nueva ciencia”, estudios del Derecho con la visión moderna y nuevos planteamientos sobre la política y la sociedad.

Otra influencia importante fue la de la masonería, por ello, algunos de los patriotas conformaron logias; el propio Simón Bolívar formó parte de la Gran Logia Hispanoamericana fundada por Francisco Miranda en París en 1795 para impulsar la independencia de España.

Un aspecto que incidió fuertemente en los deseos de independencia fue que los conquistadores que se habían asentado en estas tierras, adoptaron posiciones autónomas frente a la Corona, desobedeciendo disposiciones e implantando normas de manera directa, que les permitieran saciar su voracidad de riqueza. La Corona emitió las Leyes de Indias para proteger a los indígenas, las que pasaron desapercibidas y sin cumplimiento alguno.

Se produce un rompimiento entre la metrópoli y las autoridades locales, que, además, eran designadas al margen de las normas vigentes y recaían exclusivamente en españoles, lo que también ocurría para el caso de dignidades

eclesiásticas, mediante lo cual, aprovecharon para lucrar a través de los diezmos.

Pero la causa más destacada entre la separación de España y América debe considerarse a la desastrosa política económica y fiscal impuesta, que empobreció a la sociedad e impidió su desarrollo. Existieron imposiciones de tributos que afectaban a la mayoría de la población, impuestos a los indios que constituían la mitad de los ingresos de la Audiencia, diezmos en favor de la Iglesia, impuestos a la explotación minera y de lavaderos de oro, derechos por posesión de empleos o títulos académicos, venta de títulos nobiliarios, impuesto a las alcabalas, derechos de aduana, arrendamiento y venta de empleos. Todos estos aspectos generaron la existencia de un comercio clandestino, pero también la evasión por parte de los criollos a las imposiciones establecidas.

“El cúmulo de gravámenes que sofocaban el comercio americano y las desmedidas ganancias con que se enriquecían los mercaderes españoles crearon una tensa y sorda atmósfera de reacción que se desbordaba en el tráfico clandestino que dejaba al criollo, a más de una justificada utilidad, un hondo sentimiento de orgullo satisfecho<sup>57</sup>”.

El proyecto de independencia comenzó con la impugnación a las instancias educativas y culturales cuyo retraso con la expulsión de los jesuitas se agravó mucho más. Se condenó la estratificación y la exclusión que existía en la educación primaria, las condiciones de estudio y el número reducido de escuelas. Luego la lucha fue contra la Universidad por el deplorable nivel académico y retroceso científico que ni siquiera supo sostener la reforma que había sido planteada por Pérez Calama y Eugenio Espejo, dejando de lado los progresos que había traído la Misión Geodésica Francesa.

“Pero el proceso académico no fue más que un reflejo de la crisis estructural que sacudió a la Universidad en su paso de una orientación plenamente confesional y fuertemente eclesiástica a una Universidad estatal o pública que abría tímidamente sus puertas a un moderado proceso de democratización y modernización. El fenómeno se produjo en la veintena de años que van de 1767 a 1787, en que dejaron de tener un papel preponderante en el quehacer universitario las órdenes religiosas, entregadas al aspecto

---

<sup>57</sup> DE LA TORRE REYES C. (1990: 118).

misional de la conquista y colonización, para dar paso a una Universidad hacendaria, predominantemente secular e ilustrada<sup>58</sup>”.

El cuestionamiento fundamental a la educación universitaria provino de Eugenio Espejo como ya se ha indicado, quien en lo fundamental realiza su crítica en obras como el Nuevo Luciano de Quito, Marco Porcio Catón y Ciencia Blancardina. Pero Espejo también realiza estudios sobre la situación de la Audiencia de Quito en aspectos comerciales, tributarios, de salubridad, de la situación de los indígenas

La situación social que se vivía generó procesos de reforma para luego desencadenar en la independencia. Era necesario poner en marcha rectificaciones que habían sido advertidas por el movimiento ilustrado. La oposición y defensa del sistema colonial no se hizo esperar; y, según Carlos Paladines, las primeras resistencias surgieron de la Universidad que se convirtió en aliada conservadora del colonialismo imperante, la cual mediante sus cátedras de Derecho, Teología y Filosofía, se encargó de defender los postulados absolutistas, las tesis del regalismo español, la sobrevaloración del Derecho Romano y la minusvaloración del Derecho Indiano, sin escuchar las recomendaciones realizadas por Pérez Calama para que la Universidad se abra a las nuevas corrientes del pensamiento y se implementen cursos de Economía Política y Derecho Público.

Esta es una muestra evidente de que la Universidad hasta esta parte de la historia ha defendido las ideas de los grupos de poder quedándose al margen del avance de la ciencia y la investigación, y lo que es peor, de puertas cerradas a las necesidades de la población. Una vez más la Universidad se encuentra del lado de los sectores dominantes de la sociedad, defendiendo desde la cátedra, las tesis que fortalecen las posturas de dichos sectores.

La crisis generalizada que se vivía en la colonia y particularmente en la audiencia de Quito, a la que se sumaron desastres naturales como terremotos, incendios y epidemias que diezmaron a la población, generó reacciones de toda índole, se produjeron violentas y sangrientas sublevaciones indígenas.

El proceso de independencia en Quito se realizó en etapas sucesivas, no concebidas previamente, sino que se desarrollaron a la luz de los

---

<sup>58</sup> PALADINES ESCUDERO, C. (1994: 181).

acontecimientos que fueron gestándose como producto de la crisis y las pugnas sociales. La primera etapa fue la del Primer Grito de la Independencia el 10 de agosto de 1809, que continuó y terminó con la masacre de los patriotas el 2 de agosto de 1810. Luego se desarrolla el proceso de nueva toma del gobierno entre 1811 y 1812, período en el que se redacta la Constitución Quiteña. Finalmente, las luchas desarrolladas entre 1820 y 1822 culminan con el triunfo de Sucre y los patriotas en la Batalla del Pichincha ponen fin a la dependencia de España.

El 10 de agosto de 1809 se instauró una Junta de Gobierno. Los rebeldes suscriben el Acta de Independencia, declaran cesar en funciones a las autoridades y resuelven formar la Junta Suprema para gobernar interinamente la Presidencia de Quito. Se designó como Presidente a Juan Pío Montúfar, el marqués de Selva Alegre y Vicepresidente el obispo de Quito José Cuero y Caicedo. Dato interesante para la historia de la Universidad es la designación como Ministro de Gracia y Justicia al doctor Manuel de Quiroga, Vicerrector de la Universidad de Quito. El juramento solemne que prestarán los miembros de la Junta se lo realizó en la Catedral de Quito, el 17 de agosto en ceremonia político religiosa en la que intervino la Universidad.

El primer grito de la independencia no tuvo movimiento social que lo auspice, no se contó con apoyo popular y más bien podría caracterizarse como un “golpe de Estado” de connotaciones eminentemente patrióticas radicado en Quito. Paladines destaca entre los partícipes de este movimiento que consagró el Primer Grito de la Independencia de América a civiles, la mayoría criollos y abogados, curas párrocos y miembros del Colegio San Fernando que se habría convertido en centro ideológico de avanzada y varios de cuyos catedráticos abogados participaron en esta gesta histórica.

El “Acta de Independencia” del 10 de agosto de 1809 es considerada por algunos historiadores como la primera Constitución ecuatoriana y una de las primeras constituciones en el imperio español después de la de Bayona. Es un documento jurídico que, aunque limitado, pequeño y de poca duración, tiene las características de una verdadera Constitución al establecer las funciones del Estado, territorio, ejército, sistema de remuneraciones de autoridades; además

se la suscribió como acto constitucional del pueblo de Quito. Se concluye por lo mismo, que tiene la primacía de las constituciones ecuatorianas<sup>59</sup>.

Por otro lado, las Provincias de Guayaquil, Cuenca y Popayán se opusieron a la Junta Suprema de 1809. Se había gestado la contrarrevolución dejando aislada a Quito, con lo cual se iniciaron los aprisionamientos y la persecución inmisericorde que concluyó con la matanza de los patriotas el 2 de agosto de 1810 en la propia cárcel, y de la población en las calles de Quito. Otros insurrectos fueron apresados iniciándoles un proceso judicial en el que el fiscal pidió la pena de muerte para unos, presidio o destierro para otros. Según Landázuri, no existe sentencia conocida por haberse remitido el juicio a Santa Fe de Bogotá por pedido del Virrey.

La matanza de los patriotas prisioneros provocó de manera definitiva el despertar de la conciencia libertaria en toda América, lo cual fue asumido como elemento decisivo en la tarea libertadora de Simón Bolívar. La persecución, encarcelamiento, destierro y asesinato no impidió la reorganización del movimiento revolucionario por la independencia, pero así mismo, el fortalecimiento de los sectores conservadores que pretendían impedir el progreso.

### **3.2. Las primeras Constituciones de la independencia y la Universidad**

La masacre del 2 de agosto de 1810 conmovió aún a las autoridades españolas. El proceso de transformaciones que se vivían en Quito cuya repercusión y ejemplo se propagó por América, continuó en medio de guerras y divisiones.

Se constituyeron dos sectores en la Revolución Quiteña: unos más conservadores que seguían a Pio Montufar, marqués de Selva Alegre, identificados como “montufaristas” quienes aceptaban la independencia de España, pero mantenían fidelidad a Fernando VII y defendían el modelo monárquico de gobierno; los otros, radicales o “sanchistas”, guiados por Jacinto Sánchez de Orellana, marqués de Villa Orellana que buscaban la independencia total de España y propugnaban un gobierno republicano.

---

<sup>59</sup> LANDÁZURI CAMACHO, C. (2014:366).

La división provocó un avance de la oposición; sin embargo, el 4 de agosto de 1811 se instaló el “Soberano Congreso de Quito” el cual suscribió el Acta del Congreso de los Pueblos el 11 de diciembre de 1811, que declaró la independencia de España. El 15 de febrero de 1812 en medio de las diferencias, existiendo tres proyectos y sin la participación de los “sanchistas” que se separaron del Congreso, se promulgó la que será admitida por unos historiadores como la segunda Constitución Quiteña, en la cual la soberanía ya no sería del Rey, sino del Pueblo representado por el Congreso. El texto aprobado fue el de Manuel Rodríguez, sacerdote y profesor universitario, el mismo que era más liberal que los otros dos propuestos.

Para otros historiadores la verdadera primera Constitución, por las características que tuvo de temporalidad del “Acta de Independencia” del 10 de agosto de 1809, es la Constitución Quiteña o Pacto Solemne de Sociedad y Unión entre las Provincias que forman el Estado de Quito es considerada como el primer documento jurídico de organización del naciente Estado en su definitiva separación de la Corona española. Esta Constitución recibió la influencia de las revoluciones francesa y estadounidense, por ello cuenta con disposiciones modernas de pensamiento ilustrado; pero así mismo, se mantiene anclada en lo tradicional dadas las condiciones de la época, por lo que frente a un pueblo eminentemente católico, este Pacto invoca a Dios Todopoderoso Trino y Uno, lo que se mantendrá en todas las constituciones posteriores con mínimas modificaciones semánticas, con excepción de las Constituciones de 1906 y 1946.

En nombre de Dios en esta Constitución de 1812, se emiten las normas que están contenidas en cincuenta y cuatro artículos, se reconoce la soberanía del pueblo lo que evidencia el afán libertario al no considerar la soberanía única que antes tenía el Rey. Dicha soberanía se ejerce mediante representación de los diputados de las ocho provincias consideradas libres, que se constituyen en el Congreso y que conforman el Estado de Quito. Se establece que el Estado de Quito es independiente de otro Estado y Gobierno. Su forma de Gobierno será siempre popular y representativa, y se reconoce como única religión a la católica, con un sectarismo que no tolera ni permite otra religión que no sea la Católica Romana. Se establece con precisión la separación de funciones. Respecto a la



educación considera una atribución del Poder Ejecutivo, encargado de su protección, al igual que la industria y la prosperidad pública<sup>60</sup>.

Nada más se expresa sobre el aspecto educativo y mucho menos se hace referencia a la Universidad, que a esa fecha la única existente era la de Universidad de Santo Tomás de Aquino.

Este Pacto Solemne conjugaba las aspiraciones libertarias y los intereses de las autoridades nacientes, por lo cual, las estructuras sociales no se alteraron y tampoco la educación ni la Universidad tuvieron modificaciones, manteniendo, por el contrario, el esquema colonial.

La independencia, al ser un proceso en el que no participó el pueblo, sino una insurgencia de marqueses criollos contra la Corona, no alteró las estructuras sociales, por lo que el pueblo acuñó la frase “último día del despotismo y primero de lo mismo”; sin embargo, la misma fue un aporte para las futuras transformaciones que se verificarían en la República.

Por estas mismas fechas se elaboraban Constituciones en otras regiones del Imperio Español tanto por las luchas de independencia americana como por las luchas emprendidas en España. “En realidad, ambas guerras de independencia, a los dos lados del Atlántico, produjeron una verdadera fiebre constitucional. O, mejor dicho, más que esas guerras, fue el advenimiento de la modernidad, con su triunfante racionalismo, el que exigía abandonar los sistemas de Gobierno basado en la tradición, como la monarquía de Derecho divino, tan propensos a abusos de todo tipo, y adoptar, en cambio, sistemas basados en la razón, que se expresaba en las leyes, cuya base son las Constituciones, mediante las cuales se crearon sea monarquías constitucionales o repúblicas democráticas, que se suponía iban a ser regímenes mucho mejores que los anteriores<sup>61</sup>”.

España también vivía momentos de convulsión y adaptación a las nuevas circunstancias del desarrollo social, la modernidad. El 19 de marzo de 1812 se promulgó la Constitución de Cádiz, en la misma que participaron los patriotas José Mejía Lequerica y José Joaquín Olmedo.

---

<sup>60</sup> Constitución de Quito (1812).

<sup>61</sup> LANDÁZURI CAMACHO, C. (2014: 369).

Dicha Constitución incorporó algunos avances en el plano de la democracia y de los derechos y contribuyó al desarrollo constitucional de las regiones que formaban parte del Imperio español.

Esta Constitución consideraba que la nación española estaba constituida por los españoles de los dos hemisferios y su territorio estaba integrado por entre otras por las posesiones en América septentrional y meridional<sup>62</sup>.

Fortalecía a la monarquía y dedicaba varios artículos a las atribuciones y privilegios del Rey; sin embargo, es un documento que ha pasado a la historia como símbolo de libertad porque evidencia su oposición a la invasión napoleónica y el reconocimiento a los españoles, entre los que se incluyen quienes habitaban en América, en su calidad de ciudadanos y desarrollando principios de libertad de expresión, aunque mantiene la intolerancia en cuanto a la defensa y garantía para la religión católica con exclusión de otras religiones.

La educación en las diferentes Provincias españolas y Virreinos estará a cargo de los ayuntamientos y resulta interesante que esta Constitución, en apariencia tan lejana para nosotros, desde aquella época ya haga mención a las Universidades estableciendo que “se arreglará y creará el número competente de Universidades y de otros establecimientos de instrucción que se juzguen convenientes para la enseñanza de todas las ciencias, literatura y bellas artes.”<sup>63</sup> Lo que constituye un adelanto frente a la Constitución Quiteña e inclusive a muchas de las Constituciones de la República del Ecuador aprobadas hasta 1897 en que existe la primera referencia a la Universidad.

Otra disposición respecto a la educación y la Universidad dice: “El plan general de enseñanza será uniforme en todo el reino, debiendo explicarse la Constitución política de la Monarquía en todas las Universidades y establecimientos literarios, donde se enseñen las ciencias eclesiásticas y políticas<sup>64</sup>”.

Dentro del proceso emancipador, la independencia de Guayaquil llevada a efecto el 9 de octubre de 1820 es un acontecimiento de trascendencia que da inicio a la tercera etapa en el camino de integración de la Gran Colombia y la separación de España.

---

<sup>62</sup> Constitución de Cádiz (1812).

<sup>63</sup> Constitución Política de la Monarquía Española (1812: Art. 367).

<sup>64</sup> *Ibidem* (Art. 387).

Se instauró la Junta de Gobierno presidida por José Joaquín Olmedo y esta “república” se adhería más a Colombia y se separaba de Quito, expidiéndose una Constitución el 9 de octubre de 1820 denominada Reglamento Provisorio del Gobierno de Guayaquil, en el cual exclusivamente se establece el deber de los Ayuntamientos de “promover la educación de la juventud<sup>65</sup>”.

Igualmente, Cuenca bajo la inspiración de Sucre se independizaba y dictaba otra Constitución el 9 de marzo 1820, la que de la misma manera establece dentro del plan de gobierno y como obligación de los diputados “promover la educación de la juventud<sup>66</sup>”.

Las Constituciones de Quito, Guayaquil y Cuenca, no fueron nacionales y se expidieron exclusivamente para la organización de cada una de estas regiones. Dichas constituciones nada dicen respecto a la Universidad.

### **3.3. La Gran Colombia y la Universidad Central de Quito**

Antonio José de Sucre<sup>67</sup> realizaba sus campañas en la sierra quiteña y finalmente derrota a las tropas españolas en la Batalla del Pichincha el 24 de mayo de 1822, hecho histórico que determina la separación de Quito respecto de España y la integración a la Gran Colombia.

Simón Bolívar ingresa a Quito en medio del apoyo popular dejando de ser la independencia “únicamente una causa de las élites criollas y se había transformado crecientemente en una causa general de toda la nación quiteña<sup>68</sup>”.

El 27 de junio de ese año el claustro universitario reconoció el cambio de Gobierno y en lo formal acordó eliminar las armas españolas que se exhibían en la Universidad y cambiarlas por las de la república colombiana, tarea que fue encargada al Vicerrector de la Universidad. Igualmente, se dispuso que se cambien los sellos anteriores que constaban en los títulos y se coloquen nuevos. Se acordó que frente a la carencia de recursos se recurra al General Antonio

---

<sup>65</sup> Reglamento Provisorio del Gobierno de Guayaquil (1820: Art. 16).

<sup>66</sup> Constitución Política Cuencana (1820: Art. 17).

<sup>67</sup> Antonio José de Sucre (1795-1830) es un político y estratega militar venezolano, prócer de la independencia y cuyas acciones, principalmente su liderazgo militar en la Batalla de Pichincha, permitieron a los latinoamericanos obtener su independencia y construir la Gran Colombia.

<sup>68</sup> NUÑEZ SÁNCHEZ, J. (2011: 135).

José de Sucre sugiriéndole “arbitrios” para solventar la falta de fondos para las cátedras.

A partir de este momento la Universidad se sometía a las normas emitidas por la Gran Colombia. El Intendente General de Quito, el 18 de Julio de 1822 señaló la necesidad de modificar el plan de estudios universitarios para que se encuentren acordes a la nueva realidad republicana.

La República de Colombia fue fundada mediante Ley Fundamental de la República de Colombia en el célebre Congreso de Angostura de 1819. Se constituyó con los departamentos de Venezuela, Quito y Cundinamarca. Su integración fue compleja al abarcar un territorio extenso, sin comunicación, conformado por regiones bastante distintas y hasta opuestas, con diferencias étnicas y culturales. La República naciente era liberal en lo político y librecambista en lo económico, que generó oposiciones internas, pues las regiones costaneras se sintieron beneficiadas y las zonas interiores afectadas.<sup>69</sup>

En general, el proceso de independencia buscó no solo salir de la dependencia de España y romper con el régimen dominante en la colonia, sino transformar la sociedad que implicaba necesariamente modificaciones culturales, irrumpiendo contra la ideología dominante que se encontraba sostenida por la Iglesia a través de la educación y la cultura en toda la colonia, más allá de los privilegios económicos y de bienes que había adquirido. La Iglesia: “Fue beneficiaria de importantes derechos feudales, copártcipe en la administración del sistema judicial y de policía, responsable única del sistema educativo y censora oficial de toda labor cultural<sup>70</sup>”.

Por ello, la Iglesia, el clero, los sectores conservadores, ofrecieron una resistencia a todo proceso de cambio y en general contribuyeron a la contrarrevolución oponiéndose a la independencia de los pueblos bajo el argumento de defender los principios cristianos y religiosos. Son innumerables los sucesos en los que interviene el clero acudiendo a la traición, la delación, el crimen, la persecución<sup>71</sup>.

Para evitar la reacción popular fue necesario que el Congreso General de 1821 haga conocer que la religión y la moral eran objetivos gubernamentales.

---

<sup>69</sup> *Ibíd.* 140.

<sup>70</sup> NÚÑEZ SÁNCHEZ J. (2000: 5).

<sup>71</sup> Al respecto, revisar ALBORNOZ PERALTA, O. (1975).

Fue necesario implementar el “Patronato” del Estado para poder someter a la Iglesia a las disposiciones gubernamentales, aunque con algunas limitaciones. Más tarde en 22 de julio de 1824 el Congreso emitió una Ley de Patronato que amplió las posibilidades de control de la autoridad civil sobre la iglesia<sup>72</sup>. Inclusive una vez instalado el gobierno Grancolombiano hubo enfrentamientos con la iglesia y sus autoridades.

La lucha ideológica se verificó en el campo de la educación, así las posturas revolucionarias que aspiraban construir una nueva sociedad, se enfrentaron a las tesis tradicionales clericales que defendían los intereses adquiridos en la colonia y que se garantizaron en gran medida mediante el monopolio que la Iglesia tenía frente a la educación, la misma que como ya se ha dejado expuesto, era elitista y en la cátedra garantizaba los postulados sostenidos por los grupos de poder de la colonia.

Con el ascenso al poder de una nueva clase social surgida del proceso revolucionario independentista era necesario que la estructura elitista de la educación sea transformada en una de mayor acceso de la población a los centros educativos tanto primarios, secundarios como universitarios, pero también era imprescindible modificar el pensamiento educativo mediante la introducción de nuevas corrientes, así como la adopción de un nuevo método de enseñanza.

Todo esto evidentemente generó la oposición de la Iglesia, por lo que el Patronato que significaba la regulación por parte del gobierno respecto a los límites de actuación de la Iglesia, fue modificado en la necesidad de cumplir los objetivos nacionales; de esta manera, los nombramientos de rectores y autoridades de colegios y la ocupación de cátedras se liberarían de la omnipresencia clerical.

La nueva ideología impulsó la educación pública para permitir un mayor acceso y la intervención del Estado en la regulación de los principios educativos y su organización. Un importante documento jurídico para el impulso de la educación fue el Decreto Ley de 2 de agosto de 1821 que estableció los postulados de la educación pública<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> NÚÑEZ SÁNCHEZ J. (2000: 7).

<sup>73</sup> Los postulados de la educación pública son los siguientes:

Durante la Gran Colombia rigió la Constitución de Rosario de Cúcuta emitida el 6 de octubre de 1821 firmada por Simón Bolívar y refrendada por los Ministros Secretarios del Despacho. Esta Constitución encargaba al Congreso la atribución de “Promover por leyes la educación pública y el progreso de las ciencias, artes y establecimientos útiles; y conceder por tiempo limitado derechos exclusivos para su estímulo y fomento<sup>74</sup>”.

Se estableció la estrecha vinculación entre el gobierno y la ciudadanía en la responsabilidad educativa y se aprecia un especial interés por la educación femenina e indígena, lo que revela el concepto nuevo respecto a sectores marginados hasta esas épocas, por lo cual se dispuso la creación de escuelas y el financiamiento gratuito.

Se emitió el Decreto Ejecutivo del 11 de marzo de 1822 que reconocía la necesidad de sacar a los indígenas de su atraso, disponiendo se admitan en los colegios a indios puros en calidad de becarios. Se dispusieron algunas medidas para permitir la importación de libros y de implementos educativos y de investigación.

Como se dijo, de importancia sustancial era el cambio del método educativo autoritario, represivo, escolástico por uno inspirado en principios que el propio Bolívar los había adquirido durante su proceso educativo a cargo de su maestro Simón Rodríguez y en las ideas de Rousseau. Simón Bolívar había concebido un sistema educativo que reúna las siguientes características: público, masivo, gratuito, innovador. Considerando urgente su implementación y encontrando como única solución inmediata la aplicación del “sistema lancasteriano” consistente en la difusión del conocimiento a través de los estudiantes más sobresalientes. El 18 de marzo de 1826 entró en vigencia la Ley de Estudios, Colegios y Universidades y se expidió el Plan Nacional de Estudios.

---

“1. Importancia trascendental de la educación de todos los ciudadanos para el progreso del Estado y la felicidad pública.

2. Responsabilidad esencial del Estado en la educación de los habitantes del país y de los padres en la educación de sus hijos.

3. Obligatoriedad de los padres de enviar sus hijos a la escuela primaria, salvo casos de extrema distancia o fuerza mayor que les impidiesen hacerlo.

4. Derecho de los padres a dar a sus hijos la educación que a bien tuvieren, pudiendo ponerlos en una escuela privada costeada con su peculio.

5. Método de enseñanza uniforme en toda la República.

6. Preocupación especial por la educación femenina e indígena.” NÚÑEZ SÁNCHEZ J. (2000: 195-196).

<sup>74</sup> Constitución Política Grancolombiana (1821: Art. 55).

Los mismos principios educativos aplicados a la educación primaria y secundaria se consideraron para la educación superior y las Universidades. Se eliminó la elitización en ellas permitiendo el acceso masivo de estudiantes que se encuentren aptos para los estudios. Se introdujeron cátedras nuevas que permitían el conocimiento de los avances científicos y el pensamiento universal vigente a la época. Se crearon establecimientos para el estudio de las ciencias naturales y la navegación formando escuelas náuticas, destacándose en nuestra región la Escuela Náutica de Guayaquil.

En suma, la Gran Colombia había generado una transformación importante para la educación y las Universidades, en medio de la lucha ideológica entre quienes propugnaban el cambio y aquellas fuerzas retrógradas que las encabezaban la Iglesia católica y los grupos de poder económico.

La Universidad como se dejó anotado, se sometió a la normativa de la Gran Colombia y reconoció la nueva situación jurídica de la república. Hasta el momento de la independencia había en Quito la Real Universidad de Santo Tomás de Aquino, la que se encontraba en situación crítica académica y financiera que fue cuestionada por Espejo por lo que debía transformarse. “En tal virtud, la Junta Provincial de Pichincha solicitó en 1825 al Gobierno colombiano que tomase medidas para fomentar una modernización y mejora de los estudios superiores en Quito y que los principales impuestos recaudados en el distrito se destinasen a la Universidad, al igual que las rentas de las canonjías eclesiásticas<sup>75</sup>”.

El Congreso de Cundinamarca el 18 de marzo de 1826 mediante la Ley General sobre Educación Pública en su Capítulo Séptimo artículo 42 dispuso que: “En las capitales de los Departamentos de Cundinamarca, Venezuela y Quito se establecerán Universidades Centrales que abracen con más extensión la enseñanza de las Ciencias y las Artes<sup>76</sup>”. Estas Universidades se diferenciarían de las existentes en la Colonia.

De esta manera se crea la Universidad Central de Quito, la que, por lo mismo, es obra de Simón Bolívar. La Universidad Central de Quito, con nueva visión superando a la colonial, se levantó sobre la base de la Universidad Santo Tomas de Aquino.

---

<sup>75</sup> NÚÑEZ SÁNCHEZ J. (2000: 27).

<sup>76</sup> Ley General sobre Educación Pública (1826).

El 25 de julio de 1827, a fin de dar cumplimiento a la Ley de Creación de Universidades, Simón Bolívar dictó, mediante Decreto, un Reglamento aplicable para las Universidades de la Gran Colombia, organizando el gobierno y la integración de las mismas mediante Juntas Generales y Juntas Particulares; las primeras compuestas por el Rector, Vicerrector y Catedráticos. Simón Bolívar establece las normas para la organización interna de la Universidad con características de autonomía, organiza las condiciones de admisión de alumnos, sus matrículas, las cátedras que debían estudiarse y aún la orientación sobre la lectura de autores<sup>77</sup>. Bolívar se constituyó en un verdadero reformador de la educación universitaria pública.

La Gran Colombiana subsistió hasta 1831 en medio de separaciones como las del Ecuador. La última Constitución Gran Colombiana tiene fecha 5 de mayo de 1830, emitida bajo la Vicepresidencia de Domingo Caicedo, es decir, que esta Constitución regía aún para el Estado que meses después sería la República del Ecuador. Esta mantuvo la misma norma de la Constitución de Quito de 1812 respecto a la educación y sin mención alguna para la Universidad.

#### **4. LA REPÚBLICA Y LA UNIVERSIDAD**

Para el análisis de la Universidad en la República del Ecuador se propone una periodización que comprende cinco etapas:

- Primera etapa (1830-1925). Desde los orígenes de la República hasta el reconocimiento de la autonomía universitaria.
- Segunda etapa (1925-1979). Desde el reconocimiento de la autonomía universitaria hasta la finalización de las dictaduras militares.
- Tercera etapa (1979-2006). Desde el retorno a la constitucionalidad hasta las elecciones de 2006.
- Cuarta etapa (2006-2017). Desde la Asamblea Constituyente hasta el final del gobierno de Rafael Correa (2017).
- Quinta etapa (2017-2019). Desde el ascenso de Lenin Moreno al gobierno hasta la actualidad.

---

<sup>77</sup> Sobre este Reglamento y el detalle de la organización de estudios puede consultarse a MONCAYO MONGE, G. (1944: 123-124)



Los tres primeros periodos se estudiarán en este Capítulo, el cuarto período se analizará en el Capítulo II; y, de manera referencial, por ser un período aún corto, en el mismo Capítulo II se harán referencias y comentarios del quinto período.

Las etapas señaladas se distinguen por los siguientes acontecimientos: La primera desde los orígenes de la República del Ecuador en 1830 hasta 1925, período en el cual las Universidades no tuvieron autonomía y el gobierno de ellas estaba dirigido por el gobierno del Estado, sujeto a las coyunturas políticas de los grupos en el poder. La segunda etapa desde 1925, año en el que mediante Decreto Supremo se reconoce por primera vez la autonomía de las Universidades en cuanto a su funcionamiento técnico y administrativo, lo cual es elevado a garantía constitucional con la Constitución de 1945, hasta el año 1979 en que se producen elecciones luego de dictaduras militares. Durante este periodo la autonomía es violada de manera sistemática por los gobiernos constitucionales y por las dictaduras civiles y militares. La tercera etapa va desde 1979 en que se produce el retorno a la democracia, hasta el año 2006. Durante este periodo existe abuso de la autonomía por parte de las Universidades, llegándose a una situación de ausencia de controles desde el Estado y la injerencia de partidos políticos en la dirección de las Universidades. Es también una etapa en la que se implementan mecanismos de mercantilización de las Universidades, proliferación de Universidades de baja o ninguna calidad académica. En esta etapa se reconoce y luego se elimina de la Constitución de la República la gratuidad del estudio en las Universidades. La cuarta etapa se inicia en el año 2006 y culmina con el fin del gobierno de Rafael Correa en mayo de 2017. Se inicia con la instauración de la Asamblea Constituyente de Montecristi y la implementación de nueva normativa para el país a partir de los Mandatos Constituyentes uno de los cuales, el 14, es el punto de partida para reformas legales en las Universidades. La Constitución de 2008 recupera la gratuidad de la Universidad hasta el tercer año y se incorpora el concepto de responsabilidad al principio de autonomía universitaria. Es una etapa de reconocimiento de derechos universitarios, pero asimismo de excesivos controles e injerencia en la actividad de las Universidades, afectándose en algunos aspectos, la autonomía. La quinta y última etapa se experimenta a partir del gobierno de Lenin Moreno dentro de la cual desde el 2 de agosto de 2018 se

realizan reformas a la LOES, algunas positivas, otras demagógicas, otras de afectación a la autonomía universitaria y actos a nivel gubernamental que determinan una desinstitucionalización del país y el inicio del retorno a una etapa de modelo de Estado empresarial con signos de afectación a la libertad de cátedra y de pensamiento, así como a la calidad de la educación superior<sup>78</sup>.

A continuación, se analizarán los gobiernos y la normativa relacionada con las Universidades, de más representación en cada periodo.

#### **4.1. Período 1830 a 1925**

Es un periodo de casi cien años que se inicia con el nacimiento de la República del Ecuador (1830), alcanza hasta el año 1925 en que se reconoce por primera vez la autonomía universitaria.

Una vez instauradas las Repúblicas, la Universidad colonial cambia al modelo napoleónico proveniente de la Universidad francesa según el esquema que había ideado Napoleón. El cambio evidencia que en esta nueva etapa tampoco se respondió a las circunstancias sociales ni históricas de las Repúblicas nacientes, sino a un esquema tomado de otra realidad.

La Universidad no fue una auténtica creación de nuestras condiciones, fue resultado de la reproducción de otras vivencias educativas: “la imitación, el calco de la Universidad francesa, fue el camino escogido por la República para nacionalizar y modernizar las antiguas Universidades coloniales<sup>79</sup>”.

El modelo napoleónico fue igualmente elitista, al servicio de los nuevos grupos de poder identificados con el naciente modo de producción capitalista. Se caracteriza por enfatizar al profesionalismo bajo guía del Estado, eliminando la investigación dentro de sus aulas. Según Tünnermann se destruye el concepto mismo de la Universidad al hacerla un conjunto separado de Escuelas o Facultades profesionalizantes; la creación de carreras técnicas no partió del

---

<sup>78</sup> Al menos dos hechos conducen a esta última afirmación: 1. La desvinculación del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Fernando Casado, en su calidad de docente, como represalia por sus críticas al gobierno de Moreno, hecho que no había sucedido en los últimos diez años en una Universidad pública. 2. Estuvo en debate en la Asamblea Nacional un Proyecto de Ley Reformatoria a la LOES presentado por la ex Presidenta de la Asamblea (afín al gobierno), que buscaba eliminar el requisito de PhD o su equivalente a Doctor, para ser Rector y profesor titular principal, el cual fue retirado por su proponente por la presión ejercida por las Universidades.

<sup>79</sup> TUNNERMAN BERNHEIM, C. (2001: 52).

criterio de desarrollar las ciencias sino de generar aplicaciones profesionales de ellas; lo que ocasionó la graduación, como hasta recientes años, de muchos tecnócratas sin conocimientos de ciencia, cultura y de la realidad social de sus países<sup>80</sup>.

Se mantuvo la naturaleza elitista de la Universidad con poca apertura de matrícula estudiantil a los sectores sociales, lo cual cambiaría con las reformas de Córdoba que lamentablemente, tuvieron un efecto de politización partidista en las Universidades, despreocupándose de su condición académica.

Si bien en esta etapa deja de ser eje central el estudio religioso, no se apartan sus conceptos, pues se mantienen asignaturas religiosas de obligatorio cumplimiento; se incorpora el positivismo como marco científico de estudio, corriente burguesa idealista que funda su filosofía en la experiencia, reduciendo las ciencias a la simple descripción y no a la explicación de los hechos y cuyo fundador fue Augusto Comte.

#### **4.1.1. Primer Gobierno de la República**

Una vez en el poder, Juan José Flores convocó a la Asamblea Constituyente que se reunió en Riobamba el 11 de septiembre de 1830 y expidió la primera Constitución de la República del Ecuador.

La denominación de la nueva República se estableció en relación con aspectos de orden geográfico cambiando el nombre histórico de Quito por el de Ecuador como Estado independiente, en el que se integran los Departamentos del Azuay, Guayas y Quito<sup>81</sup>.

Su primer Presidente, como estaba previsto, fue Juan José Flores, un ambicioso militar venezolano que dirigió el país de manera desastrosa y para beneficio de ciertos sectores, instalando una República de corte oligárquico y terrateniente.

El Vicepresidente fue José Joaquín de Olmedo hacendado liberal de la costa y quien luego fue remplazado por Modesto Larrea, el más rico hacendado de Quito. Los diputados representaban a las oligarquías regionales. Asumieron el poder de la nueva República los sectores de la élite económica.

---

<sup>80</sup> *Ibíd*em (52-53).

<sup>81</sup> CRE (1830: Art. 1).

Para garantizar el dominio ideológico, la Constitución de 1830 establecía la Religión Católica como la oficial y excluyente, lo que evidencia un exacerbado dogmatismo y sectarismo que excluyó a cualquier otra posibilidad de culto religioso<sup>82</sup>.

La República del Ecuador nació con el sello de la religión Católica, Apostólica y Romana, a la que según todas las Constituciones anteriores a la de 1906, consideraban la religión del Estado a la que debían respetar y hacerla respetar por los poderes públicos, con exclusión de cualquier otra.

Esta condición confesional de la República del Ecuador marcó los procesos educativos incluyendo la Universidad, los mismos que debían estar articulados a la religión. La máxima expresión de la íntima relación entre el Estado y la religión se estableció en el Gobierno de García Moreno, conforme se verá más adelante.

Las estructuras sociales que existían desde la colonia se trasladaron a la República para garantizar el patrimonio obtenido desde aquella época y la permanencia en las esferas estatales por parte de los círculos de mayor poder económico. En la naciente República del Ecuador rigió como queda dicho, la Constitución de 1830 diseñada para garantizar los intereses de la oligarquía y de los terratenientes en el poder.

Esta Constitución excluyó del derecho a la ciudadanía al 90% de la población nacional, que en su mayoría era indígena, discriminación que se mantuvo en las Constituciones posteriores eliminándose en la de 1861<sup>83</sup>. Dicha exclusión puede apreciarse en el texto del artículo 12 de la Constitución de 1830 que imposibilita la participación ciudadana en la vida republicana si no se tenían recursos económicos, propiedades y condiciones de lectura y escritura que estaban solo destinadas a las élites<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> La Constitución de 1830 en su Art. 8 dice lo siguiente: "La Religión Católica, Apostólica, Romana es la Religión del Estado. Es un deber del Gobierno en ejercicio del patronato protegerla con exclusión de cualquiera otra."

<sup>83</sup> PAZ Y MIÑO CEPEDA J. (2007: 21).

<sup>84</sup> La Constitución de 1830 establecía: "Art. 12.- Para entrar en el goce de los derechos de ciudadanía, se requiere:

1. Ser casado, o mayor de veintidós años;
2. Tener una propiedad raíz, valor libre de 300 pesos y ejercer alguna profesión, o industria útil, sin sujeción a otro, como sirviente doméstico, o jornalero;
3. Saber leer y escribir".

Además del requisito de edad para ser ciudadano, se exigió tener propiedades y saber leer y escribir con lo cual la gran mayoría de la población no podría ejercer los derechos ciudadanos. Nuevamente las élites estarían garantizadas en su condición de ciudadanos y dirigentes de la sociedad, pues para ejercer las funciones del Estado, ser Presidente, Vicepresidente o Diputado, se exigió tener propiedades, con todo lo cual se garantizó un sistema oligárquico terrateniente en virtud del acuerdo de los sectores regionales que, aunque opuestos y que guardaban contradicciones, se unían para impedir el acceso de la mayoría a los beneficios del Estado y de los derechos ciudadanos.

En los primeros años de la República, se mantuvieron vigentes leyes que fueron emitidas en la colonia, así como instituciones lacerantes como: la esclavitud de los negros, el concertaje y el tributo de indios.

En el aspecto educativo, la Iglesia fue la que dirigió tanto para hombres como para mujeres, determinando la necesidad de que éstas sean normadas y guiadas por varones y además sean ellos quienes dirijan la sociedad; la marginación no sólo fue para las mujeres, pues abarcó también a indígenas y afrodescendientes.

La responsabilidad de la educación de acuerdo al artículo 7 de esta Constitución, pasó de manos del Ejecutivo, que establecía como su atribución la Constitución de 1812, a manos del Congreso como encargado de promover la educación pública. De esta manera se mantuvo la concepción Bolivariana respecto a la responsabilidad estatal frente a la educación.

La primera Constitución de la República nada dice específicamente respecto a la Universidad, pese a que se encontraba en legal funcionamiento la Universidad Central de Quito, la misma que durante la primera Presidencia del General Flores, continuó en las mismas condiciones que las de la Gran Colombia, y su único avance fue haber implementado nuevas cátedras.

El gobierno de Flores tuvo resistencia en todos los sectores, pero principalmente en la juventud que integró núcleos de estudio y de discusión de la realidad nacional, el Derecho Público y temas de la sociedad, bajo el pensamiento de Jeremías Bentham, para posteriormente publicar el "Quiteño Libre" que fue el órgano de difusión de la oposición a Flores y que promovía la candidatura de Vicente Rocafuerte a la Presidencia de la República. Estos jóvenes luego ingresaron a la Universidad Central de Quito

Flores con el apoyo de la legislatura obtuvo poderes especiales. Para evitar un supuesto levantamiento golpista y revolucionario en el que habrían participado los jóvenes de la Sociedad “Quiteño Libre”, fueron asesinados y Rocafuerte apresado. Los jóvenes rebeldes amanecieron colgados desnudos en los faroles de la ciudad de Quito, acto atroz que se realizó como escarmiento para que la juventud no vuelva a realizar acciones de protesta en contra de la autoridad. Esta juventud asesinada forma parte de la historia de la Universidad ecuatoriana que no puede soslayarse.

#### **4.1.2. Reforma educativa, la Universidad Central del Ecuador y primeras ideas liberales**

En 1835 Vicente Rocafuerte accedió a la Presidencia de la República del Ecuador, su gobierno fue anti clerical y propugnó una importante reforma educativa.

En este mismo año se emitió la segunda Constitución de la República, que en lo que tiene que ver con la educación establecía como atribución del Congreso “Promover y fomentar la educación pública, y el progreso de las ciencias y de las artes<sup>85</sup>”. Se adiciona al texto que mantenía la Constitución de 1830, la obligación también de promover y fomentar junto a la educación pública, las ciencias y las artes. Nada se dice en esta Constitución respecto a la Universidad.

Vicente Rocafuerte sucesor de Flores se preocupó por la educación y consideró que era un deber de los gobernantes impulsar la educación pública, de allí que la Asamblea Constituyente mediante Ley de 25 de agosto de 1835 sobre la Educación Pública, autorizó al Gobierno la organización total de los estudios.

Con fundamento en esa misma ley, el 11 de febrero de 1836 Vicente Rocafuerte dictó un Decreto designando el Escudo de Armas que debe usar la Universidad. El Decreto consta de dos artículos, el primero destinado al escudo y sus características<sup>86</sup>; y, el segundo, referente al lema de la Universidad que

---

<sup>85</sup> CRE (1835: Art. 43).

<sup>86</sup> El Art. 1 del Decreto designando el escudo de armas que deba usar la Universidad (1836) dice: “Usará la universidad un escudo, dividido en doce campos horizontales: en el superior estará

debe estar alrededor del escudo; dicho lema en latín dice: “omniun potentior est sapientia” que significa “todo poderosa es la sabiduría”, simboliza y caracteriza el pensamiento universitario y constituye el impulso de estudio para la juventud.

El 20 de febrero de 1836 Vicente Rocafuerte emitió el Decreto Orgánico de la Enseñanza Pública que organiza la educación, la que estaba encabezada por la Dirección General de Instrucción Pública como máxima entidad de dirección y organización de la enseñanza en todos los niveles.

Dicha Dirección se integraría con tres “individuos” de los cuales uno debía ser Doctor en jurisprudencia, otro en Teología y otro en Medicina, todos ellos nombrados por el gobierno y de los cuales uno presidiría la Dirección, la que debía contar además con un secretario.

Igualmente, se establece que en el país deben existir inspectores de estudios nombrados por el gobierno a propuesta de la Dirección General de Instrucción Pública.

El artículo 7 de este Decreto es el más importante en la historia de la Universidad Central, pues a partir de esta disposición, la Universidad de Quito es considerada la Central de la República del Ecuador<sup>87</sup>; por lo mismo, en cuanto a su denominación, es a partir del 20 de febrero de 1836 que adquiere el nombre de Universidad Central del Ecuador, aunque como se ha referido, su nacimiento fue el 18 de marzo de 1826 con la Ley General sobre Educación Pública emitida en Cundinamarca y de aplicación para los territorios integrantes de la Gran Colombia.

Se establece que la Universidad Central del Ecuador se gobernará exclusivamente por este Decreto de 1836, por lo que su organización fue eminentemente dirigida por el gobierno nacional de aquella época, pues hasta la elección del Rector debía contar con su aprobación. Se crean las Juntas Generales y Particulares dentro de la Universidad como mecanismos de organización interna. Dichas Juntas son antecedentes de la estructura de gobierno de las Universidades.

---

representada una dama esparciendo rayos en fondo amarillo: en el inferior habrá en fondo verde un libro sobre el cual se crucen un compás i una pluma: en las partes laterales e inferiores estará orlado con la banda del Poder Ejecutivo y terminará en la parte superior en quince estrellas dispuestas en forma de corona”.

<sup>87</sup> Decreto Orgánico de la Enseñanza Pública (1836).

Respecto a los grados que otorgaba la Universidad eran los de: maestro, bachiller y licenciado, y se conferían en la capilla de la Universidad lo que revela el carácter religioso que se mantenía.

En este Decreto existen capítulos destinados a: matrículas, exámenes y requisitos para optar a grados, oposiciones a cátedras, ocupar cargos para catedráticos, sustitutos, cursantes, certámenes públicos, bedel, Secretario, archivo y sello, y la administración de las rentas.

El capítulo 18 está dedicado a la organización de dichas cátedras las cuales debían ser dos de Gramática (latina y castellana), Filosofía, tres de Jurisprudencia y cuatro de Medicina. El capítulo 19 se refiere a la distribución de horas para la enseñanza de acuerdo a las cátedras.

Es digno de mención la normativa que destaca la presencia del docente junto a sus estudiantes y el control que sobre su actividad ejerce el Rector, lo que constituiría un inicio del control disciplinario de docentes en cuanto a sus horarios de trabajo y al cumplimiento de sus tareas en el aula<sup>88</sup>.

Conviene destacar que con este Decreto se crea el tan importante cargo de Bibliotecario Público como profesión a ser desarrollada; igualmente, se crea la Academia de Derecho Práctico y la Facultad Médica.

Vicente Rocafuerte terminó su mandato en 1839 en que nuevamente Flores asume el poder hasta 1843 y se declaró Jefe Supremo en su idea de perpetuarse en el poder, para lo cual convoca en ese mismo año a una Asamblea Constituyente que aprobó una nueva Constitución que por sus características de incorporación de los postulados más retardatarios y conservadores fue denominada “Carta de la Esclavitud”.

Al igual que la Constitución de 1830, ésta tenía dedicatoria para Flores al permitir que “...los colombianos, que al tiempo de declararse el Ecuador en Estado independiente, hubieran tenido las calidades siguientes: 1a. haber estado en actual servicio militar; 2a. haber prestado al Ecuador servicios eminentes...<sup>89</sup>”; pudieran ocupar el cargo de presidente de la República; esto obviamente sin

---

<sup>88</sup> El artículo 96 del Decreto Orgánico de la Enseñanza Pública (1836), establece: “Ningún catedrático llena su deber con entrar un rato a la aula (sic), señalar lección y salir. Las horas que se ha señalado para la enseñanza de cada uno deberán distribuirse entre la explicación y tomar cuenta a los discípulos”. El artículo 97 se refiere al control que sobre esta actividad debe ejercer el Rector.

<sup>89</sup> CRE (1843: Art. 59).



perjuicio de la obligación de contar con un bien raíz y 30.000 pesos; es decir, ratificando la condición económica como elemento decisivo para dirigir el país.

Esta Constitución mantuvo el esquema de las anteriores respecto a garantizar el carácter oligárquico del Estado. En cuanto a la educación no varió el texto de la de 1835 y tampoco hace mención a la Universidad.

Hubo inmediatas reacciones populares frente a las pretensiones de Flores de mantenerse en el poder y rechazo a la nefasta Constitución, la corrupción y la represión desatada en dicho gobierno; como consecuencia el 6 de marzo de 1845 se produjo una revuelta encabezada por el ejército que tenía raíces populares e ideas republicanas, conocida con el nombre que procede del mes en que se produjeron los hechos, la llamada “Revolución Marcista”, primer movimiento armado en la etapa republicana que dio término al mandato de Flores instalándose un gobierno provisorio presidido por José Joaquín Olmedo y como Vocales Vicente Ramón Roca y Diego Noboa. En el movimiento insurreccional también participó Vicente Rocafuerte.

El período Marcista se caracteriza por tener gobiernos de coalición civil y militar. Dentro de este periodo el ejército asume el poder en 1851 con el general José María Urbina, quien dispuso la manumisión de los negros y luego asumiría la Presidencia de la República por decisión de la Asamblea Constituyente. Se dictó una nueva Constitución en 1851 y su gobierno fue anticlerical expulsando a los jesuitas del país.

En cuanto a educación la Constitución de 1851 crea la Secretaría de Estado de Culto e Instrucción Pública, la cual no se encontraba establecida en las Constituciones precedentes, órgano que se encargaría de regentar el sistema educativo incluyendo la Universidad.

Nuevamente se establece como atribución de la Asamblea Nacional el promover y fomentar la educación pública, pero tampoco se menciona a la Universidad.

En 1851, “cuando la independencia nacional y la naciente democracia se vieron amenazadas por una nueva incursión filibustera de Juan José Flores, financiada por el partido aristocrático del Perú y respaldada por su símil del Ecuador<sup>90</sup>”, la Universidad Central junto a los barrios que se levantaron en

---

<sup>90</sup> NUÑEZ SÁNCHEZ J. (2011: 188).

armas, participaría formando un batallón de cívicos denominado “Democracia”, según refiere el historiador Núñez. Esta participación sería la primera expresión movilizadora de la Universidad en la República en favor de los intereses nacionales.

En 1852 en el gobierno de José María Urbina<sup>91</sup>, se expidió otra Constitución que establecía como atribución del Congreso formar planes generales de enseñanza para los establecimientos de educación e instrucción pública, ampliando aún más sus competencias cuando dice: “Promover y fomentar la instrucción pública, el progreso de las ciencias y de las artes, concediendo con este objeto, por tiempo limitado privilegios exclusivos, o las ventajas e indemnizaciones convenientes para la realización o mejora de empresas u obras públicas interesantes a la Nación, o para el establecimiento de artes o industrias desconocidas en el Ecuador<sup>92</sup>”.

Dicha Constitución mantiene los requisitos de ciudadanía favorables a la élites del país, fundamentalmente porque establecía que para ser ciudadano además de ser casado o mayor de veintiún años de edad, se requería “tener propiedades raíces, valor libre de doscientos pesos, o ejercer una profesión científica o industria útil de algún arte mecánico o liberal, sin sujeción a otro, como sirviente doméstico o jornalero<sup>93</sup>”; y además, se exigía saber leer y escribir, con lo cual se mantiene la exclusión de la mayoría de la población.

En este gobierno se dan los primeros pasos para el impulso de las ideas liberales bajo el interés de los grupos de poder de la Costa; como consecuencia, se aprecia el inicio de la idea de privatización de la educación superior. Al decir del Ministro del Interior de Urbina, Marcos Espinel Endara quien “aseguraba que la educación universitaria debía ser competencia del sector privado pero que la primaria era de responsabilidad del Estado...<sup>94</sup>”.

---

<sup>91</sup> En los diferentes textos el apellido aparece como Urbina en virtud a su origen Vasco; sin embargo, el ex Presidente suscribía como Urvina.

<sup>92</sup> CRE (1852: Art. 40).

<sup>93</sup> *Ibíd*em (Art. 9)

<sup>94</sup> ORQUERA POLANCO, K. (2015: 29).

### 4.1.3. Una Ley controvertida y la continuación del proyecto reformista

El 28 de octubre de 1853 el controvertido General liberal José María Urbina Presidente de la República, a quien también se debe la abolición de la esclavitud, pone en ejecución la Ley de Libertad de Enseñanza aprobada por el Senado y la Cámara de Representantes reunidos en Congreso. La Ley estuvo vigente durante ocho años desde 1853 hasta 1861 en que fue derogada. Dicha Ley contiene siete artículos que constituyen un verdadero revuelo en la educación universitaria para esos momentos y que aún hoy suscita debate.

Mediante esta Ley se establecía en su primer artículo, que los estudiantes pudieran rendir exámenes con libertad “cuando quieran”; es decir, no se fijaba fecha determinada, sino que la establecían los estudiantes después de haberse preparado de manera autónoma con la orientación de obras de estudio dispuestas por la Universidad. La misma libertad se establecía para optar por los grados.

El enunciado que mayor remezón causó, pero que respondía a las circunstancias del momento en que habían proliferado los estudios privados ante la ausencia de escuelas y colegios públicos, es el que se encuentra determinado en el artículo 2° mediante el cual se autoriza a los estudiantes no concurrir a clases; y, por lo mismo, para el seguimiento de su carrera no necesitaban “de matrícula de certificado que acredite su asistencia a las aulas<sup>95</sup>”.

Se reconoce la libertad de que cada individuo pueda libremente establecer “la enseñanza que quiera”, pero sería castigado si su enseñanza está relacionada con “doctrinas contrarias a la religión o a la moral”.

En definitiva, esta Ley consagra libertad de rendición de exámenes y grados, libertad de asistencia a las aulas y libertad de enseñanza.

A esta ley se opusieron los letrados de la época, en especial González Suárez y García Moreno quien ejercía funciones de Rector de la Universidad de Quito desde el 1 de enero de 1856. En lo fundamental y citado por Hernán Malo, el primero sostiene que dicha ley era “absurda y corruptora” y el segundo dice que se ha “legislado en cierto modo la ociosidad y la pereza y autorizado el odio al trabajo y al método mejor de aprender el bien<sup>96</sup>”.

---

<sup>95</sup> Ley de Libertad de Enseñanza Pública (1853: Art. 2).

<sup>96</sup> MALO GONZÁLEZ, H. (1981: 26 y 53).

Pese a la crítica suscitada, según Hernán Malo quien se fundamenta en Julio Tobar Donoso, la ley permitió el incremento de la instrucción primaria pues, se consideraba que de los colegios y de las ciencias profesionales debían dedicarse los particulares, había que salvar desde el Estado a la enseñanza primaria venida a menos.

El mismo Julio Tobar Donoso señala que los Legisladores confundieron dos ideas que al referirse con términos similares son diversos y antagónicos: se refiere a la libertad de estudios y a la libertad de enseñanza; identifica a la primera como anarquía y a la segunda como la más fundamental de las libertades públicas. Sostiene que, durante la vigencia de esta Ley, reinó el caos en la Instrucción Pública del país y el siguiente gobierno (de Francisco Robles), se vio impotente de mejorar la enseñanza segunda y superior por cuanto se mantuvo la Ley en cuestión, pese a los pedidos que realizó al Congreso para que se la elimine<sup>97</sup>.

Otro aspecto señalado por Malo es el interés de Urbina por popularizar la enseñanza aún con sacrificio de los estudios de mayor nivel. Según el mismo estudioso, si bien respecto a la Universidad el punto de vista de Urbina fue empresarial y de iniciativa privada, considera que no se alejó de una Universidad abierta siendo sus ideas un “prenuncio” de las reformas que más tarde con la influencia del movimiento de Córdoba (1918) se implementarán<sup>98</sup>.

Se considera que la indicada Ley debe entenderse en el contexto histórico que vivía el país en aquella época. No existían recursos suficientes y los escasos debieron destinarse con exclusividad a la educación primaria; por ello, el presidente Urbina reclamaba que se libere al Estado de la obligación de atender la educación superior dejando esta posibilidad al estudio autónomo de sus propios estudiantes para que obtengan sus profesiones que además sostenía

---

<sup>97</sup> TOBAR DONOSO, J. (1940: 30-32).

<sup>98</sup> El movimiento de Córdoba fue una protesta de influencia en América y en el mundo, producido en la Universidad de ese mismo nombre en Argentina en el año 1918 y que cuestionó de manera radical a la Universidad clásica y colonial. Sus planteamientos respecto a la Universidad, muchos de los cuales tienen vigencia en la actualidad, estaban relacionados con la autonomía universitaria, elecciones de autoridades, concursos para las cátedras, libertad de enseñanza, entre otras; así como también planteamientos de orden político nacional y de integración latinoamericana frente a dictaduras e imperialismo. Al respecto, se puede revisar el Manifiesto Liminar de 21 de junio de 1918 en <http://wold.fder.edu.uy/archivo/documentos/manifiesto-reforma-universitaria.pdf>

que eran lucrativas, para que desde el gobierno se destinen los esfuerzos en atender la instrucción primaria que debía llegar todos los rincones del país.

El General Francisco Robles asumió la presidencia en 1856 por primera vez en la historia como resultado de un proceso eleccionario y se encargó de continuar el proyecto reformista de los militares. En su gobierno como se ha dejado indicado, estuvo en vigencia la controvertida Ley de Libertad de Enseñanza. En su período se eliminó la tributación de los indios que provenía desde la colonia.

En esta etapa se destaca el estudio de los jóvenes, el desarrollo del arte con concepciones distintas a las de la colonia, se forman sociedades democráticas como: la “Sociedad de Ilustración” y la “Sociedad Hipocrática”, que impulsaban la educación del pueblo y el estudio de la política. La Sociedad Hipocrática formada, entre otros, por estudiantes universitarios para desarrollar la ciencia médica al servicio de la población, todo lo cual fue atacado por la Iglesia. También es preciso señalar que el 13 de febrero de 1859, mediante Decreto Supremo se fundó la Junta Universitaria de Derecho de Loja adscrita al Colegio San Bernardo, que es antecedente de lo que más tarde será la Universidad Nacional de Loja.

Pese a todo este impulso reformador, el sistema educativo público siguió con debilidades que se hacían más evidentes en la Universidad como efecto de la antes cuestionada Ley de Libertad de Enseñanza, mientras la educación privada era más sólida.

#### **4.1.4. La Universidad y el Estado oligárquico-confesional**

Otra etapa interesante para la educación superior fue la que dirigió García Moreno. Fue un caudillo que surgió luego de la crisis que se produjo entre 1859 y 1860, guerra civil que permitió su ascenso al poder consagrándolo como Jefe Supremo luego de la Asamblea Constituyente en 1861.

Dicha Asamblea dictó una Constitución en ese mismo año, con la que García Moreno dirigió el país, desde luego con incomodidad, hasta 1869 en que se promulgó otra Constitución, la llamada “Carta Negra” que le permitiría gobernar bajo principios de un Estado confesional y despótico.

Dirigió al Ecuador por quince años, unas veces de manera directa y otras de manera indirecta a través de gobernantes que representaban sus intereses. Su gobierno fue una dictadura conservadora en la que imprimió el sello del despotismo y fanatismo religiosos propios de García Moreno, que se tradujo en la educación y particularmente en la Universidad, a la que miraba como un centro de formación de mentes perversas que pretendían atentar contra su autoridad.

Es considerado el caudillo que unificó a las oligarquías de las regiones Costa y Sierra y una sólida alianza con la Iglesia católica a la que protegió y sustentó económicamente. Solicitó un protectorado francés para el Ecuador y renunció al patronato estatal sobre la Iglesia, por lo que ésta adquirió poder y decisión en la vida de las personas y en la dirección de la educación pública y privada.

Se preocupó por la modernización del país bajo un esquema dominado por la oligarquía y la presencia en el manejo de asuntos estatales de la Iglesia, convirtiéndose el Estado en oligárquico-confesional.

Autoritario e intolerante reprimió a toda oposición personal, política y aquella que pudiera afectar a la Iglesia. Convirtió al país y especialmente a Quito, en verdadero claustro. Tenía una doble moral derivada de sus contradicciones internas: los deseos carnales y la prohibición religiosa, por lo que sufrió mucho en su intimidad personal<sup>99</sup>.

Una preocupación fundamental de García Moreno fue la educación, siendo considerado uno de los gobernantes que más ha aportado en este aspecto para el país. Desde luego, su actividad estuvo fundamentada en el pensamiento clerical. Un estudio completo de la labor educativa de García Moreno, realizado bajo la visión de un admirador y seguidor suyo, se puede encontrar en el libro "García Moreno y la Instrucción Pública", escrito por Julio Tobar Donoso. El mismo contiene hechos y circunstancias de importancia histórica<sup>100</sup>.

La Constitución de 1861 con la que gobierna en la primera etapa y a la que consideraba absurda, en lo relativo a la educación, determinaba como

---

<sup>99</sup> Para una mejor comprensión se puede ver la película cuyo guion le corresponde a Luis Miguel Campos y la Dirección a Carl West "Sé que vienen a matarme", basada en la novela del mismo nombre de Alicia Yáñez Cosío.

<sup>100</sup> TOBAR DONOSO, J. (1940).

atribución del Congreso (que estaba dividido en cámaras): “Formar leyes generales de enseñanza para los establecimientos de educación o instrucción pública<sup>101</sup>”.

De igual manera, como el Estado se divide en municipalidades provinciales, cantonales y parroquiales, se deja a la ley las atribuciones en todo lo concerniente a la educación e instrucción de los habitantes de su localidad<sup>102</sup>. No se hace mención en el texto constitucional a la Universidad.

El 25 de mayo de 1861, la Convención Nacional del Ecuador dicta una Ley de Instrucción Pública que apenas contenía 14 artículos. Dicha ley debía ser puesta en marcha por el Ejecutivo.

En sus considerandos se hace referencia a la Ley de Libertad de Enseñanza de octubre de 1853 a la que se la deroga y sobre la cual se señala que: “...en vez de favorecer el progreso de la instrucción pública, lo ha retardado y entorpecido destruyendo todo sistema regular de enseñanza...<sup>103</sup>”. Es una escueta Ley que en lo principal establece que la enseñanza en la Universidad se dividirá en varios cursos y se dará en diferentes horas.

Preocupación de esta Ley fue el control de cuentas a cargo de los Colectores de las instituciones de enseñanza; así mismo, se dispone que la Academia Científica Literaria creada por la Constituyente de 1857 redacte un proyecto de Ley de Educación de Instrucción Pública que debía ser entregado al Poder Ejecutivo para que éste lo someta a conocimiento y aprobación de la próxima Legislatura, lo que en efecto se cumpliría.

Como una muestra evidente de su fanatismo religioso, García Moreno suscribió el 26 de septiembre de 1862, el Concordato con el Vaticano que fue ratificado el 17 de abril de 1863 en Quito, compromiso internacional que fue atentatorio a la dignidad nacional. “Por tal documento, se sometía toda la vida espiritual del Ecuador a sujeción y control absolutos de la Iglesia, inclusive la enseñanza pública y privada y la lectura de libros. Se establecía la religión única. Y se declaraba la fuerza pública a servicio de los obispos, para oponerse a la maldad<sup>104</sup>”.

---

<sup>101</sup> CRE: (1861: Art. 39).

<sup>102</sup> *Ibíd*em (Art. 96).

<sup>103</sup> Ley de Instrucción Pública (1861).

<sup>104</sup> REYES O. (1967: 145).

El Congreso integrado por Senadores y Diputados, conforme se dispuso en la Ley de 1861, conoció y aprobó una nueva Ley Orgánica de Instrucción Pública, la misma que pese a sus innovaciones importantes en cuanto a supervisión y control en todos los grados de la educación y establecer ciertos elementos de autonomía universitaria, García Moreno la objetó amenazando con renunciar, lo que determinó que se la expida con reformas el 20 de octubre de 1863, pero que sin embargo, no era de la simpatía de García Moreno porque se le había quitado algunas atribuciones de injerencia en la instrucción pública y en las Universidades. Una mejor comprensión desde luego desde la visión de defensa que realiza Tobar Donoso, se encuentra en su obra ya citada.

La Ley Orgánica de Instrucción Pública de 1863, en su primer artículo establece que la instrucción pública abrazará la enseñanza primaria, secundaria y superior dada en establecimientos públicos y libres; estos últimos son aquellos fundados y sostenidos por corporaciones o personas particulares; y, también a los seminarios diocesanos, en los cuales ni para la enseñanza primaria ni secundaria podían dirigir quienes no profesen la religión del Estado, esto es, la religión católica. Se determina que la instrucción pública estará bajo la dirección del Consejo “jeneral” (texto de la norma) y de los Consejos Académicos de provincia.

La conformación del Consejo “jeneral”<sup>105</sup> permite apreciar la importante presencia de la Universidad a través de su Rector y de sus Decanos en la dirección de la enseñanza no solo de la universitaria, lo que si se relaciona con las atribuciones de dicho Consejo<sup>106</sup>, podrá corroborarse tal consideración.

---

<sup>105</sup> El Art. 2 de la Ley Orgánica de Instrucción Pública de 1863 dispone la composición de El Consejo “jeneral” de Instrucción Pública así:

El Ministro de Instrucción Pública,

El Arzobispo de la Arquidiócesis,

El Rector de la Universidad,

Dos miembros de la Academia Nacional, nombrados por ella misma; y

Los Decanos de las facultades universitarias.

<sup>106</sup> El artículo 4 de la antes citada Ley, habla de las funciones del Consejo “jeneral”, siendo las principales:

2. Dar el reglamento general de estudios, los programas de enseñanza, aprobar los reglamentos especiales de las facultades, colegios, liceos y demás establecimientos públicos de instrucción.

6. Nombrar los empleados de la Universidad y los profesores de las facultades universitarias y destituirlos con causa, de sus destinos.

El Rector de la Universidad y los Decanos de las facultades podrán también ser destituidos por el Consejo “jeneral”, siempre que hubiere causa legal:

7. Fijar los sueldos de los profesores y demás empleados de la Universidad; aprobar los presupuestos que haga la junta administrativa, y examinar y fenecer las cuentas de los colectores y claveros de la Universidad:



Además, las sesiones del Consejo debían realizarse en el local de la Universidad y su Secretario debía ser el de la misma Universidad. Pese a ello, también se puede apreciar que en la jerarquía del Consejo prevalece el Arzobispo de la Arquidiócesis sobre el Rector, criterio que fue recogido de la propuesta presentada por García Moreno.

El Título IV de esta Ley describe a la enseñanza superior como el conjunto de facultades que forman parte de la Universidad, determinando que esta se compondrá de cinco facultades cada cual presidida por un Decano nombrado por los profesores integrantes de la facultad para un período de cuatro años. Integran la Universidad las Facultades de: Filosofía y Literatura, Ciencias, Jurisprudencia, Medicina y Farmacia, y Teología.

Lo que hoy se conoce como Consejo Universitario en la Universidad Central u Órgano Colegiado Superior en la Ley Orgánica de Educación Superior vigente, es la Junta de Universidad que es el órgano de los aspectos administrativos, compuesta por los Decanos de las facultades y presidida por el Rector también nombrado de manera universal y democrática por todos los profesores de las facultades “y por los doctores que quieran concurrir a la elección<sup>107</sup>”.

Se establece que el nombramiento del Rector tendrá una duración de cuatro años y su ausencia debe ser suplida por los Decanos en orden de antigüedad, procedimiento que se mantiene hasta la actualidad. Le corresponde al Rector la vigilancia de los aspectos académicos, el buen orden y aseo de los establecimientos.

El Secretario de la Universidad es también el secretario de las facultades. En cuanto a la facultad de Teología corresponde a los Reverendos Obispos el nombramiento de profesores, rentas y fondos. El ingreso de los profesores se realiza mediante la rendición de exámenes con excepción de los profesores de Teología que son designados por los Obispos, lo que demuestra la clara injerencia de la Iglesia.

---

8. Declarar la nulidad de los cargos universitarios.

<sup>107</sup> Ley Orgánica de Instrucción Pública (1863: Art. 34).

Los grados que otorga la Universidad son de: Bachiller en Filosofía; Licenciado; y, Doctor en cualquiera de las facultades y se obtenían a la usanza escolástica priorizando la capacidad memorística del estudiante examinado<sup>108</sup>.

De manera breve y luego de un proceso eleccionario asume la presidencia Jerónimo Carrión en 1865 quien promulga un mes antes de su renuncia, el 18 de octubre de 1867, la Ley Orgánica de Instrucción Pública, mediante la cual se crean en cada una de las capitales de las provincias de Azuay y Guayaquil, las Juntas o Corporaciones Universitarias, como respuesta a las aspiraciones regionales. Esta fecha es considerada como el origen de las Universidades de Guayaquil y del Azuay.

Un golpe de Estado realizado el 17 de enero de 1869 mientras era presidente Javier Espinosa Espinosa, permitió que García Moreno, asuma el poder de manera dictatorial y entre sus acciones derogó la Ley Orgánica de Instrucción Pública de 1863, que pese a sus limitaciones tenía avances positivos. Derogó, además, las Leyes y Reglamento General de Estudios del 23 de diciembre de 1864<sup>109</sup>.

Si bien se preocupó por la educación pública y consideraba que este era un deber del gobierno, su proyecto estuvo marcado por un fanatismo religioso que imprimió en los programas educativos.

Por cuanto el sistema educativo imperante en el Ecuador adolecía de un desarrollo académico optó, en la misma línea religiosa, por seguir el camino pedagógico de los Padres Jesuitas, los Hermanos Cristianos y Sagrados Corazones.

García Moreno invirtió mucho más que los anteriores gobiernos en educación, pero en su visión clerical y autoritaria, mediante Decreto de 13 de febrero de 1869 como Presidente Interino de la República, disolvió la Universidad Central del Ecuador, permitiendo que la Facultad de Medicina continúe hasta que se realice la nueva organización. La disolución duró seis años siendo reabierta en 1875.

---

<sup>108</sup> El Art. 46 de la citada Ley dice: "A todo grado deberá preceder un examen escrito y otro oral, que se darán en días diversos: el examen escrito se reducirá a juzgar de un discurso que debe componer el graduado en el término de seis horas, sin auxilio de libros y en incomunicación, sobre un punto literario o científico sacado por suerte; en el examen oral que durará dos horas, responderá el graduado a las preguntas que le hagan tres profesores de la sección respectiva".

<sup>109</sup> Decreto de Disolución de la Universidad (1869: Art. 10).

“Desde su creación por el Congreso Colombiano, la Universidad Central devino institución esencial en la vida republicana del siglo XIX. Además de ser la primera academia de formación profesional que tuvo el Ecuador, se constituyó también en el principal centro de reflexión política e irradiación de cultura democrática<sup>110</sup>”.

La Universidad Central del Ecuador se destacó desde sus inicios por cuestionar a las tiranías y a los malos gobiernos y se convirtió en espacio de debate, de reflexión sobre la situación del país, en la vanguardia del pensamiento estimulando no solo la participación de sus alumnos sino posibilitando la formación de sociedades democráticas en las cuales alumnos y profesores analizaban la realidad nacional.

La participación de la Universidad Central en los tiempos de Flores y su apoyo a la Revolución Marcista, permitieron a García Moreno conocer el carácter democrático y libertario de la Universidad Central de la que fue su Rector<sup>111</sup>. Este comportamiento universitario no sería favorable a sus intereses por lo que terminó clausurándola.

La disolución de la Universidad Central por parte de García Moreno se produjo el 13 de febrero de 1869 bajo los argumentos de “defectuosa y absurda organización y dirección de la instrucción pública”, que, como consecuencia, “La Universidad de esta capital, no solamente ha hecho deplorar los funestos defectos de una enseñanza imperfecta, sino que ha llegado a ser un foco de perversión de las más sanas doctrinas<sup>112</sup>”.

Considerando que la educación debía ser exclusivamente tecnocrática y lo que se enseñaba en la Universidad no aportaba al desarrollo nacional, en el gobierno de García Moreno, la Convención Nacional decreta que la Universidad Central se convierta en la Escuela Politécnica Nacional del Ecuador. Expresamente el artículo 1 de dicho decreto dice: “La Universidad establecida en la capital del Estado se convertirá en Escuela Politécnica, destinada

---

<sup>110</sup> NUÑEZ SÁNCHEZ, J. (2011: 186).

<sup>111</sup> Según los archivos de la Universidad Central del Ecuador, García Moreno fue Rector de la Universidad desde el 3 de enero de 1857 hasta el 27 de noviembre de 1858 en que consta el último registro de firma en actas, aunque un mes antes por enfermedad grave deja de asistir, lo cual causa sorpresa cuando al año siguiente ya ejerció las funciones de Presidente de la República.

<sup>112</sup> Considerandos del Decreto de Disolución de la Universidad (1869).

exclusivamente a formar profesores de tecnología, ingenieros civiles, arquitectos, maquinistas, ingenieros de minas i profesores de ciencias<sup>113</sup>”.

Se funda así la Escuela Politécnica Nacional, el 27 de agosto de 1869 en que se promulga el Decreto, destinada a la educación tecnológica y libre de participación política, la misma que estaría dirigida- como era de esperarse- por jesuitas. Igualmente, creó la Escuela de Artes y Oficios, el Conservatorio de Música, la Escuela de Bellas Artes y la Escuela de Agricultura.

La Constitución de 1869 mantiene el mismo esquema respecto a la educación en cuanto a la atribución del Congreso de dictar leyes sobre enseñanza y el ordenamiento legal de la educación a través de las Municipalidades. Nada se expresa en concreto sobre la Universidad. Establece como atribución del Congreso “Dar leyes generales de enseñanza para los establecimientos de educación o instrucción pública<sup>114</sup>”.

Con el carácter controlador que le correspondía a García Moreno se establece en esta Constitución, en su artículo 60, la facultad del Poder Ejecutivo de tener la suprema inspección en todos los establecimientos públicos de instrucción conforme a los reglamentos, estatutos y leyes que los rijan.

En una conjura entre oposición política y enemistad personal, García Moreno fue asesinado a machetazos el 6 de agosto de 1875 al pie del Palacio presidencial. Su autor material fue el colombiano Faustino Lemus Rayo quien había servido militarmente a su gobierno. Solo luego de su muerte pudo restablecerse la Universidad Central del Ecuador.

Seis años habrían de transcurrir desde la disolución de la Universidad Central y en 1875, en el gobierno de Antonio Borrero Cortázar, el Congreso dispuso su restablecimiento con la misma estructura curricular que tuvo al momento de la clausura. Igualmente, se dispuso el cierre de la Escuela Politécnica en especial por la falta de colaboración de instituciones religiosas frente al clima político que se vivía en el país<sup>115</sup>.

---

<sup>113</sup> Decreto de Creación de la Escuela Politécnica Nacional (1869).

<sup>114</sup> CRE (1869: Art. 35).

<sup>115</sup> PACHECO PRADO L. (2011: 19).

#### 4.1.5. La Universidad en los orígenes del liberalismo

Ignacio de Veintemilla<sup>116</sup> gobernó con la Constitución de 1878, que mantiene el texto sobre educación de las Constituciones anteriores e incorporando la facultad en favor de los particulares para que puedan fundar establecimientos de educación privada con sujeción a las leyes generales de instrucción pública. Igualmente, se hace constar por primera vez un texto que determina que la educación primaria es obligatoria y gratuita y que las artes y los oficios deben ser financiados con fondos públicos<sup>117</sup>.

Son los inicios de la gestión liberal que elevó a categoría constitucional el derecho de los particulares a fundar instituciones educativas, pero también el amparo a la educación primaria por parte del Estado, el cual estaba obligado a financiarla. La gratuidad de la enseñanza es un aporte del liberalismo.

Bajo mandato de Veintemilla, la Asamblea Nacional reunida en Ambato promulgó la Ley de Instrucción Pública de 1878, la cual reconoce que esta abraza la instrucción primaria, secundaria y superior, dada en establecimientos públicos o libres<sup>118</sup>. Establece el Consejo General como máxima autoridad de la Instrucción Pública, el mismo que estaba integrado entre otros por el Rector y los Decanos de la Universidad de Quito, integración de los universitarios que se mantuvo igual que con García Moreno. El Título Cuarto de esta Ley está destinado a la enseñanza superior la cual se conformaría por las siguientes Facultades: Filosofía y Literatura, Ciencias, Jurisprudencia y Medicina y Farmacia, cada una de ellas presidida por un Decano. La designación de cátedras corresponde al Consejo General que estaba presidido por el Ministro del ramo, lo cual evidencia un control en la enseñanza universitaria por parte del gobierno, pero se establece que éstas estarán ocupadas mediante oposición. Se reconoce a la Universidad de Quito de manera expresa, la misma que estaría compuesta por las Facultades antes mencionadas y que funcionaría en su local, el mismo que mantenía en el complejo de la Iglesia de la Compañía, denominado

---

<sup>116</sup> Pasó a la historia con el apelativo de "Ignacio de la Cuchilla" puesto por Juan Montalvo el insigne escritor y personalidad relevante en la lucha contra el conservadurismo y el oscurantismo, quien también combatió a García Moreno.

<sup>117</sup> CRE (1878: Art. 17.12).

<sup>118</sup> Ley de Instrucción Pública (1878: Art. 1).

“La Casona” en la ciudad de Quito<sup>119</sup>. En dicha Ley se reconoce el aporte estatal para la Universidad de Ocho mil pesos anuales, se reconocen sus productos, sus réditos y bienes muebles. Se mantiene la vigencia de la Ley de 18 de octubre de 1867 sobre Juntas o Corporaciones Universitarias en las provincias del Guayas y Azuay.

Es necesario subrayar que, de acuerdo a esta Ley, para la provisión de cátedras de enseñanza superior era obligatorio rendir examen en dos días diferentes; el primero para examinar al participante en las materias que va a dictar y, el segundo una lección oral. Estaban exentos de este examen quienes ocupan la cátedra por diez años o que la hayan obtenido por oposición, quienes tuvieran una obra publicada, los extranjeros que estuvieren a contrato y quienes enseñen lenguas vivas, música y dibujo.

Toda vacante debía llenarse mediante concurso u oposición. Se hace mención a este aspecto, a fin de precisar que, para poder acceder a una cátedra, existía un riguroso procedimiento de méritos y oposición, que más adelante fue violentado por la dictadura de Veintemilla. Los profesores adquirirían el derecho de propiedad de las cátedras por concurso y lo mantenían “por todo el tiempo de su buena conducta<sup>120</sup>”.

Para la época la Universidad se había erguido como baluarte del pensamiento universal, cuestionando dogmas y anteponiendo la verdad por encima de las creencias ciegas; se habían impugnado verdades que parecían ser absolutas y en las aulas la disputa entre el pasado y la nueva ciencia era permanente.

Con Veintemilla y mediante Decreto se dispone que el Rector y el Vicerrector de la Universidad debían ser designados por el Presidente de la República y ya no podían ser elegidos internamente como se había establecido desde su fundación por parte de Simón Bolívar, “eliminando así la autonomía germinal existente...<sup>121</sup>”.

---

<sup>119</sup> Archivo General de la Universidad Central del Ecuador.

<sup>120</sup> Ley de Instrucción Pública (1878: Art. 61).

<sup>121</sup> PACHECO PRADO L. (2011: 20).

Siguiendo los documentos que se encuentran en el primer número del ANALES<sup>122</sup> se conoce que el 6 de noviembre de 1880 se expidió por parte de la Legislatura el Decreto Reformatorio de la Ley de Instrucción Pública de 1878, mediante el cual se facultaba al poder Ejecutivo “para dictar las medidas que considere convenientes al fomento de la instrucción pública, pudiendo por esta vez, remover y nombrar los empleados en el ramo de la instrucción<sup>123</sup>”.

Con este Decreto Veintemilla procedió a destituir a los profesores universitarios que habían adquirido el derecho de propiedad de las cátedras según la Ley reformada. Con la misma autorización y más allá de la facultad determinada en el Decreto, Veintemilla redujo a profesores que habían adquirido la cátedra por oposición, a la condición de interinos, produciéndose la separación de los profesores afectados.

Igualmente, al amparo del mismo Decreto reformativo de la Ley, se nombró como Rector de la Universidad al Dr. Ascencio Gándara, nombramiento que es comunicado por el Ministro de lo Interior al Vicerrector de la Universidad mediante oficio de 24 de noviembre del mismo año, en el que, además, hacía conocer la disposición del Presidente de la República de que todos los empleados de la Universidad, en los que se consideraban los docentes, debían continuar en calidad de interinos.

La respuesta al día siguiente por parte del Vicerrector fue informativa haciendo conocer que los profesores no aceptaban el nombramiento de interinos por haber adquirido la cátedra mediante oposición y su permanencia en el cumplimiento de sus deberes sería por todo el tiempo de su buena conducta según el artículo 47 de la Ley de Instrucción Pública. Continuaron las renunciaciones de Vicerrector y Secretario General, sin aceptar lo dispuesto por el Presidente de la República.

Las decisiones gubernamentales provocaron la reacción estudiantil, lo que se expresa en la “Protesta” suscrita y publicada el 1 de diciembre de 1880. Los estudiantes universitarios hicieron defensa del derecho de los profesores que habían alcanzado la propiedad de las cátedras de acuerdo a la Ley de 11 de

---

<sup>122</sup> En marzo de 1883 coincidiendo con la reinstalación de la Universidad, se fundó ANALES, Periódico oficial de la Universidad, destinado al fomento de la Instrucción Pública y al cultivo de las ciencias y letras del Ecuador.

<sup>123</sup> ANALES (1883: 51).

mayo de 1878 y en su Protesta expresan la alarma de la juventud universitaria por el golpe funesto propinado a la “Ilustración y al porvenir de la Patria”. El documento concluye exhortando al Presidente: “si os habéis puesto a la cabeza de la Nación, si queréis de ella respeto y obediencia para llevarla por la senda que la conduzca á su anhelado fin, sea el poder un guardián de la ilustración y la justicia: así, la sumisión será una garantía para la autoridad una garantía para los súbditos<sup>124</sup>”.

Como evidencia de la total intromisión en la vida universitaria, el Ministro del Interior por encargo del Presidente de la República se dirige al nuevo Rector ordenando que los estudiantes que suscribieron la “Protesta” no pueden continuar en sus estudios a menos que expresen no haber estado opuestos al gobierno y a las disposiciones legislativas; no estaban incluidos en esta disposición los estudiantes que ya habrían recibido pena o castigo, pues como tirano y enemigo del pensamiento libre, que ya contaba con un rechazo evidente de la población, no pudo más que disponer la prisión a los estudiantes universitarios; “...los estudiantes endurecieron la posición y fueron vejados cruelmente, la universidad fue víctima de injurias y prácticamente paralizada. Cayó Veintemilla después de una lucha sangrienta de seis meses. La Universidad de Quito se clausuró en 1880 y se reinstaló el 18 de febrero de 1883, bajo el Gobierno provisional<sup>125</sup>”. Los estudiantes que fueron destinados al Panóptico, resistieron los castigos y constituyen ejemplo para la juventud ecuatoriana.

Se reinstala la Universidad a los tres años de su clausura, pero la misma no perdió vida, siguió latente y expresó su alborozo una vez que pudo ser reabierto, fecha en la que, para desgracia de los enemigos de la academia y la intelectualidad, se fundó la Revista ANALES, que mantiene vida hasta la presente fecha desde el primer número publicado en marzo de 1883.

En la propia Revista Anales, en su primer número, existen poesías y discursos de la sesión inaugural, uno de los relatos destaca la fiesta que se vivió en Quito por la apertura de la Universidad. Se dice en el texto, luego de señalar

---

<sup>124</sup> ANALES (1883: 54).

<sup>125</sup> MALO GONZÁLEZ, H. (1981: 64).



los detalles de organización y actos realizados, que: “Quito no ha presenciado nunca fiesta cívica más solemne ni más alegre<sup>126</sup>”.

La reinstalación de la Alma Máter llenó de orgullo a los habitantes de Quito y del país y generó esperanzas en el futuro de la juventud estudiosa. Las intervenciones en el acto de reinstalación no pueden ser más demostrativas del jolgorio y emoción académica<sup>127</sup>.

Desde el año de reinstalación de la Universidad hasta 1886 y durante el gobierno de José María Plácido Caamaño, se emitieron leyes relativas a la instrucción pública, debiendo destacarse para la educación superior, la Ley de 1885 en la que se mantiene el Rector de la Universidad y los Decanos formando parte del Consejo General de Instrucción Pública, al igual que normas relativas a las Juntas Administrativas Universitarias y sobre fondos para la Universidad<sup>128</sup>.

Con el Presidente Luis Cordero se promulga el 12 de octubre de 1892, otra Ley de Instrucción Pública, la misma que mantiene en esencia los textos de la de 1878; y, en lo que tiene que ver al motivo de reclamo de profesores, sus cátedras serían llenadas por oposición, aunque no se habla del derecho de propiedad; y además, se faculta al Consejo General de Instrucción Pública a nombrar de manera interina a profesores, lo cual significaría un retroceso frente a la Ley de 1878 antes de su reforma. Es la primera Ley que regula las sanciones a autoridades. Si bien no existe una sección específica al respecto, se mencionan de manera permanente sanciones ante el incumplimiento de una función<sup>129</sup>.

En el gobierno de Antonio Flores Jijón al decir de Lucas Pacheco, se restablece la autonomía perdida en el gobierno de Veintemilla, proceso en el cual jugó papel importante la movilización estudiantil tanto contra el dictador, cuanto en el reclamo realizado al nuevo gobierno<sup>130</sup>. Debe entenderse esta idea de “autonomía” como la incipiente normativa de organización interna de la

---

<sup>126</sup> ANALES (1883: 4).

<sup>127</sup> En ANALES (1883: 30) se recogen varias intervenciones oratorias entre la que es digna de destacar la participación improvisada del Dr. Antonio Muñoz quien dice: “La reinstalación, o mejor dicho, la exhumación de esta antigua e ilustre Universidad es tanto más gloriosa, cuanto se halla asociada a los imperecederos nombres de los ínclitos caudillos que con un puñado de valientes, han libertado nuestra amada Patria de la injustificable Dictadura.”

<sup>128</sup> Ley de Instrucción Pública (1885).

<sup>129</sup> Ley de Instrucción Pública (1892).

<sup>130</sup> PACHECO PRADO, L. (2011: 20).

Universidad, pues, como se verá más adelante, la autonomía propiamente se obtiene mediante ley en el año 1925.

#### **4.1.6. La Universidad y el liberalismo radical**

Si bien la etapa del liberalismo en la República del Ecuador se inició con la presidencia de Ignacio de Veintemilla, debe considerarse como el ascenso al poder por parte de los liberales radicales el 5 de junio de 1895 fecha en que, luego de incansables batallas del “Viejo Luchador” como se denominaba a Eloy Alfaro, es proclamado Jefe Supremo.

Eloy Alfaro cumple una primera etapa en el poder desde 1895 hasta 1901 como Jefe Supremo y Presidente de la República; y, luego, un nuevo período desde 1906 hasta 1911, último año en el cual deja como sucesor a Emilio Estrada. Luego se produce una lucha sangrienta por su regreso tras lo cual es apresado para finalmente junto a sus familiares y lugartenientes ser asesinado el 29 de enero de 1912, en la denominada por el historiador Alfredo Pareja Diezcanseco “Hoguera Bárbara”, ejecutada por el “populacho” pero instrumentada por el clero, el conservadurismo, los liberales en el gobierno y aún la mano de los Estados Unidos<sup>131</sup>.

El Alfarismo más que el liberalismo fue un proceso que no alcanzó a transformar las estructuras de la sociedad ecuatoriana; sin embargo, logró modificar las relaciones de poder y modernizar al Estado. En el aspecto ideológico marcó un importante paso para cambiar ideas oscurantistas por ideas de progreso y libertad, requiriendo para este propósito apoyarse en la educación, llegando a convertir al Estado como dice Milton Luna, “en el gran pedagogo del país (Estado docente)<sup>132</sup>”.

Aunque en la práctica no haya logrado plenamente los propósitos por falta de recursos que debieron ser destinados a los diferentes conflictos en momentos de agitación política, sus pasos fueron fundamentales en la implementación del laicismo. Se crearon los denominados “Normales” y se fundaron: el Instituto Nacional Mejía de Quito y la Casa de Artes y Oficios en Manabí. Para la formación de oficiales del nuevo ejército se fundó el Colegio Militar en Quito y

---

<sup>131</sup> PAREJA DIEZCANSECO, A. (1986).

<sup>132</sup> LUNA TAMAYO, M. (2012: 61).

para la formación técnica de la tropa la Escuela de Clases y los Cursos Militares de Aplicación.

Se recordará que la Junta Universitaria de Loja se funda mediante Decreto en 1859 autorizándola para que en ella se impartan estudios de Jurisprudencia, Filosofía y Letras, Teología y Medicina, llegando a hacerse efectivos solamente los de Jurisprudencia; el 26 de diciembre de 1895 en la Revolución Liberal con el General Eloy Alfaro, Jefe Supremo de la República, se crea la Facultad de Jurisprudencia, adscrita todavía al colegio "San Bernardo", y le autoriza para que otorgue a sus egresados los títulos académicos de Licenciado, Doctor en Jurisprudencia y Abogado,

En 1897, después de la Revolución Liberal, se reconoció a la entonces Corporación Universitaria del Azuay como Universidad del Azuay. En el rectorado de José Peralta, se la renombra definitivamente como Universidad de Cuenca.

En esta etapa se construyeron los cimientos de una democracia de corte burgués, se separó a la Iglesia de los intereses estatales, la abolición del concertaje y de la servidumbre feudal; se implantó el matrimonio civil, la construcción del ferrocarril que uniría la Costa con la Sierra, entre otros logros que por no ser motivo de este estudio no se desarrollan.

En materia de educación se esbozaron los mayores avances hacia la plena vigencia del laicismo, la gratuidad de la enseñanza y la incorporación de las mujeres al estudio y la docencia, quienes tradicionalmente habían estado relegadas de estas áreas.

Como todo movimiento político que asume el poder, el liberalismo buscó aplicar su ideología, la cual encontró muchos tropiezos en el ámbito nacional como internacional, que concluyó con la pira humana en la que pereció "Don Eloy" luego de ser humillado, maltratado y torturado.

La imposición de dicha ideología estuvo acompañada de la necesidad de implantar un sistema laico y organizado por el Estado, propósito que se vio muchas veces truncado debido a la férrea oposición de la Iglesia y a las limitaciones económicas derivadas de los gastos para el ejército en momentos de una constante guerra civil desatada por los grupos conservadores. Por ello, muchos de los propósitos del liberalismo radical quedaron en la teoría y su aplicación tuvo tardanza.

Se buscó desde la educación primaria y secundaria cambiar los conceptos y estructuras manejadas por la Iglesia, pero en esto también existieron limitaciones puesto que no se contaba con el soporte pedagógico tanto de maestros como de textos, lo que facilitó la tarea opositora de la Iglesia entre cuyos principales representantes estaba Federico González Suárez fundamental contradictor de la educación femenina.

El Alfarrismo pretendía desarrollar un sistema educativo nacional incluyente en el que podría participar por primera vez la mujer ecuatoriana como maestra, para lo que se crearon los Normales Colegio Manuela Cañizares en Quito y Colegio Rita Lecumberry en Guayaquil, así como la Escuela Taller para Mujeres. Un propósito liberal era la integración de la mujer al desarrollo social, por lo que consideró necesaria su preparación como docente; sin embargo, aunque existieron nuevos conceptos al respecto, se ratificó la idea de que la mujer debía dedicarse exclusivamente a la formación de la niñez y a su hogar. Para los hombres se creó el Normal Juan Montalvo de Quito.

Para afianzar el objetivo de educación de la Revolución Liberal, se contrataron profesores de Norteamérica y Chile. “De esta manera se garantizó que lo mejor de la pedagogía mundial de la corriente liberadora se comience a impartir a los futuros maestros ecuatorianos, los mismos que conocieron autores como Pestalozzi, Froebel, Fenelon, Rollín, Dupanloup; y desde 1913, con la presencia de dos misiones alemanas, a la escuela herbartiana y a los pedagogos Montessori, Declory, Dewey y Claparède<sup>133</sup>”. Dicho propósito fue cuestionado más adelante por algunos liberales que consideraban tales relaciones contractuales como injerencia extranjera.

A pesar del ímpetu liberal por la educación, fueron escasos los resultados de los Normales y debieron pasar más de diez años para que se dieran logros en la educación.

La primera Constitución liberal es la de 1897. Esta por primera vez incluye disposiciones relativas a la Universidad Central del Ecuador y a las Juntas Universitarias de Guayas y el Azuay. La primera (Art. 108) relativa a la integración del Consejo de Estado del que forma parte el Rector de la Universidad Central; y, la segunda (Art. 144) referente a la elección, por parte de

---

<sup>133</sup> LUNA, M. (2012: 64).

la Convención Nacional, de Rectores de la Universidad Central y Juntas Universitarias, al igual que de Presidente y Vicepresidente de la República, Consejeros de Estado, Ministros de Corte Suprema, Ministros Jueces de Cuentas de las Cortes Superiores, mediante escrutinio secreto y mayoría absoluta de votos.

Sorprende la disposición constante en el artículo 12 de esta Carta Política que mantiene el texto de las Constituciones de la etapa conservadora reconociendo como religión de la República a “la católica, apostólica, romana, con exclusión de todo culto contrario a la moral. Los Poderes públicos están obligados a protegerla y hacerla respetar”. Esto confirma que la lucha ideológica fue incesante y en los inicios del liberalismo prevalecía el poder de la Iglesia y la influencia religiosa en la población.

La Constitución referida plantea que la enseñanza es libre y en tal virtud, cualquiera podría fundar establecimientos de educación, apertura típica liberal al negocio particular ya verificada con Veintemilla; sin embargo, aquellos debían estar sujetos “a la vigilancia de la autoridad pública, en cuanto al orden, a la higiene y a la moral.”

La Asamblea Constituyente aprobó esta nueva Constitución que contenía aspectos relacionados con la educación que ya estuvieron vigentes en las anteriores Constituciones como la gratuidad y la obligatoriedad de la enseñanza primaria, aunque tal obligatoriedad se implantó sin perjuicio del derecho de los padres para dar a sus hijos la educación que tuvieran a bien, con lo cual se evidencia el temor latente a la reacción de la Iglesia, pues se dejaba en libertad para que se pudiera educar a la niñez de manera particular, lo que permitía el ingreso en los centros educativos religiosos.

En esta Constitución se determina que tanto la educación primaria como la enseñanza de Artes y Oficios, debían ser costeadas con fondos públicos, norma que seguía lo establecido por la Constitución de 1878. Se facultaba al Legislativo para dictar leyes sobre educación, así como la atribución conferida a las Municipalidades para organizar y administrar todo lo concerniente a educación de acuerdo a los intereses seccionales y de conformidad con la Ley.

Para hacer efectivos los postulados planteados en la Constitución, la Asamblea Nacional mediante Decreto Legislativo, aprobó la Ley de Instrucción Pública en 1897. Dicha ley, al decir de Katerinne Orquera, no fue más que la

adopción de un proyecto que había sido presentado en el gobierno de Antonio Flores y en cuyos debates legislativos triunfó, aún con el respaldo de los mismos liberales, el mantenimiento de la religión como parte de la enseñanza primaria<sup>134</sup>.

Pese a este cuestionamiento de la autora y otros que realiza en la obra que ha sido consultada, es preciso señalar que fue Alfaro quien hizo vigente esta Ley y en materia de enseñanza superior no se impuso la religión católica; por el contrario, constituye un progreso que la Teología -como asignatura- haya dejado de ser parte de la misma, rompiendo de esta manera el esquema planteado desde la colonia y los inicios republicanos.

La Ley de Instrucción Pública de 1897<sup>135</sup> entiende por Instrucción Pública la que se imparte en los establecimientos públicos o privados de educación primaria, secundaria y superior. En su artículo 2 determina como autoridades de Instrucción Pública al Consejo General, los Directores e Inspectores de Estudios, los Rectores de las Universidades y Colegios; y las Juntas Administrativas y las Facultades Universitarias.

En la conformación del Consejo General de Instrucción Pública que estaba presidido por el Ministro de Instrucción Pública, se encuentran tanto el Rector de la Universidad Central, como los delegados de las Universidades del Guayas y del Azuay y los Decanos de las Facultades de la Universidad Central, con lo que se puede advertir el peso de la Universidad Central en la política educativa del país y quizás de esta manera tenga explicación el hecho de que el Rector deba ser elegido por la Convención Nacional, probablemente se buscaba mantener una orientación pedagógica desde el Estado en momentos en que la Iglesia y los sectores conservadores mantenían bajo su control las instituciones educativas.

Como se puede apreciar no estaban sentadas las bases para la plena autonomía universitaria que incluye la designación de sus autoridades desde su claustro, pero constituye un progreso para la Universidad el hecho que sus representantes formen parte del más alto órgano de la educación.

Según esta Ley, la enseñanza superior estaba comprendida por las Facultades de: Jurisprudencia; Ciencias: matemáticas, físicas y naturales; Medicina, Cirugía y Farmacia; Filosofía y Literatura. Es claro por lo mismo, que

---

<sup>134</sup> ORQUERA POLANCO, K. (2015: 37).

<sup>135</sup> Ley de Instrucción Pública (1897: Art. 1).

se dejaban atrás los postulados de la ciencia implementados en la colonia y se consideraban las ciencias modernas.

La Universidad seguía siendo pagada y se establecieron costos por matrículas, pensiones por grados y exámenes. También se establecen derechos de grados y títulos y gratuidad para aquellos que optan por grados en ciencias exactas o naturales.

La Ley divide los establecimientos de enseñanza en Nacionales, Municipales y de Fundación particular; es decir que existían tres vías para constituir establecimientos de educación: los organizados por el Estado, por las Municipalidades y por parte de los particulares. En lo que respecta a la educación superior, no existe caso alguno hasta la presente fecha, que se haya constituido una Universidad por vía municipal. Las Universidades según esta Ley, son considerados establecimientos públicos nacionales principales, por lo que su fundación particular no habría estado autorizada según esta norma.

En el Título III, De los Establecimientos de Enseñanza, Sección 3ª De las Universidades, de la Ley de Instrucción Pública de 1897, se regula a las Universidades del país. Esta sección comienza con el artículo 42 que dice lo siguiente:

“La Universidad de Quito continuará con el nombre de “Universidad Central de Santo Tomás de Aquino.

En las ciudades de Cuenca y Guayaquil, quedan también establecidas sus respectivas Universidades denominada la primera “Universidad del Azuay” y la segunda “Universidad de Guayaquil<sup>136</sup>”.

Es evidente la influencia del pasado y pese a existir un gobierno que propugnaba la separación de la Iglesia frente al Estado, esta disposición demuestra que el poder eclesiástico fue superior, al punto de mantener en esta norma una denominación para la Universidad Central del Ecuador ya superada cincuenta y nueve años atrás. En efecto, el 20 de febrero de 1836 mediante Decreto Orgánico de la Enseñanza Pública, bajo la presidencia de Vicente Rocafuerte, se estableció que la Universidad Central de Quito será la Universidad Central del Ecuador. Ahora se restablecía una denominación de la Colonia que veneraba al teólogo más representativo de la escolástica.

---

<sup>136</sup> Ley de Instrucción Pública (1897: Art. 42).

Se reconocen con esta Ley por primera vez en calidad de Universidades y no solamente como Junta Universitaria o Corporación respectivamente, a la de Guayaquil y la del Azuay que tuvieron origen en 1867.

La ley regula la organización de las facultades y crea las denominadas Juntas Administrativas en las Universidades como órganos encargados de resolver aspectos administrativos, pero no son considerados como las máximas autoridades académicas de las Universidades.

La Ley de Instrucción Pública establece que el Observatorio Astronómico y Meteorológico y el Jardín Botánico de Quito respecto a la enseñanza teórica y práctica estarán sujetos a la Universidad Central. Igualmente, queda subordinada a la Universidad Central la Escuela Agronómica de Quito en lo relativo a exámenes y grados, autorizándose el uso de laboratorios, gabinetes de física y museos. Para la Universidad del Azuay se reconocen como de su propiedad la Biblioteca pública de Cuenca, la escuela de pintura y su local, el anfiteatro, y la quinta de “San Blas” en donde funcionan el Jardín Botánico y el laboratorio de Química. Mediante estas adscripciones se demuestra el carácter que iba adquiriendo la educación en la Universidad relacionando teoría y práctica en el quehacer universitario, así como la vinculación con aspectos de investigación científica ligados a las necesidades de la sociedad de aquellos tiempos, la naturaleza, el cosmos, la agronomía.

Se declara que las bibliotecas de las Universidades tienen el carácter de públicas y por lo mismo, se les asigna recursos específicos para su funcionamiento.

La Ley determina que son empleados de las Universidades: los Rectores y Vicerrectores que duran en sus funciones cuatro años pudiendo ser reelegidos, los primeros designados por el Congreso y los segundos por la Junta de Doctores que se organizará en cada establecimiento; también son empleados el Secretario, el Prosecretario y los profesores; no se hace mención al personal administrativo ni de servicios.

Se puede destacar que los Rectores de las Universidades respondían a las necesidades políticas del Congreso de la época, pero en correspondencia con el carácter liberal de la Ley se establece que para ser Rector o Vicerrector se necesitaba acreditar el Estado seglar y también se precisa que debía tener treinta años de edad cumplidos.



Los grados académicos que podían otorgar las Universidades son: el de bachiller en Filosofía concedido por la Facultad de Filosofía y los de licenciado y doctor en cualquiera de las Facultades.

En el título 6 de esta Ley se regula el aspecto disciplinario de quienes conforman el sistema de enseñanza, determinándose los actos que son considerados faltas de profesores y de autoridades; sin embargo, no existe normativa que regule el procedimiento disciplinario de los estudiantes. Se establecen las infracciones y las sanciones pertinentes siendo esta normativa la más destacada de la época en cuanto a tipificación de faltas e imposición de sanciones<sup>137</sup>. La situación de la educación en la época no fue fácil de llevar adelante, hubo gran oposición de la Iglesia al avance del laicismo y en lo económico es evidente el atraso; pues, existiendo guerras civiles de por medio, el presupuesto se destinó para el apoyo al ejército. La lucha fue ideológica, política y militar, todo lo cual generó una fuerte limitación de recursos para las instituciones del sector educativo, incluyendo Universidades, las que al decir de José Peralta que a la época era Ministro de Instrucción: “languidecían y estaban a punto de clausurarse por falta de recursos de todo género<sup>138</sup>”. Peralta fue también quien más impulso dio a la implementación del laicismo, con el propósito de sacar a la educación de la influencia religiosa.

---

<sup>137</sup> El Art. 93 de la Ley de Instrucción Pública (1897) considera, al igual que para todos los establecimientos nacionales, faltas para profesores y autoridades de las universidades, las siguientes:

- “1. Negligencia habitual en el cumplimiento de sus deberes;
2. Quebrantamiento de las Leyes y reglamentos del ramo;
3. Insubordinación, falta de respeto u otros atentados contra los superiores a quienes estén subordinados; y
4. Conducta o enseñanza inmoral o subversiva.” Las dos primeras faltas podrían ser procesables y de demostración objetiva de las infracciones, la tercera es evidencia de la subordinación absoluta al superior, no se considera falta el irrespeto o atentados contra los inferiores o subordinados; y, la cuarta es subjetiva al referirse a conducta o enseñanza inmoral debiendo entenderse que la moral que había que obedecer era la que primaba en la época; en cuanto a la conducta o enseñanza subversiva debe entenderse como aquella que desde las aulas promoció o realice actos atentatorios al orden liberal constituido. El cometimiento de las indicadas faltas se encuentra sancionado en la misma normativa, aunque no existe una gradación de las sanciones pudiendo aplicarse según la gravedad cualquiera de ellas a cada conducta de las señaladas como infracciones: “1. La represión privada del Jefe del Establecimiento; 2. La represión de palabra del mismo, que se sentará por acta, en presencia de los demás profesores del Establecimiento. 3. La suspensión del empleo por uno o dos meses, con privación total o parcial del sueldo; y 4. La destitución.”

<sup>138</sup> “Informe del Ministro de Instrucción Pública al Congreso Ordinario de 1899” citado en ORQUERA POLANCO, K. (2015: 78-82)

Una segunda Constitución liberal es la de 1906, que mantenía como atribución del Poder Legislativo emitir las leyes generales para la enseñanza pública. Esta Constitución respondió al verdadero espíritu liberal radical y determinó que: “La enseñanza es libre, sin más restricciones que las señaladas en las leyes respectivas; pero la enseñanza oficial y la costeadada por las Municipalidades, son esencialmente seculares y laicas<sup>139</sup>. Se permitía por lo mismo, que existiera una enseñanza proveniente de otras fuentes como de la propia Iglesia, pero en el ámbito oficial y municipal ésta debía ser secular y laica.

Se establece también en la misma norma, la gratuidad de la enseñanza en primaria, artes y oficios. La enseñanza primaria, además, debía ser obligatoria; sin embargo y entendiéndose como un retroceso en este aspecto, se mantiene el texto de la Constitución de 1897 que concedía el derecho a los padres para dar a sus hijos la enseñanza que a bien tuvieran. La Constitución prohíbe al Estado y a las Municipalidades que también tienen atribuciones en materia de educación e instrucción de los habitantes de la localidad, subvencionar o auxiliar, de cualquier forma, otras enseñanzas que no fueren la oficial y la municipal. Pese al mandato constitucional respecto a que la educación es secular y laica en la enseñanza oficial y municipal, la autora Orquera hace conocer que “...en 1907 el ministro de Instrucción Pública, Alfredo Monge, admitía que al Estado no le era posible cumplir esa disposición constitucional. Peor aún, expresaba que se requería del concurso de la Iglesia para mantener funcionando el sistema educativo público, lo cual fue registrado en un decreto mediante el cual ministro y presidente de la República reconocieron que habían decidido “dejar para luego laborar en la obra redentora de la implantación total de la enseñanza laica<sup>140</sup>”. Esta decisión se tomaba según la autora por aspectos prácticos como la vigencia de contratos con la Iglesia, y no de convicción, pues, se mantenía el criterio de que la influencia de la Iglesia en la educación era nociva<sup>141</sup>.

Una vez que, al decir de Patricio Ycaza, “la línea radical del liberalismo fue archivada” y ante la sucesión de fraudes electorales, los estudiantes universitarios se organizan. Primero en Guayaquil acuerdan fundar la

---

<sup>139</sup> CRE (1906: Art.16).

<sup>140</sup> ORQUERA POLANCO, K. (2015: 51).

<sup>141</sup> *Ibíd*em (52).

“Convención Electoral Universitaria” y en la Universidad Central Belisario Quevedo dirige una protesta reclamando garantías para poder elegir representantes a las Cámaras Legislativas. De igual manera, los estudiantes se opusieron al Contrato Charnacé que era lesivo a la soberanía ecuatoriana<sup>142</sup>. Finalmente, organizan junto a los obreros congregados en la Sociedad Artística e Industrial de Pichincha, el 25 de abril de 1907 una marcha para exponer al gobierno sus reclamos. “Al acto de masas el gobierno de Alfaro respondió con una violenta represión que dejó tres muertos...y varios heridos de gravedad<sup>143</sup>”.

Al día siguiente las autoridades de la Universidad encabezadas por su Rector el Dr. César Borja, profesores y empleados renunciaron a sus cargos. Los profesores llegaron inclusive a atribuirse los hechos de protesta por haber inculcado, entre otros, los principios de la democracia, el amor a la patria y el ejercicio de los derechos constitucionales entre ellos el del sufragio<sup>144</sup>. Ayala Mora dice al respecto: “En la represión contra los universitarios del 25 de abril de 1907, se patentizó el divorcio entre Alfaro y la intelectualidad liberal<sup>145</sup>”.

Este hecho consolidará una época de participación estudiantil en la vida nacional articulada al movimiento obrero y a los profesores democráticos a través de manifiestos y movilizaciones. Empieza a gestarse la construcción de un movimiento que alcanzaría en años venideros conquistas universitarias como la autonomía universitaria y el cogobierno.

Como elemento que evidencia el impulso organizativo de la Universidad, se puede señalar que, en septiembre de 1915, por iniciativa de la Universidad Central, se llevó a efecto en la ciudad de Quito, la Primera Asamblea Universitaria Ecuatoriana en la que participaron las Universidades de Guayaquil, Cuenca, la Junta Universitaria de Loja y desde luego la Universidad anfitriona<sup>146</sup>.

El 14 de enero de 1918 se reúne en Quito la Asamblea Universitaria. En ese mismo año se plantea el cogobierno estudiantil y se lo reconoce mediante Decreto Legislativo de 30 de octubre de 1918 estableciendo que los estudiantes de cada Facultad de la Universidad Central tienen derecho a voz y voto en las

---

<sup>142</sup> Este contrato pretendía que a cambio de la construcción de vías férreas de Ambato hasta el Amazonas y de Bahía de Caráquez hasta Babahoyo, el gobierno debía entregar al empresario hectáreas de terreno en la Amazonía.

<sup>143</sup> YCAZA CORTEZ, P. (1989: 10).

<sup>144</sup> Ídem.

<sup>145</sup> AYALA MORA E. (2012: 21).

<sup>146</sup> Al respecto, se pueden revisar los documentos que constan en ANALES (1914).

elecciones, participación estudiantil que se amplía en 1922. El 5 de junio de 1919 se forma la Federación de Estudiantes Universitarios FEU y se organiza el Tercer Congreso de Estudiantes de la Gran Colombia. En 1920 se estableció el Consejo de Extensión Universitaria para desarrollar la denominada “Universidad Popular”.

Pese a la ruptura del Estado Oligárquico Confesional o Clerical que significó la Revolución Liberal, la Universidad no había cambiado su condición elitista, pues si bien estudiar en ella ya no era privilegio de los grupos de poder, ya que había ingresado la clase media, no se posibilitó que la gran mayoría de sectores populares tuviera acceso. Así se hace evidente en el mensaje emitido en el periódico El Cacahuero días antes de producirse el “bautismo de sangre” de la clase obrera el 15 de noviembre de 1922<sup>147</sup>. En dicho mensaje los trabajadores piden que se cierren o clausuren las universidades de Guayaquil, Cuenca y Quito por ser centros de formación de la burguesía para sometimiento del pueblo<sup>148</sup>.

#### **4.2. Periodo 1925 a 1979**

Este período abarca cincuenta y cuatro años y se inicia con el reconocimiento por primera vez, en 1925, de la autonomía universitaria y concluye en el año 1979 con el fin de las dictaduras militares y el retorno al orden constitucional. Este periodo se inicia con la Revolución Juliana que representó un cambio radical de la política y la economía del país, así como por sus medidas de carácter social entre las que se encuentra el reconocimiento legal de la autonomía universitaria. La declaratoria legal de la autonomía universitaria no fue suficiente y por ello, se puede observar su permanente violación por parte de los diferentes gobiernos civiles y militares. En 1945 se eleva a la categoría de norma constitucional la autonomía universitaria, pese a lo cual se la sigue violentando pues, se producen permanentes gobiernos dictatoriales que actúan

---

<sup>147</sup> En esta fecha se produce una paralización de trabajadores y población en la ciudad de Guayaquil frente a la subida de precios, bajos salarios y la crisis generalizada. El gobierno del presidente José Luis Tamayo, dispuso a las fuerzas del “orden” reprimir con fuego, resultado de lo cual murieron miles de trabajadores que fueron arrojados al río Guayas. La recreación literaria de este hecho se puede encontrar en la obra de Joaquín Gallegos Lara “Las cruces sobre el agua”.

<sup>148</sup> YCAZA CORTEZ, P. (1989: 17-18).

al margen de la Carta Suprema. Es otra etapa de repetida afectación a derechos de los universitarios y de clausuras de Universidades.

#### **4.2.1. El inicio de la autonomía universitaria**

El 9 de julio de 1925 asume el poder una Junta Suprema Militar que luego nombró una Junta Provisional Militar encargada de designar una Junta de Gobierno. Este proceso se denominó “Revolución Juliana”, la cual entre sus programas incluyó la Reforma Universitaria sin que se pueda determinar si existió o no influencia de la Reforma de Córdoba de 1918.

Según el Historiador Juan Paz y Miño, la denominada Revolución Juliana es producto del “agotamiento del Estado liberal instaurado desde 1895<sup>149</sup>”. Considera que el desencanto de la población respecto al liberalismo se acumuló socialmente por varias causas, entre ellas: el fin del liberalismo radical, la muerte de Eloy Alfaro y sus lugartenientes, el ascenso del caudillismo “placista”, el predominio bancario de Guayaquil, la sucesión fraudulenta de gobiernos, las políticas del “liberalismo plutocrático”, la marginación de los intereses de la clase trabajadora y la crisis económica.

Fue un movimiento propiciado por jóvenes oficiales que supieron representar los anhelos de cambio que tenía la población. Se trató de un “golpe” militar mediante el cual se desconoció al gobierno de Gonzalo Córdova e instauró una Junta de Gobierno Provisional, declarando vigente la Constitución de 1906 y las leyes secundarias que no se opongan a los propósitos de la transformación política que se estaba realizando.

La Junta Provisional de Gobierno en su proclama a la Nación emitida el 17 de julio de 1925 entre uno de los compromisos establece la importancia de la Instrucción Pública en los siguientes términos: “La difusión de la Instrucción Pública, sin la cual no cabe ni cultura ni democracia, será empeño primordial, sobre todo en lo que concierne a la instrucción primaria, dando a ésta la mayor importancia y restringiendo, si es necesario, la instrucción superior<sup>150</sup>”.

Esta declaración a la luz de los logros sociales de la Revolución Juliana, parece que solamente podía tener explicación en limitaciones de carácter

---

<sup>149</sup> PAZ Y MIÑO CEPEDA, J. (2000: 13).

<sup>150</sup> *Ibíd*em (32).

económico derivadas de la crisis económica generada por el predominio de la “bancocracia”, pues, no cabía restringir a la educación superior por favorecer la educación primaria, si ellas constituyen facetas de un proceso que debe ser mirado de manera integral. Aquí, quizás se encuentre explicación a la clausura de la Universidad y las reformas positivas posteriores que determinaron la declaración de la autonomía universitaria.

Los propósitos que inspiraron a la joven oficialidad en lo fundamental, estaban relacionados con privilegiar los intereses nacionales sobre los intereses particulares y buscar una participación efectiva del Estado como ente regulador de la sociedad, se alcanzaron importantes conquistas sociales y en favor de los trabajadores, así como una política económica y fiscal eficiente.

De inmediato en el poder, la joven oficialidad inició la transformación de la sociedad según los postulados que habían sido declarados. Se consideró la inmediata y urgente reorganización de las Universidades de conformidad con los ideales que inspiraron la transformación del 9 de julio; para ello, se decretó el 15 de agosto de 1925, la clausura “accidental” y “temporal” de las Universidades de Quito, Guayaquil y Cuenca y la Junta Universitaria de Loja<sup>151</sup>.

En efecto, la última sesión de Consejo Universitario de la Universidad Central del Ecuador se registra el 31 de julio de 1925 y la siguiente es del 15 de octubre de ese mismo año y que la preside Isidro Ayora. Al final del acta de la sesión de 31 de julio luego de las firmas, existe la siguiente nota: “La presente acta y la anterior del 16 de julio del presente año no fueron aprobadas a causa de la clausura de las universidades<sup>152</sup>”.

Esta clausura podría ser cuestionada desde la óptica universitaria; pese a ello, en el presente caso las condiciones de las Universidades merecían un cambio radical, pues hasta ese momento se habían anclado a esquemas de la colonia y sometidas a los gobiernos de turno, aún en el de Alfaro; y, además, la medida fue temporal y de corta duración, apenas de dos meses, pues con la expedición el 17 de octubre del mismo año del Decreto sobre Enseñanza Superior, se garantizó el funcionamiento pleno de las Universidades y lo más importante, por primera vez en la historia ecuatoriana se reconoce la autonomía universitaria.

---

<sup>151</sup> Decreto Sobre Clausura de Universidades (1925).

<sup>152</sup> Acta de la Sesión de Consejo Universitario de 31 de julio de 1925.

La Junta Provisional de Gobierno, en la fecha indicada emitió el Decreto sobre Enseñanza Superior, garantizando en su artículo 1 que ella “se dará en las Universidades de Quito, Guayaquil y Cuenca y en la Junta Universitaria de Loja<sup>153</sup>”. El texto del artículo 2 de este Decreto tiene trascendencia histórica al reconocer por primera vez la “autonomía de las Universidades de la República en cuanto a su funcionamiento técnico y administrativo<sup>154</sup>”, lo que permitió que, a partir de esta declaratoria, se organicen internamente sin la gestión directa de los gobiernos.

Esta autonomía alcanzó mayores connotaciones pues, no solo se aplicó al aspecto técnico y administrativo sino al académico y al de libertad de pensamiento que a la postre es el elemento clave de la verdadera autonomía. Este reconocimiento resulta inédito ya que anteriormente en lo técnico y administrativo estuvo siempre presente la orden y mandato de los gobernantes. El funcionamiento técnico y administrativo debe entenderse como la especialización de las Universidades, aquél que tiene que ver con su actividad académica y su organización financiera y administrativa. A partir de esta disposición, las Universidades podrían darse su propio gobierno y organización en cumplimiento de este Decreto y de sus propios Estatutos que tendrán fuerza obligatoria.

En este mismo Decreto se señala el objeto de la enseñanza superior que está relacionado con el desarrollo de la juventud y de las Universidades como altos centros de cultura e investigación científica; pero, además, ligados a la creación de conciencia nacional<sup>155</sup>. En esta disposición se puede encontrar la esencia del postulado educativo de la Revolución Juliana en su afán de reformar la Universidad para el bienestar de la juventud y alcanzar el desarrollo cultural y científico del país a través de los centros de educación superior que a la época solamente eran las Universidades.

Un elemento fundamental que ratifica el pensamiento patriótico del ejército en aquella época, es la necesidad de que las Universidades contribuyan

---

<sup>153</sup> Decreto Sobre Enseñanza Superior (1925: Art.1).

<sup>154</sup> *Ibíd*em (Art. 2).

<sup>155</sup> El Art. 3 del Decreto Sobre Enseñanza Superior dice: “La Enseñanza Superior tiene por objeto, no sólo la preparación profesional, sino, principalmente, la preparación adecuada para la vida individual y colectiva, en forma tal que desarrolle y estimule las iniciativas y energías de la juventud y haga de las Universidades altos centros de cultura y de investigación científica, creadores de la conciencia nacional”.

a la creación de conciencia nacional entendida como la valoración de la Patria y sus tradiciones.

La educación universitaria estaba financiada por el Estado a través de su presupuesto, pero también se considera la subvención parcial por parte de los alumnos y sus cuotas estarían determinadas en relación con los gastos de la Universidad. Se establece la gratuidad; y, por lo mismo, se exonera del pago de cuotas a los estudiantes que cumplan dos condiciones: ser alumnos pobres y de reconocida capacidad. No bastaba ser pobre sino también haberse distinguido como estudiante.

El Decreto enunciado establece como autoridad superior de las Universidades al Ministerio de Instrucción Pública o Educación que, entre sus atribuciones, está la de aprobar Estatutos, presupuestos y aún clausurar Universidades si ellas no funcionan de acuerdo al Decreto o a los Estatutos, lo cual evidenciaría la permanente injerencia del gobierno en las Universidades, afectando el principio de autonomía.

La primera estructura autónoma derivada de este Decreto es la siguiente:

“El Consejo Universitario;

La Asamblea Universitaria;

El Rector;

Las Facultades; y

Los Decanos<sup>156</sup>”.

En esta organización jerárquica de las Universidades se crea por primera vez el Consejo Universitario y un esquema de autoridades que, salvo la Asamblea Universitaria que en la actualidad tiene otra conformación y funcionamiento, se ha mantenido hasta la actualidad. El Consejo Universitario heredaría las tareas realizadas por las anteriores Juntas Universitarias. Desde luego, en aquella época de inicios de la autonomía universitaria, el Consejo estaba integrado por el representante del Ministerio de Instrucción Pública, junto al Rector, Vicerrector, Decanos, un estudiante por cada Facultad y el Presidente del Centro Local de la Federación de Estudiantes quien no tenía una intervención adicional sino su representación se concreta a la de los alumnos de la Facultad a la que pertenezca.

---

<sup>156</sup> Decreto Sobre Enseñanza Superior (1925: Art.3).



Un aspecto importante fue la creación de la Asamblea Universitaria como espacio universitario, centro de debate y democracia integrado por profesores y estudiantes, entre cuyas funciones se encontraba la de elegir al Rector quien es el representante de la Universidad y preside tanto el Consejo Universitario como la Asamblea Universitaria.

Inquieta la Disposición Transitoria de este decreto que consta como artículo 23 y que establece la supresión gradual de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales en todos los establecimientos de enseñanza superior, lo que al parecer tendría como fundamento la necesidad de fomentar la educación técnica y científica frente a la existencia en esa época, de “abundantes abogados y políticos<sup>157</sup>”.

En su desarrollo la Revolución Juliana tuvo contradicciones y permanentes fricciones derivadas de la pugna política entre los partidos existentes en ese momento (liberalismo placista, conservadurismo y socialismo), así como de la pugna con los sectores de poder: bancocracia y oligarquías de la Costa y de la Sierra; y, por último, un marcado tinte regionalista entre las regiones Costa y Sierra, la primera consideraba que el movimiento juliano había afectado a esa región en beneficio de la segunda. Se sucedieron dos Juntas de Gobierno y luego se creó el cargo de Presidente Provisional de la República, siendo designado el Dr. Isidro Ayora quien ejercía las funciones de Rector de la Universidad Central y luego de la Asamblea Constituyente de 1929 se posesionó como Presidente Constitucional de la República. Las dos Juntas y el gobierno de Isidro Ayora estuvieron respaldadas por el ejército nacional, lo que impidió que se produzcan movimientos contrarios a los propósitos de la Revolución Juliana.

La Asamblea Constituyente luego de veinte y tres años aprobó una nueva Constitución, esta vez la de 1929 publicada en el Registro Oficial 138 de 26 de marzo, la que establece entre las atribuciones del Poder Legislativo dividido en Cámaras “Dictar leyes generales de enseñanza para los establecimientos de Educación Pública<sup>158</sup>”.

El Consejo de Estado que funcionaría en la capital de la República, estaría integrado por el Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Central. Una de las garantías de los ciudadanos es la libertad de educación y

---

<sup>157</sup> PAZ Y MIÑO CEPEDA, J. (2000: 50).

<sup>158</sup> CRE (1929: Art. 48.15).

enseñanza, así como la incorporación de la mujer a la educación y a la Administración Pública, siendo obligación del Estado brindar atención preferente; de igual manera, se establece la protección de los Poderes Públicos a los indígenas muy especialmente en lo relativo a su educación. Sobre el presupuesto es importante la norma que dice: “Cada año, en el Presupuesto, se incrementará la partida destinada al Ramo de Educación Pública, hasta que llegue a emplearse en este servicio el veinte por ciento, por lo menos, de las rentas del Estado, dentro de cinco años<sup>159</sup>”.

Durante diecisiete gobiernos se mantuvo vigente la Constitución de 1929 hasta que se expidió la Constitución de 1945; y, por lo mismo, dichos gobiernos lo que hicieron fue mantener en esencia los postulados de la Revolución Juliana en materia educativa y regularon la Educación Superior mediante dos Leyes de Educación Superior que fueron la continuidad del Decreto sobre Enseñanza Superior de 1925 que de igual manera es producto de dicha Revolución.

Uno de los postulados más importantes que se mantuvieron a pesar del autoritarismo de varios de los gobernantes que pasaron desde 1929 hasta 1945, fue el de la autonomía universitaria, considerada por algunos como una declaración frágil, toda vez que el Ministerio de Educación era la máxima autoridad, podía intervenir y hasta clausurar las Universidades, como se lo hizo en los gobiernos de Páez y Mosquera y más tarde Velasco Ibarra. Esto generó una acción tendente a consolidar el principio de autonomía que fue liderado por el Dr. Julio Enrique Paredes, Rector de la Universidad Central y cuyos propósitos se reflejaron en la Constitución de 1945 de la que se hablará más adelante.

Para comprender mejor lo sucedido en los siguientes gobiernos, conviene precisar que como resultado de la gran depresión económica mundial suscitada entre 1929 y 1933, se produce una nueva crisis en el país, la cual la soportan los sectores populares, quienes junto a los estudiantes inician nuevas fases de protesta. El 1 de septiembre de 1931 son asesinados en Quito siete personas entre obreros y estudiantes, por la protesta realizada contra el gobierno de Isidro Ayora, quien suscribió un contrato con un monopolio sueco de fósforos que habría arruinado la industria nacional. El 1 de mayo de 1932 en la marcha

---

<sup>159</sup> *Ibíd*em (169).

conmemorativa del día del trabajador junto a los obreros son salvajemente agredidos estudiantes organizados en la FEU<sup>160</sup>.

#### **4.2.2. La autonomía universitaria y las limitaciones gubernamentales**

José María Velasco Ibarra gobernó la República del Ecuador por cinco períodos<sup>161</sup>, el primero de los cuales fue a partir del 1 de septiembre de 1934 tras ganar en las elecciones llevadas a efecto en diciembre de 1933.

Comenzó su mandato cuando ya estaba en vigencia la autonomía universitaria y esta, al igual que los universitarios, le incomodaron desde sus inicios de gobierno; lo que se puede apreciar en la carta que, con fecha 17 de octubre de 1934, envió a los diputados solicitando que no se opongan al Proyecto de Ley que reformaba el Decreto sobre Enseñanza Superior de 1925 que consagró la autonomía.

Para este propósito argumentó que el gobierno no era enemigo de la autonomía, pero es justo que las Universidades al ser sostenidas con fondos públicos, se faculte al Ejecutivo “cierta intervención” y hasta la posibilidad de clausurarlas. También se sugiere en la carta que tal clausura se justificaría porque las Universidades pueden convertirse en clubes de “proselitismo superficial y levantisco”, considera que es hasta ofensivo que se impida al gobierno intervenir en la integración de los Consejos Universitarios, concluye haciendo referencia a la autonomía, que “nada en la vida funciona de acuerdo con el extremismo radical de un concepto abstracto<sup>162</sup>”.

El Proyecto de Ley Reformatoria tuvo la resistencia de los estudiantes de la Universidad Central que se declararon en huelga y tomaron la Universidad. Velasco mediante Decreto N° 35, de 17 de diciembre de 1934, clausura la Universidad pese a su juramento de no hacerlo. Dicha clausura se mantuvo hasta el 18 de febrero de 1935 en que mediante Decreto N° 21 dispone la reapertura y su reorganización.

---

<sup>160</sup> YCAZA CORTEZ, P. (1989: 21).

<sup>161</sup> Primer período del 1 de septiembre de 1933 al 20 de mayo de 1935. Segundo período: del 28 de mayo de 1944 al 23 de agosto de 1947. Tercer período: del 1 de septiembre de 1952 al 31 de agosto de 1956. Cuarto período: 1 de septiembre de 1960 al 7 de noviembre de 1961. Quinto período: del 1 de septiembre de 1968 al 15 de febrero de 1972.

<sup>162</sup> BARRETO VAQUERO, D. (2015: 240-241).

En este su primer gobierno y mediante Decreto Ejecutivo, Velasco Ibarra refundó la Escuela Politécnica Nacional que fue cerrada por Antonio Borrero al disponer el restablecimiento de la Universidad Central del Ecuador, luego de la disolución decretada por García Moreno según ya se ha visto.

Velasco Ibarra fue depuesto de su gobierno por parte de los militares al año de su mandato y encargaron esta dignidad a Antonio Pons quien, pese a que convocó a elecciones, prefirió nuevamente entregar a los militares la conducción del país, los cuales a su vez encargaron la magistratura a Federico Páez.

#### **4.2.3. Primera “Ley de Educación Superior” de 7 de junio de 1937**

En medio de una etapa de crisis política reiterativa y en un gobierno nefasto para la historia de la República del Ecuador, el 7 de junio de 1937 se expide en el Registro Oficial 507, la primera normativa cuya denominación es “Ley” aunque no es resultado de un proceso legislativo. Se trata de la Ley de Educación Superior promulgada mediante Decreto Supremo en la Administración del Ingeniero Federico Páez, quien se encontraba encargado del Mando Supremo de la República del Ecuador, por decisión del Ejército.

Páez era un hombre sin identificación ideológica que se acomodaba según las necesidades y conveniencias del momento, lo que le llevó a convertir su gobierno en una dictadura feroz que perseguía a todo lo que significaba pensamiento o inteligencia, llegando a clausurar la Universidad Central acusándola de que en sus aulas se había disparado contra los elementos que lo defendían de un intento de golpe de Estado y que, además, se habrían encontrado documentos subversivos en su interior.

En esta Ley de Educación Superior, se reconoce que forman parte de la Educación Superior las Universidades de Quito, Guayaquil y Cuenca, la Junta Universitaria de Loja, así como las Escuelas Superiores existentes al momento y las que en lo sucesivo se establezcan. Mantiene sin reforma alguna el texto del Decreto sobre Enseñanza Superior promulgado en 1925 por la Junta Provisional

de Gobierno de la Revolución Juliana respecto a la autonomía de las Universidades de la República del Ecuador<sup>163</sup>.

Contiene textos iguales del Decreto sobre Enseñanza Superior de 1925 en varios aspectos como el objeto de la educación superior, la subvención parcial por parte de estudiantes a través del pago de matrículas, exámenes y grados, gratuidad total o parcial para estudiantes pobres y de reconocida capacidad, composición del Consejo Universitario, entre otros aspectos.

En dicha Ley se deja explícito que la primera autoridad de la Educación Superior es el Ministro de Educación con atribuciones de sancionar Estatutos, decretar clausura de Universidades, reorganizar planteles de Educación Superior, refrendar nombramientos de profesores, resolver dudas y consultas, aprobar presupuestos. Se establece por primera vez entre otros requisitos para ingresar a la Universidad tener por lo menos 18 años de edad.

Puede decirse que la indicada Ley abarca mayores elementos de organización de la Educación Superior y mantiene la injerencia del Ejecutivo en el cometido universitario, pese a que su texto ratifica la autonomía juliana respecto a la gestión administrativa y técnica de las Universidades.

Por otro lado, en el gobierno de Federico Páez se suscribió el Decreto de aprobación y ratificación con el Vaticano del “Modus Vivendi”, instrumento por el cual se restablecían las relaciones entre el Ecuador y la Santa Sede, que estuvieron afectadas por la pérdida de bienes y el control de la educación bajo los gobiernos liberales.

Este documento firmado entre el Papa Pío XI y Federico Páez, permite a la Iglesia Católica realizar libremente sus actividades y garantizar su participación en la educación.

El artículo 2 de este instrumento dice: “El Gobierno del Ecuador garantiza en la República la libertad de enseñanza. La Iglesia Católica tiene, pues, el derecho de fundar planteles de enseñanza, proveyéndolos de personal suficientemente idóneo, y de mantener los existentes. En consecuencia, el Gobierno se obliga a respetar el carácter propio de esos institutos; y, por su parte, la Iglesia se obliga a que ellos se sujeten a las Leyes, Reglamentos y Programas de estudios oficiales, sin perjuicio del derecho de la Iglesia para dar,

---

<sup>163</sup> Ley de Educación Superior (1937: Art.2).

además, a dichos planteles carácter y orientación católicos. Los estudios en los Seminarios y Escolasticados de religiosos, dependerán de los respectivos Ordinarios y Superiores<sup>164</sup>.

Mediante dicho documento, más tarde, el 4 de noviembre de 1946, se daría fin al carácter público de la Universidad fundándose en Quito, la primera Universidad privada del país, la Pontificia Universidad Católica.

#### **4.2.4. Ampliación de la autonomía universitaria en un gobierno progresista**

Con la caída de Federico Páez el 23 de octubre de 1937, asume el poder el General Alberto Enríquez Gallo, un militar con concepciones progresistas en una mezcla de socialistas y liberales. Su gobierno concretó beneficios de orden social y laboral. Mediante Decreto Superior que fue publicado en los números 84 y 85 del Registro Oficial de 4 y 5 de febrero de 1938, expidió una nueva Ley de Educación.

La Ley de Educación Superior de 1938 mantiene el texto sobre la Educación Superior expresando que la misma se dará en las Universidades de Quito, Guayaquil y Cuenca, Junta Universitaria de Loja. Se reconoce también a la Escuela Superior de Minas de Cuenca y otras que se establezcan en lo sucesivo.

Esta Ley ratifica los textos anteriores sobre la autonomía de las Universidades, pero precisa, además que, esta autonomía también cobija a la Junta Universitaria de Loja. Existe un texto que amplía la autonomía universitaria al aspecto económico cuando dice: “Las Universidades y Escuelas Superiores alcanzarán progresivamente su autonomía económica, mediante arbitrios que las capaciten para ello, para lo cual el Estado les debe su ayuda. Hasta tanto, en la Ley de Presupuesto General constarán las cantidades necesarias para su sostenimiento<sup>165</sup>”.

Se desarrollan con amplitud las finalidades de las Universidades y Escuelas de Educación Superior. Se establece la organización de las Universidades en Facultades y Escuelas y se puntualiza cuáles son ellas, así mismo se determinan los títulos que concederán las Universidades autorizando

---

<sup>164</sup> Decreto de Aprobación y Ratificación del “Modus Vivendi” (1937: Art.2).

<sup>165</sup> Ley de Educación Superior (1938: Art.8).

con detalle a cada una de ellas, siendo la Universidad de Quito a la que más títulos se le autoriza; en efecto, esta Universidad podía conceder los siguientes títulos: Abogado, Médico-Cirujano, Odontólogo, Enfermera, Veterinario, Químico-Farmacéutico, Agrónomo, Agrimensor, Arquitecto, Ingeniero, Profesor de Matemáticas, Profesor de Física Química, Profesor de Psicología y Ciencias Biológicas, Profesor de Filosofía, Profesor de Ciencias de la Educación, Profesor de Español y Literatura, Profesor de Historia y Geografía, Profesor de Lenguas Extranjeras, Periodista.

Por su parte a la Universidad de Guayaquil se le autorizó conceder los títulos de: Abogado, Economista, Médico- Cirujano, Odontólogo, Enfermera, Químico-Farmacéutico, Agrimensor, Arquitecto, Ingeniero. A la Universidad de Cuenca se le autorizó conceder tres títulos, los de: Abogado, Médico-Cirujano, Enfermera. Por último, a las Universidades se les autorizaba conceder otros títulos con posterioridad de acuerdo a las Facultades y Escuelas que se crearen.

La Junta Universitaria de Loja solamente podía conceder el título de abogado, mientras que la Escuela de Minas de Cuenca podía conceder los Títulos de Experto en Minas e Ingeniero en Minas. Se faculta conceder el título de Doctor en las Universidades luego de un año de haber obtenido el título profesional y presentar la Tesis respectiva. Se mantiene como primera autoridad en las Universidades del Ministro de Educación con atribuciones similares que la anterior Ley. No se habla de aranceles ni gratuidad para estudiantes; sin embargo, se hace mención entre los requisitos para ingresar a la Universidad pagar derechos fijados en los reglamentos<sup>166</sup>.

En abril de 1938 se promulga la Ley de Educación Primaria y Secundaria, que para efecto de la Educación Superior interesa la Disposición Transitoria que consta como artículo 234, la cual dispone la ejecución de dicha Ley al Ministro de Educación Pública, quien tenía la obligación de editar en un solo volumen esta Ley, así como la de Educación Superior y sus reformas, debiendo denominarse dicho volumen Ley Orgánica de Educación Pública<sup>167</sup>.

---

<sup>166</sup> Ley de Educación Superior (1938: Arts. 11-19).

<sup>167</sup> Ley de Educación Primaria y Secundaria (1938: Art. 234).

#### **4.2.5. Otra clausura a cargo de un ex rector: Aurelio Mosquera Narváez**

El General Enríquez Gallo declinó su mandato luego de convocar a una Asamblea Constituyente que estaba integrada por representantes de conservadores, liberales y socialistas, lo que no permitió consolidar una tendencia mayoritaria. Sin embargo de lo cual, se impusieron las fuerzas reaccionarias de la época al designar como Presidente al doctor Aurelio Mosquera Narváez.

En el gobierno de Mosquera Narváez se emitió un único Decreto en materia universitaria que está publicado en los Registros Oficiales números 254 y 255 de 4 y 5 de octubre de 1939, mediante el cual se reforma la Ley de Educación Superior de 1938 respecto a la Universidad de Cuenca, disponiendo la incorporación de una nueva Facultad: la de Ciencias Matemáticas y Físicas, la ampliación de títulos como: Agrimensor, Arquitecto, Ingeniero, Ingeniero de Minas, Químico Industrial; por último, se determina la supresión de la Escuela de Minas cuyos estudiantes y presupuesto se destinaban a la Facultad creada en donde se podía obtener el título de Ingeniero en Minas junto a los otros mencionados<sup>168</sup>.

La actuación más reprochable del Presidente fue la clausura en 1939 de la Universidad Central, de la que fue su Rector<sup>169</sup>; igualmente, clausuró a las Universidades y colegios laicos y desalojó a los estudiantes que se habían solidarizado con el paro decretado por el Sindicato Nacional de Educadores frente a una Ley de Escalafón que los afectaba. Dicha clausura tuvo como argumentos: la supuesta politización del movimiento estudiantil y que las cátedras eran espacios para fomentar doctrinas disolventes, por lo que destituyó a profesores críticos para remplazarlos por hombres de su confianza. Todo esto fue posible gracias a que el Congreso le concedió facultades extraordinarias que afianzaron su dictadura<sup>170</sup>.

---

<sup>168</sup> Decreto Legislativo que Reforma la Ley de Educación Superior (1939: Arts. 1 y 2).

<sup>169</sup> Aurelio Mosquera Narváez, fue Rector de la Universidad Central del Ecuador desde el 30 de octubre de 1928 al 15 de agosto de 1932.

<sup>170</sup> CUEVA A. (1990: 104).



En este período es necesario destacar la actuación del doctor Julio Enrique Paredes<sup>171</sup>, cuando le cupo ser Rector de la Universidad Central del Ecuador, quien organizó la movilización universitaria promoviendo que la autonomía sea reconocida a nivel constitucional, lo que se concretaría en 1945.

#### **4.2.6. Constitucionalización de la autonomía universitaria**

A la muerte temprana de Mosquera Narváez en el poder, se sucedieron una serie de gobiernos interinos y un triunvirato militar hasta la proclamación de elecciones; de las cuales asume el poder Carlos Arroyo del Río en el año de 1940, el cual expidió un Decreto que reformaba la Ley de Educación Superior.

Dicha reforma que consta en el Registro Oficial número 933 de 7 de octubre de 1943 condiciona a la Junta Universitaria de Loja para que a juicio del Poder Ejecutivo pueda reconocérsele el carácter y prerrogativas de Universidad, la cual podrá conceder Grados y Títulos que correspondan a nuevas las Facultades y Escuelas que lleguen a funcionar en dicha Junta. El 9 de octubre de 1943, mediante Decreto Ejecutivo la Junta Universitaria de Loja, es elevada a la categoría de Universidad compuesta de las Facultades de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y la de Ciencias.

El movimiento estudiantil venía organizándose de manera sostenida para luego consolidarse con la conformación de la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (FEUE) que se produce como resultado de su Conferencia Nacional Constitutiva llevada a efecto del 3 al 6 de diciembre de 1942; la cual planteó, entre otros de sus propósitos, los relacionados a su organización, pero también la defensa de postulados como la autonomía universitaria y señalando de manera expresa que la Universidad debía pasar de ser solamente formadora de profesionales, debiendo la investigación científica y técnica estar destinada a la solución de los problemas nacionales. La FEUE fue reconocida legalmente en 1944.

Esta lucha incansable de los estudiantes junto a profesores y el pueblo son el antecedente para una nueva administración de Velasco Ibarra que fue el

---

<sup>171</sup> Julio Enrique Paredes Cevallos fue Rector de la Universidad Central del Ecuador por dos períodos: el primero del 23 de septiembre 1939 al 9 de noviembre de 1951 y el segundo 12 de marzo de 1965 al 30 de marzo de 1967.

resultado de la denominada “Gloriosa”, movimiento popular que derrocó a Carlos Arroyo del Río.

En este que sería su segundo mandato, pese a su desacuerdo, se expidió una nueva Constitución, la misma que se publicó en el Registro Oficial número 228 de 6 de marzo de 1945. La Constitución Política de 1945 fue considerada la más avanzada de la historia en cuanto a redistribución de riqueza; en ella se diferencia el interés nacional del interés particular y éste se subordina a los intereses estatales y de la sociedad en su conjunto<sup>172</sup>. En ella se destacan aspectos sociales, familiares y laborales. Se incorporan fundamentales principios y derechos para los trabajadores.

Es una Constitución que reconoció el derecho a la educación de la familia y sus integrantes, que asignó un presupuesto del veinte por ciento de los ingresos ordinarios, el mismo que debía ser incrementado cada año para la educación pública. Integró en el Congreso Nacional como diputados a representantes de la educación y particularmente de las Universidades quienes tenían dos representantes por los profesores y dos por los estudiantes.

Esta Constitución establece que la educación es función del Estado garantizando la educación particular bajo principios de espíritu democrático, ecuatorianidad y solidaridad humana; reconociendo la integralidad de la educación articulando y estableciendo continuidad en los grados, se establece que la educación oficial es laica y gratuita en todos sus grados, la obligatoriedad de la educación primaria (artículo 143).

En esta Constitución se eleva a categoría constitucional por primera vez el reconocimiento de la autonomía universitaria cuando se dice de manera expresa en su artículo 143: “Las Universidades son autónomas, conforme a la ley, y atenderán de modo especial al estudio y resolución de los problemas nacionales y a la difusión de la cultura entre las clases populares. Para garantizar dicha autonomía, el Estado procurará la creación del patrimonio universitario”. Además, se garantiza la libertad de cátedra, estabilidad y derecho de organización de profesores y estudiantes.

La Constitución de 1945 lamentablemente tuvo corta duración por cuanto Velasco Ibarra se declaró dictador el 30 de marzo de 1946. Reprimió brutalmente

---

<sup>172</sup> PAZ Y MIÑO CEPEDA J. (2007: 34).

a sus opositores entre los que se contaban estudiantes quienes junto a los obreros de la Central de Trabajadores del Ecuador (CTE) declararon la huelga que pretendía detener las acciones dictatoriales de Velasco.

En este mandato de Velasco Ibarra y al amparo del documento “Modus Vivendi” suscrito en la Administración de Federico Páez, mediante Decreto Ejecutivo de 2 de julio de 1946, se autoriza la fundación y funcionamiento de Universidades privadas, por lo que el 4 de noviembre de 1946 en Quito, se fundó bajo la dirección de los jesuitas y para el estudio de la élite secolar, la Universidad Católica, constituyéndose en la primera Universidad privada fundada en el país, con lo cual se da por concluida una etapa de exclusividad en la educación superior a cargo del Estado. A partir de este momento se reconocería el estudio universitario en Universidades públicas y privadas. La Universidad Católica inició sus clases el 4 de noviembre de 1947 pero solamente a partir de 1955 recibió fondos del Estado. Su condición de Pontificia la otorga la Santa Sede en abril de 1963.

Velasco Ibarra convocó a una Asamblea Constituyente que dictó una nueva Constitución que se publicó en el Registro Oficial número 773 de 31 de diciembre de 1946, la misma que en lo fundamental no dejó de lado el avance jurídico e institucional que ya contuvo la anterior Constitución pese a la crítica que recibió y a la resistencia de las élites de poder; igualmente, se mantuvieron y desarrollaron derechos de los trabajadores<sup>173</sup>.

En materia de educación o en relación con ella, se puede destacar que se redujo el número de representantes por parte de la Educación Pública en la Función Legislativa en comparación con la de 1945. En cuanto a las Universidades pueden mencionarse algunos aspectos como: la representación en la Cámara del Senado conforme ya se indicó, la representación del Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Central del Ecuador en la Comisión Legislativa que se constituye para realizar reformas o interpretación de la Constitución, así como elaboración de proyectos de Ley.

Existe un retroceso por cuanto ya no se establece en el presupuesto un porcentaje para la educación pública, ahora se dice únicamente que dentro del presupuesto se dará un trato preferente a la educación pública, se autoriza a las

---

<sup>173</sup> PAZ Y MIÑO CEPEDA J. (2007: 35).

Municipalidades subvencionar con limitaciones a la enseñanza particular, se pone énfasis en la formación moral y cívica y el laicismo en la educación oficial<sup>174</sup>.

El texto más importante sobre las Universidades es el contenido en el artículo 172 sobre la autonomía universitaria y la necesidad de crear el patrimonio universitario, es un texto que modifica el contenido en la Constitución de 1945 y que hacía referencia al papel que les corresponde a las Universidades en la sociedad como encargada del estudio para la resolución de problemas nacionales, así como la difusión de la cultura entre las clases populares.

La norma indicada dice lo siguiente: “Las Universidades, tanto oficiales como particulares, son autónomas. Para la efectividad de esta autonomía en las Universidades oficiales, la Ley propenderá a la creación del patrimonio universitario”.

Nuevamente es depuesto Velasco Ibarra el 25 de agosto de 1947 y asume por seis días el Coronel Carlos Mancheno quien declara vigente la Constitución de 1906. Luego gobierna por dos días un Triunvirato igualmente militar y finalmente por catorce días asume la presidencia Mariano Suárez quien convoca a un Congreso Extraordinario y se nombra como Presidente Interino a Carlos Julio Arosemena Tola hasta 1948 en que se realizaron elecciones.

#### **4.2.7. Período de estabilidad gubernamental**

Después de tormentosos años de incertidumbre y vaivén gubernamental, a partir de 1948 se produce un período de estabilidad política en el que tres gobernantes pudieron terminar sus períodos habiendo sido electos sin fraude y dentro de las “reglas del juego democrático burgués<sup>175</sup>”. Dichos gobernantes fueron Galo Plaza (1948-1952), por tercera vez Velasco Ibarra (1952-1956) y Camilo Ponce (1956-1960).

No corresponde analizar en este trabajo las causas de dicha estabilidad política, por lo que se limita a señalar que, en materia de educación y Universidades, los tres presidentes gobernaron con la Constitución de 1946 y la Ley de Educación Superior de 1938, y sus reformas puntuales de 1939 y 1943

---

<sup>174</sup> CRE (1946).

<sup>175</sup> CUEVA, A. (1990: 112).

referentes a la Universidad de Cuenca y a la Junta Universitaria de Loja respectivamente.

Con Galo Plaza se inicia el “desarrollismo” que fue aplicado a la educación y el empeño de los tres fue construir y modernizar establecimientos educativos especialmente escuelas desde la óptica de las élites. Galo Plaza amplió la cobertura educativa y la modernizó. Velasco Ibarra tuvo permanente fricción con los estudiantes y la Universidad. No escapó de su pensamiento la necesidad de limitar la autonomía universitaria, ahora con el envío al Congreso de un Proyecto de Ley Sustitutiva de la Educación Superior. En su gobierno se edificaron muchos establecimientos educativos al igual que en el de Camilo Ponce y se funda la Universidad Técnica de Manabí el 29 de octubre de 1952.

Con Camilo Ponce se crea la Escuela Superior Politécnica del Litoral ESPOL, el 11 de noviembre de 1958, mediante Decreto Ejecutivo número 1664. Es responsable de la matanza en Guayaquil para acallar la protesta realizada entre el 2 y 3 de junio de 1959, en la que intervinieron estudiantes secundarios y universitarios que fueron asesinados por organizar una paralización exigiendo la renuncia de autoridades como corolario del suicidio de un conscripto por malos tratos de su superior.

Luego de la presidencia de Camilo Ponce y mediante otro proceso electoral, asume nuevamente el gobierno Velasco Ibarra en 1960, sería su cuarto mandato; sin embargo, la acumulación de malestar en los sectores populares, la lucha estudiantil y obrera fueron de tal magnitud que en 1961 concluiría el período de estabilidad política. Se desvanecía así la ilusión de las élites que suponían que la organización democrático burguesa del Estado era la ideal.

#### **4.2.8. Los militares y la Universidad**

Los militares depusieron a Velasco Ibarra y asume la presidencia su Vicepresidente Carlos Julio Arosemena Monroy, quien gobernó a partir del 7 de noviembre de 1961, en medio de la reacción de la derecha, fundamentalmente de la Iglesia y de los Estados Unidos que había infiltrado en Ecuador, agentes de la Central de Inteligencia (CIA)<sup>176</sup>, quienes en aquellos momentos veían llegar

---

<sup>176</sup> Al respecto queda clara esta injerencia con innumerables evidencias expuestas en el libro publicado por el agente Philip Agee, *La CIA en el Ecuador* (1984).

al fantasma del comunismo que empezaba a influir en América luego de la Revolución Cubana. En su breve gobierno, el 17 de mayo de 1962 se funda la Universidad Católica Santiago de Guayaquil.

Arosemena intentó un gobierno progresista y pese a verse forzado a romper relaciones con Cuba no pudo evitar la arremetida reaccionaria que movilizó a la población con engaños y teniendo como pretexto “ciertas imprudencias en el comportamiento personal de Arosemena”<sup>177</sup> se dio el golpe de Estado el 11 de julio de 1963 asumiendo el poder la Junta Militar presidida por el Almirante Ramón Castro Jijón.

Dicho golpe estuvo enmarcado en la estrategia de la “Alianza para el Progreso” mecanismo interesado en frenar el avance revolucionario suscitado en Cuba que lo lideró el Comandante Fidel Castro fallecido en noviembre de 2016 y considerado uno de los personajes más influyentes de los Siglos XX y XXI.

Días antes del golpe, los universitarios por iniciativa de la Universidad Central se pronunciaron en una reunión de rectores y vicerrectores de las Universidades, considerando que estas deben contribuir “al cambio de la estructura económica y social del país”, así como la necesidad de “abrir cada vez más las puertas a los jóvenes de las clases desposeídas” e impulsar la extensión cultural universitaria y organizar las Universidades populares para que “divulguen los conocimientos científicos, artísticos, técnicos y culturales, entre el pueblo y las clases trabajadoras”<sup>178</sup>.

Toda esta reacción universitaria generó la posterior hostilidad hacia las Universidades por parte de los militares en el poder, quienes generaron mecanismos de adaptación a las necesidades del sistema, sin dejar de lado la reforma legal y por último la implementación de una Ley que conculcaría los derechos alcanzados.

La dictadura militar tuvo respaldo de los grupos más retardatarios que impulsaban el anti comunismo, pero también de las capas medias quienes fueron favorecidas por una política “reformista” practicada desde el gobierno que incluyó cooperación económica, financiera y técnica entregada a las Universidades, en

---

<sup>177</sup> CUEVA, A. (2) (1990: 155).

<sup>178</sup> YCAZA CORTEZ, P. (1989: 36).

especial a la Central; a través de fundaciones estadounidenses con el supuesto de modernización y “hacerlas funcionales al sistema<sup>179</sup>”.

Alfredo Pérez Guerrero, Rector de la Universidad Central en un documento escrito en julio de 1963, hace un análisis crítico, severo con lenguaje propio de académico para rechazar el comportamiento de la Junta frente a la Universidad<sup>180</sup>.

En efecto, la Junta Militar en su arremetida contra las Universidades el 20 de agosto de 1963 comenzó realizando “pequeñas reformas” a la Ley de Educación Superior mediante las cuales, aunque mantuvo en el texto el principio de la autonomía, concedió amplias facultades al Ministro de Educación para clausurar y reorganizar total y parcialmente las Universidades en abierta violación de la autonomía, conculcando derechos como el del cogobierno.

El Consejo Universitario de la Universidad Central y la FEUE en su momento se pronunciaron sobre la Ley Reformatoria a la Ley de Educación Superior expresando su oposición a la misma por las facultades excesivas concedidas al Ministro de Educación, la afectación al cogobierno universitario, el tiempo de servicios para el personal docente que impedía la creación de carreras, afectación a la libertad e independencia, por lo que solicitan su derogatoria<sup>181</sup>.

El ataque a la Universidad fue inmediato y en alianza con los medios de comunicación, en septiembre el gobierno interviene en las Universidades de Guayaquil y Loja. De manera inmediata la Junta clausuró la Universidad de Loja, encarceló a su Rector Dr. Juan Francisco Ontaneda y dispuso la reorganización. Se apresó al Dr. Jorge Zavala Baquerizo, Rector de la Universidad Laica “Vicente Rocafuerte”. A los pocos días dispone la reorganización de la Universidad de Guayaquil, se declara cesante a su Rector Dr. Antonio Parra y se destituye a un centenar de profesores<sup>182</sup>.

También se decreta la reorganización de la Universidad Central, se deja cesante a su Rector Dr. Alfredo Pérez Guerrero y se destituye a 274 profesores acusados de “comunistas”. El 30 de enero de 1964 la Junta decretó la clausura

---

<sup>179</sup> Ídem

<sup>180</sup> PÉREZ GUERRERO, A. (2001).

<sup>181</sup> PÉREZ GUERRERO, A. (2001: 105-110).

<sup>182</sup> ARELLANO ESCOBAR, E. (1988: 43).

de la Universidad Central que duró dos meses. Mediante Decreto 683 publicado en el Registro Oficial 219 de 3 de abril de 1964, se dispone la reanudación de actividades una vez que se designan autoridades.

En ese mismo año mediante Decreto Supremo publicado en el Registro Oficial número 216 del 31 de marzo de 1964, se emitió la Ley Orgánica de Educación Superior, la cual se expide considerando que es necesario implementar una reforma educativa que se fundamente en las necesidades y exigencias del desarrollo económico y social del país, así como el imperativo de coordinar las actividades de las Universidades e integrarlas al desenvolvimiento de la Nación y precisar las atribuciones y deberes de autoridades y organismos universitarios, la necesidad de garantizar la independencia y estabilidad de los docentes y, establecer el campo de acción de los alumnos para fortalecer su formación ética, cívica, profesional y técnica<sup>183</sup>; desde luego, muchos de estos anhelos fueron truncados cuando primó la represión sobre los ideales universitarios.

Esta Ley fue considerada “Carta Negra de la Esclavitud Universitaria” “por su carácter represivo y excluyente”. Facultaba al gobierno a designar autoridades y profesores de las Universidades en medio de una reorganización amparada en el criterio de modernización de los centros de educación superior asociado al apoliticismo<sup>184</sup>.

En esta Ley en su artículo 2 se reconoce la autonomía de las Universidades oficiales y particulares sujetando la misma a la creación del patrimonio universitario; sin embargo, el artículo 3 limita dicha autonomía a la posibilidad de las Universidades a darse su propia normativa interna. Se hace expreso el reconocimiento de las Universidades Oficiales de Quito, Guayaquil, Cuenca, Loja y Manabí; de las particulares: Católica de Quito y de Guayaquil y las Politécnicas de Quito y del Litoral. Se crea el Consejo Técnico Nacional de Educación integrado por Rectores de las Universidades y Directores de las Escuelas Politécnicas, pero es un organismo inferior al Ministro de Educación que en materia de Universidades y Escuelas Politécnicas es la máxima

---

<sup>183</sup> Ley Orgánica de Educación Superior (1964: 65).

<sup>184</sup> YCAZA CORTEZ, P. (1989: 37).



autoridad. Se establece un régimen de sanciones para profesores, trabajadores y estudiantes con especial severidad para estos últimos<sup>185</sup>.

La misma Junta expidió la Ley Orgánica de Educación Superior y sus reformas en el Registro Oficial 411 de 8 de enero de 1965 que en lo esencial mantiene el texto de la Ley de 1964, pero otorga mayores facultades al Ministro de Educación. El 14 de septiembre de 1965, en el Registro Oficial 585 se emite un Decreto de aclaración sobre el alcance del artículo 65 de esta última Ley posibilitando que el profesor universitario jubilado perciba a más de su pensión jubilar íntegra, la remuneración que hubiese fijado el Consejo Directivo con aplicación al presupuesto de cada Facultad<sup>186</sup>.

Durante el gobierno de la Junta Militar se reprimió a los sectores populares y a los estudiantes y se ocupó la Universidad Central el 25 de marzo de 1966, vejando y maltratando a estudiantes, profesores y autoridades, así como el asesinato de un estudiante. En los predios universitarios permanecieron los paracaidistas durante cuatro días. A continuación, se produjo una nueva clausura de esta Universidad que se “formaliza” mediante decreto 710 de 26 de marzo de 1966, lo que generó aún más resistencia de los universitarios, sumado al generalizado descontento popular. Tal situación, precipitó la caída de la Junta el 29 del mismo mes y año. Ese día debieron retirarse los militares de los predios universitarios recibiendo el rechazo de los estudiantes y la ciudadanía.

Conviene para dejar señalado para un posterior análisis que al respecto se realice, que la Universidad Central a través de sus autoridades, mantuvo relaciones con la Universidad de Pittsburg tendentes a una reforma académica, lo que provocó el rechazo estudiantil por la probable supuesta injerencia que la potencia del norte podía provocar mediante este mecanismo. Eran tiempos de mucha persecución hacia los universitarios y de éstos de gran desconfianza a todo aquello que provenía de Estados Unidos de Norteamérica, país al cual se le demostró en varias ocasiones (como sucede en la actualidad), su intromisión en la soberanía de los países y obviamente la comunidad universitaria ha sido la más cuestionadora y combativa al respecto.

---

<sup>185</sup> Ley Orgánica de Educación Superior (1964).

<sup>186</sup> Decreto que aclara el alcance del Art. 65 de la Ley de Educación Superior (1965).

#### **4.2.9. Un interinazgo positivo para la Universidad**

Pese a la movilización popular, las fuerzas de la derecha de aquella época, controlaron nuevamente el poder y encargaron el poder de manera interina a Clemente Yerovi Indaburu desde marzo de 1966 a noviembre de 1968. Las Universidades también se organizaron y por iniciativa del Rector de la Universidad Central del Ecuador, Dr. Julio Paredes, los Rectores de las Universidades de ese entonces junto a académicos presentaron un proyecto de Ley al Presidente Interino. Yerovi promulgó la nueva Ley de Educación Superior que reintegra derechos a las Universidades y que se encuentra publicada en el Registro Oficial número 48 de 6 de junio de 1966.

Para esa fecha ya no solo existían Universidades sino Escuelas Politécnicas por lo que la educación superior estaba integrada por nueve establecimientos: siete Universidades de las cuales cinco públicas y dos particulares. Las públicas: Universidad Central del Ecuador, Universidad de Guayaquil, Universidad de Cuenca, Universidad Nacional de Loja, Universidad Técnica de Manabí; las particulares: Pontificia Universidad Católica del Ecuador y Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. Igualmente, existían dos Escuelas Politécnicas públicas: Escuela Politécnica Nacional y Escuela Superior Politécnica del Litoral.

La Ley de Educación Superior de 1966 establece con precisión que las Universidades y Escuelas Politécnicas son personas jurídicas autónomas con plenas facultades para organizarse como estimen mejor, para impartir enseñanza, desarrollar investigaciones con libertad académica y científica y expedir certificados de estudio, grados y títulos o reconocer de otras instituciones nacionales o extranjeras (artículo 2). Un reconocimiento a la plena autonomía universitaria.

Con la experiencia de las dictaduras, la violación de recintos y clausuras se declara que los recintos universitarios y politécnicos son inviolables y la vigilancia y orden competen a las autoridades universitarias y politécnicas. Quienes violen sus recintos serán enjuiciados criminalmente por allanamiento.

Esta Ley prohíbe de manera expresa al Ejecutivo, a órganos y autoridades clausurar o reorganizar las Universidades, escuelas politécnicas ni a sus facultades, escuelas o dependencias; igualmente se prohíbe disminuir sus rentas

o retardar su entrega. Se establecen como autoridades universitarias exclusivamente a las integradas por la propia institución sin injerencia del Ejecutivo; por primera vez deja de ser autoridad el Ministro de Educación o el Representante del Ejecutivo. La máxima autoridad es la Asamblea Universitaria integrada por profesores y representantes estudiantiles. Se elimina el régimen de sanciones impuesto por la Junta Militar. Se crea el primer Consejo Nacional de Educación Superior organismo coordinador e integrador de la enseñanza en las instituciones de Educación Superior, de planificación y gestión de las actividades académicas (artículo 5).

El 10 de noviembre de 1966, el Presidente Yerovi autorizó la constitución de la Universidad Laica Vicente Rocafuerte.

A Yerovi le correspondió organizar la Asamblea Constituyente que permitió expedir una nueva Constitución y las elecciones que posibilitaron que asuma el poder Otto Arosemena. La Constitución expedida por la Asamblea en 1967 ratifica el principio de autonomía y la inviolabilidad de recintos universitarios expuestos en la Ley de 1966<sup>187</sup>.

#### **4.2.10. Período de indefinición legal para las Universidades**

Nuevamente Velasco Ibarra en el poder en virtud a las elecciones de 1968, reiteró su viejo procedimiento anti universitario, ahora en su quinto y último período. Un primer hecho repudiable fue el asesinato del dirigente estudiantil de la Universidad Central del Ecuador, Milton Reyes, quien previamente había sido torturado y cuyo cadáver fue encontrado en la quebrada de Toctiuco el 12 de abril de 1970. El 29 de mayo de 1969 es asaltada la Universidad de Guayaquil por paracaidistas bajo la orden de Velasco Ibarra y el pedido irresponsable del propio Consejo Universitario para que se desaloje a los estudiantes que de manera multitudinaria se manifestaban en favor del libre ingreso. El saldo es de estudiantes asesinados, otros heridos y muchos detenidos.

En ese contexto y al día siguiente el 30 de mayo de 1969 es elegido por abrumadora mayoría como Rector de la Universidad Central del Ecuador el Dr. Manuel Agustín Aguirre, quien será el gestor de la llamada “Segunda Reforma”

---

<sup>187</sup> CRE (1967: Art. 43).

universitaria cuyos postulados reivindicaban las conquistas y derechos universitarios.

Como otro hecho reprochable durante esos días se registra la bomba que se hizo estallar el 15 de junio de 1970 en la Editorial de la Universidad Central del Ecuador, pretendiendo acallar el pensamiento universitario.

El 22 de junio Velasco Ibarra desconoce la Constitución que le ponía límites a su gobierno, se declara dictador y pone en vigencia la Constitución de 1946. Ocupa militarmente las Universidades, las clausura y ordena la detención de autoridades, docentes, dirigentes estudiantiles y gremiales. Las Universidades que fueron clausuradas permanecieron como cuarteles militares y se reabrieron a los nueve meses en 1971.

En este período de gobierno y dictadura de Velasco Ibarra se fundan las siguientes Universidades: Técnica de Ambato y Técnica de Machala (18 de abril de 1969), Técnica Luis Vargas Torres de Esmeraldas (21 de mayo de 1970), Católica de Cuenca (7 de octubre de 1970), Técnica Particular de Loja (3 de mayo de 1971), Técnica de Babahoyo (5 de octubre de 1971).

En este período se disuelve el Consejo Nacional de Educación Superior creado por Yerovi y se expide la Ley de Educación Superior que se publica en el Registro Oficial número 136 de 7 de enero de 1971, la cual es considerada contraria al desarrollo universitario y conculcadora de derechos, elimina las garantías de inviolabilidad de los recintos universitarios y la prohibición de clausurar o reorganizar Universidades, así como la de disminuir o retardar la entrega de rentas.

Se incorpora nuevamente la intervención del Ejecutivo a través de representantes en el Consejo Nacional de Educación el cual pasa a ser la máxima autoridad de la Educación Superior integrado por miembros fundamentalmente vinculados al ejecutivo, no pudiendo ser miembros aquellos que ejerzan la cátedra universitaria o politécnica por considerarse incompatible con tales funciones<sup>188</sup>. Dicho Consejo tenía la atribución de clausurar Universidades, facultades o dependencias y sancionar a autoridades.

---

<sup>188</sup> El artículo 9 de la citada Ley de Educación Superior (1971), establecía que “El cargo de miembro del Consejo Nacional de Educación Superior será incompatible con el ejercicio de una cátedra universitaria o politécnica, pero será compatible con el desempeño de otra función pública o privada”.

Se establecen sanciones especialmente para estudiantes. Se elimina el libre ingreso así lo dispone el artículo 31 de la Ley de Educación Superior<sup>189</sup> y el cupo máximo de estudiantes a primer año de cada carrera lo instituye el Consejo Nacional de Educación Superior, se fija el pago de pensiones a estudiantes con recursos o que trabajen y tengan ingresos superiores a mil sucres<sup>190</sup>. En la Ley se establecen las atribuciones del Consejo Nacional de Educación Superior<sup>191</sup>.

---

<sup>189</sup> Art. 31: “Para ser alumno de una universidad se requiere poseer título de bachiller en la correspondiente especialización, aprobar las pruebas de admisión y capacidad y pagar por los derechos fijados por el Consejo Nacional de Educación Superior o en los reglamentos”.

<sup>190</sup> Art. 46: “La enseñanza universitaria y politécnica será gratuita para los estudiantes de modestas condiciones económicas y pagada por los que dispongan de recursos suficientes (...) Los estudiantes que tengan renta de un mil o más sucres mensuales y aquellos cuyos padres conjuntamente gocen de renta de cuatro mil o más sucres mensuales o cuyos bienes raíces sean de doscientos mil o más sucres, pagaran por adelantado, durante los meses de estudio, una pensión mensual no menor de cien sucres (...)”

<sup>191</sup> Art. 10: “Son atribuciones y deberes del Consejo Nacional de Educación Superior:

- a) Planificar, coordinar, orientar, evaluar y en suma dirigir la Educación Superior;
- b) Propender a la unificación de los planes de estudios, programas científicos y culturales y los requisitos mínimos para la concesión de grados y títulos en los establecimientos de Educación Superior.
- c) Expedir y reformar el Estatuto General de Educación Superior, en el que se fijará la composición y se completarán las atribuciones y funciones de los organismos que regirán la vida de esos establecimientos. la forma de elección de sus miembros cuando sea del caso, y las atribuciones y funciones de los Decanos, Subdecanos, directores de escuela o departamento y demás autoridades y funcionarios administrativos, así como todo lo relativo a prueba, exámenes, grados y títulos;
- d) Aprobar los estatutos de las nuevas universidades particulares y las reformas de las ya existentes;
- e) Clausurar temporal o definitivamente escuelas, facultades, universidades o escuelas politécnicas que no respondan a las necesidades educativas del país, o que no cumplan debidamente con sus fines, o que no dispongan de los medios económicos y materiales para realizar adecuadamente su labor, o que hubiesen caído un estado de anarquía o desorganización,
- f) Clausurar temporalmente un curso, escuela, facultad o establecimiento que, por acción de sus profesores o de sus estudiantes, interrumpe arbitrariamente las clases por más de tres días hábiles para el estudio, y reabrirlo cuando hubiere condiciones favorables para ello;
- g) Suspender en sus funciones a un Rector o a un Vicerrector que hubiese incurrido en graves faltas de cumplimiento de esta Ley o del Estatuto General de Educación Superior hasta que la Asamblea General del Establecimiento resuelva su continuación en el cargo o su separación;
- h) Procurar la superación de la actividad docente en la Educación Superior, dando normas para la selección del profesorado y la consecución de las garantías que a este corresponden;
- i) Fijar los requisitos indispensables para la creación de nuevas universidades y escuelas politécnicas, e informar al Congreso Nacional sobre los proyectos de tal creación, previa comprobación del cumplimiento de aquellos requisitos y con el informe favorable de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación. Solamente con el dictamen favorable del Consejo, podrá el Congreso Nacional aprobar esos proyectos. Entre dichos requisitos deberán constar necesariamente los siguientes: que la creación proyectada responda a una imperiosa conveniencia del desarrollo nacional, que se cuente con los recursos económicos indispensables y que no se multipliquen indebidamente las facultades, escuelas o institutos que ya existen en el país.
- j) Distribuir entre las unidades estatales y las escuelas politécnicas las partidas globales de incremento de la Educación Superior que constaren anualmente en el Presupuesto Nacional para el mejoramiento de tales establecimientos y solicitar la partida especial que debe constar en dicho Presupuesto para cada establecimiento según sus necesidades; y,

Mediante disposiciones transitorias de esta Ley se dispone la reapertura paulatina de las Universidades que fueron clausuradas, reapertura que debía ocurrir a partir de marzo de 1971, para lo cual en las mismas normas se establecen los procedimientos para profesores, estudiantes y órganos de control<sup>192</sup>.

Se produce un período de “indefinición legal” al decir del Ing. Iván Moreno, ex Rector de la Escuela Politécnica del Chimborazo, pues las Universidades habían aplicado en unos casos la Ley de 1966 en otros la de 1971, otras veces una y otra según las necesidades institucionales; y en ocasiones solamente se aplicaron los Estatutos y resoluciones de las Universidades.

Por ello, los Rectores de las Universidades organizaron el Primer Congreso Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas, que se llevó a efecto del 16 al 19 de mayo de 1973 en la Universidad Central y entre cuyas resoluciones constan el rechazo a la “Ley de Velasco” y la aplicación de la Ley de 1966 promulgada por Clemente Yerovi Indaburu, porque fue inspiración de las Universidades; además, se resolvió la conformación de la Asociación Ecuatoriana de Universidades y Escuelas Politécnicas<sup>193</sup>.

En la práctica persistió la indefinición legal por las coordinaciones que debían realizarse desde las Universidades a nivel gubernamental y las correspondientes asignaciones presupuestarias, lo que únicamente fue superado con la expedición, ya una vez restituido el orden constitucional, de la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas de 1982.

#### **4.2.11. Dictaduras (1972-1979) y retorno a la democracia**

Velasco Ibarra cayó en virtud a un golpe de Estado que permitió que el General Guillermo Rodríguez Lara gobierne el país a partir de febrero de 1972 hasta el año 1976. Para gobernar retomó la Constitución de 1945, pero al tratarse de una dictadura poco podría esperarse del cumplimiento de su normativa.

---

k) Designar un representante de fuera de su seno ante cada Consejo Universitario o Politécnico”.

<sup>192</sup> Ley de Educación Superior (1971).

<sup>193</sup> MORENO GALÁRRAGA, I. (2011).

Dicho gobierno se vio favorecido por la explotación petrolera que inicia una etapa de la vida ecuatoriana, lo que permitió entre otros aspectos conceder mayores asignaciones presupuestarias a las Universidades.

Las Universidades cumplieron sus actividades sin una ley que las regule, persistiendo la indefinición por la coexistencia de la Ley de 1966 y la de 1971 lo que perduró como se ha dejado indicado, hasta 1982.

El 20 de junio mediante Decreto Supremo N° 375-A se crea el Instituto de Altos Estudios Nacionales destinado a la educación de la problemática nacional, pero estuvo enfocado fundamentalmente al sector de los militares.

Mediante Ley No. 1223 del 29 de octubre de 1973 publicada en el Registro Oficial N° 425 del 6 de noviembre del mismo año se crea la Escuela Superior Politécnica del Chimborazo, la misma que tiene su origen en el Instituto Superior Tecnológico de Chimborazo creado en 1969.

El 12 de diciembre de 1974 se crea la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el 20 de diciembre de 1977 la Escuela Politécnica del Ejército mediante Decreto No. 2029.

Al gobierno de Rodríguez Lara le sucede el Consejo Supremo de Gobierno (1976-1979), un Triunvirato Militar integrado por: el Almirante Alfredo Poveda Burbano, en representación de la Armada del Ecuador quien lo presidió; el General Guillermo Durán Arcentales, en representación del Ejército del Ecuador, y el General Luis Leoro Franco, en representación de la Fuerza Aérea del Ecuador.

Este Triunvirato convocó a referéndum el 15 de enero de 1978 a fin de que el pueblo apruebe entre dos proyectos de Constitución: uno con base en reformas a la Constitución de 1945 y el otro un texto nuevo de Constitución. Triunfó el nuevo texto y por lo mismo, a partir de este momento el Ecuador contaba con una nueva Constitución de carácter progresista si se considera el momento histórico del país al salir de dictaduras. Un aspecto digno de resaltar es que se trataría del primer caso de aprobación mediante participación popular a través del referéndum. Dicha Constitución entró en vigencia el 27 de marzo de 1979 una vez que se publicó en el Registro Oficial.

Como continuidad o de manera simultánea al referéndum que aprobó la nueva Constitución, el Triunvirato organizó el proceso de elecciones presidenciales, para lo cual previamente se aprobó la Ley de Elecciones de 27

de febrero de 1978. Este fue un proceso complejo y con contradicciones que evidenciaron las pugnas entre los grupos de poder. Hubo una primera vuelta que se realizó seis meses después del referéndum y finalmente una segunda vuelta el 29 de abril de 1979 en que triunfa en el binomio Roldós-Hurtado.

### **4.3. Periodo 1979-2006**

Este periodo de veinte y siete años, se inicia con el retorno al orden constitucional tras la puesta en vigencia de una nueva Constitución y la asunción al gobierno de un binomio (Presidente y Vicepresidente) proveniente de un proceso electoral. Es la etapa más larga de vigencia constitucional y que se debilita a partir de 1996 en que se suceden diferentes gobiernos, para luego instaurarse una Asamblea Constituyente.

Con la restauración del orden constitucional a partir de 1979, las Universidades encuentran un respiro en su actividad independiente y se reconocen derechos como la gratuidad de la educación universitaria y una constante preocupación por la situación universitaria del país que es dirigida desde el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP), aunque con una visión reducida a la óptica de los rectores en calidad de representantes de las Universidades. A partir de 1992 se ingresa a un proceso de mercantilización y privatización de las Universidades que determina baja de calidad y el control de ellas estará a cargo del mercado perdiendo el Estado su rol regulador, cuyas falencias y efectos negativos se aprecian en el periodo posterior que será tratado en el Capítulo II.

#### **4.3.1. Constitución de 1979 y Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas de 1982**

El binomio conformado por el abogado Jaime Roldós Aguilera para la Presidencia y el Dr. Osvaldo Hurtado para la Vicepresidencia, dos miembros de la comunidad universitaria, el primero de la Universidad Santiago de Guayaquil y el segundo de la Universidad Católica de Quito, fue el triunfador en las elecciones de 1979. Le correspondió aplicar la Constitución de 1979 aprobada en referéndum.



La nueva Constitución reconoce la gratuidad de los estudios universitarios, cuando señala que es deber primordial del Estado la educación y dispone que la educación oficial es gratuita en todos sus niveles. Garantiza la autonomía universitaria y establece que las Universidades deben regirse por la Ley y sus estatutos. Se diferencia de las anteriores en lo relativo al tema que ocupa este trabajo, porque a más de garantizar la autonomía de las Universidades y Escuelas Politécnicas ya no solo se habla de propender a la creación del patrimonio universitario, sino que efectivamente lo crea y compromete que lo incrementará. Se garantiza también la inviolabilidad de los recintos universitarios<sup>194</sup>.

La primera Ley de Universidades expedida en el retorno constitucional, denominada Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador, fue publicada en el Registro Oficial número 243 de 14 de mayo de 1982. Dicha ley recoge algunos aspectos de la Ley de 1966, desarrolla conquistas universitarias como la autonomía, la inviolabilidad de recintos, prohibición de allanamientos, clausuras o reorganización, de privación de rentas, asignaciones o de retardar la entrega sin causa justa. En general se prohíbe al ejecutivo, sus órganos o autoridades, implementar cualquier medida que afecte a su funcionamiento o atente a la libertad y autonomía de las Universidades. Se crea el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP), el cual es organismo de orientación, coordinación y armonización, no se trata de un ente rector y está integrado en su mayoría por representantes de la comunidad universitaria<sup>195</sup>, condición que se vio con el paso del tiempo que no era adecuada porque de esta manera no existió rendición de cuentas ni se realizaron controles adecuados respecto a los recursos transferidos por el Estado a las

---

<sup>194</sup> CRE (1979: Arts. 27 y 28).

<sup>195</sup> El artículo 9 de la CRE (1979) establece la siguiente integración del CONUEP:

- a) Los Rectores de las Universidades y Escuelas Politécnicas, oficiales y particulares;
- b) Un representante de los profesores de las Universidades oficiales, uno por los profesores de las Escuelas Politécnicas, y uno por los profesores de las Universidades particulares;
- c) El Presidente de la Directiva Nacional de la Federación de Estudiantes de las Universidades Oficiales, el Presidente de la Directiva Nacional de la Federación de Escuelas Politécnicas y el Presidente de la Directiva Nacional de las Universidades particulares;
- d) Un representante de los trabajadores de las Universidades y de las Escuelas Politécnicas oficiales y particulares;
- e) Un representante del Ministro de Educación y Cultura, quien deberá ser un profesor universitario o politécnico; y,
- f) Un Miembro del Consejo Nacional de Desarrollo”.

Universidades. Sus atribuciones están claramente definidas en la Ley, las cuales en general se concretan a la aprobación de aspectos de índole académico y otros relativos a la organización de las Universidades. Un punto materia de manejo político es la distribución de las partidas globales entre las Universidades constantes en el presupuesto del Estado, al igual a la creación de nuevas Universidades y extensiones universitarias que, según esta ley deben realizarse previo informe del CONUEP. Es de advertir que el proyecto original de Ley contemplaba informe favorable y no simplemente informe, lo cual incidiría en la posterior proliferación de Universidades sin que tengan los requisitos para constituirse como instituciones de este nivel académico. En cuanto al gobierno universitario el artículo 16 de esta Ley establece la siguiente estructura:

- a) La Asamblea Universitaria o Politécnica;
- b) El Consejo Universitario o Politécnico;
- c) El Rector;
- d) El Vicerrector o los Vicerrectores; y,
- e) Las demás autoridades y organismos establecidos en los estatutos de las Universidades y Escuelas Politécnicas.

Se aprecia al respecto, un reconocimiento pleno de la autonomía orgánica, así como una participación importante de estudiantes y trabajadores en relación al número de profesores que integran el Consejo Universitario, el cual estaba conformado de la siguiente manera de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 20:

- “a) El Rector, quien lo presidirá;
- b) El Vicerrector;
- c) Las autoridades docentes que se determinen en los estatutos;
- d) Un número de representantes estudiantiles equivalente al cincuenta por ciento de los miembros establecidos en la letra c);
- e) Un número de representantes de los trabajadores equivalentes al diez por ciento de los miembros establecidos en la letra c).

En el caso de existir varios Vicerrectores, el estatuto señalará cuál de ellos integrará este organismo, de acuerdo con la letra b).

- f) El Presidente de la Federación de Estudiantes;
- g) El Presidente de la Asociación de Docentes; y,
- h) El Presidente de la Asociación de Trabajadores”.

En esta conformación se evidencia una clara transportación del sistema parlamentario del país al interior de las Universidades, lo que politizó el accionar de los Consejos y su consiguiente partidización.

La Ley no es exigente en cuanto a requisitos para ser Rector y se concreta a la nacionalidad ecuatoriana, goce de los derechos de ciudadanía, la edad mínima de treinta y cinco años, título universitario, experiencia docente de cinco años dos de los cuales a tiempo completo.

La elección de Rector y Vicerrectores se realiza mediante votación directa y secreta por parte de los miembros que integran la Asamblea Universitaria<sup>196</sup>.

Esta Ley en su artículo 4 reconoce las siguientes Universidades y Escuelas Politécnicas: Universidad Central del Ecuador, Universidad de Guayaquil, Universidad de Cuenca, Escuela Politécnica Nacional, Universidad Nacional de Loja, Universidad Técnica de Manabí, Escuela Superior Politécnica del Litoral, Universidad Técnica de Ambato, Universidad Técnica de Machala, Universidad Técnica de Esmeraldas, Universidad Técnica de Babahoyo, Escuela Superior Politécnica del Chimborazo, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Universidad Laica Vicente Rocafuerte de Guayaquil, Universidad Católica de Cuenca, Universidad Técnica Particular de Loja, Escuela Politécnica del Ejército (reconocida en un inciso diferente y en función del Decreto de su creación)<sup>197</sup>. Universidad Andina Simón Bolívar. Además, se reconoce la personería jurídica de las Universidades San Francisco de Quito, Internacional, De las Américas (UDLA) y Politécnica Javeriana, las que se financian con sus propios recursos y no pueden participar de las rentas previstas en la misma Ley.

---

<sup>196</sup>De conformidad con lo que dispone el artículo 17 de la LUEP (1982), la Asamblea Universitaria o Politécnica se integra así: Art. 17.- La Asamblea Universitaria o Politécnica estará integrada por:

- a) Los profesores principales y agregados que tengan por lo menos dos años de ejercicio continuado de la cátedra en la institución;
- b) Los representantes estudiantiles, que serán elegidos en un número igual al cincuenta por ciento de los docentes que integran la Asamblea;
- c) Los representantes de los trabajadores, que serán elegidos en número igual al diez por ciento de los profesores que integran la Asamblea.

Los representantes a los que se refieren las letras b) y c) serán elegidos por votación universal, directa y secreta.

La elección prevista en la letra b) se realizará en cada facultad o similar unidad académica, según sea el caso.

<sup>197</sup>Tal situación responde a la incomodidad que generó entre los rectores de las Universidades la propuesta del Presidente Roldós para que se reconozca a esta Escuela Politécnica se encuentra en una dictadura militar contraria a los universitarios.

En esta etapa juega un papel importante el CONUEP al ser un órgano portavoz de las aspiraciones de las Universidades, aunque con la visión exclusiva de los rectores, al margen de la participación directa de los diferentes estamentos universitarios. Su gestión no estuvo exenta de intereses político-partidistas y del inicio de un mecanismo de elusión del control a las Universidades y de beneficios particulares y corporativos.

#### **4.3.2. Mercantilización, Privatización de las Universidades y Ley Orgánica de Educación Superior de 2000**

El neoliberalismo es una corriente económica que se desarrolla dentro del mismo sistema capitalista y cuyo postulado fundamental es el reconocimiento del mercado como regulador de la vida de la sociedad. El primer gobierno en aplicar sus políticas a nivel mundial fue el de Margaret Thatcher y en América lo siguió el gobierno genocida de Augusto Pinochet.

En la República del Ecuador después de las dictaduras militares y el retorno al régimen constitucional, se abrió un espacio favorable a las Universidades y a los universitarios al expedirse la Constitución de 1979, con la presencia de un gobierno que tuvo posiciones democráticas impulsadas por Jaime Roldós Aguilera; sin embargo, su muerte inesperada al año de su posesión como Presidente (asesinato dentro del “Plan Cóndor”, según análisis documentados entre ellos el de Jaime Galarza Zavala en su libro *¿Quiénes Mataron a Roldós?* o el de John Perkins en su libro “Confesiones de un Terrorista Económico”), permitió que asuma el gobierno su Vicepresidente Oswaldo Hurtado (1981-1984) quien da los primeros pasos en el camino hacia la ejecución del “neoliberalismo criollo” con la adopción de medidas de privatización y la sucretización<sup>198</sup> que fueron el resultado de la suscripción (1983) de la primera “Carta de Intención” con el Fondo Monetario Internacional (FMI)<sup>199</sup>. El año 1983 sería considerado como el comienzo de aplicación de las recetas del FMI en el Ecuador, cuyo modelo eminentemente neoliberal fue asumido de manera

---

<sup>198</sup> El Estado a través del Banco Central, asumió la deuda externa privada que existía en dólares y la convirtió a sucres, lo que significó un perjuicio para los ecuatorianos de US\$ 4.462 millones ([www.auditoriadeuda.org.ec/](http://www.auditoriadeuda.org.ec/)).

<sup>199</sup> Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público, [www.auditoriadeuda.org.ec/](http://www.auditoriadeuda.org.ec/) Última consulta 28 de mayo de 2018

definitiva en la presidencia de León Febres Cordero (1984-1988). Es una etapa de limitación económica para las Universidades por lo que de manera permanente debieron recurrir a las manifestaciones y protestas para reclamar recursos que por Constitución y Ley le correspondían proveer al Estado pero que el gobierno en clara afectación a la autonomía universitaria no los transfería.

Una importante manifestación al respecto la propició la Universidad Central del Ecuador en marzo de 1988, la que fue salvajemente reprimida por las fuerzas policiales y el ingreso a los predios en la Facultad de Ciencias Médicas, por lo cual el Ministro de Gobierno de ese entonces luego de haberse tramitado una demanda ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, fue sancionado con la máxima sanción que se podía imponer por parte del Órgano Constitucional a un Ministro: “observación”<sup>200</sup>.

Con Febres Cordero se crean tres universidades: Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí (13 de noviembre de 1985), Universidad Tecnológica Equinoccial (18 de febrero de 1986) y Universidad Técnica del Norte (18 de julio de 1986).

El gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992) mantuvo políticas neoliberales. En el gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992) se fundaron cuatro Universidades: Universidad Estatal de Bolívar (4 de julio de 1989), Universidad Andina Simón Bolívar mediante convenio internacional y la Universidad Agraria del Ecuador (1992).

En el gobierno de Sixto Durán Ballén (1992-1996), se radicalizaron las medidas neoliberales entre ellas la privatización de empresas públicas, pero que alcanzan su máximo nivel con la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios (Ley N° 50 de 31 de diciembre de 1993). Luego se produce la crisis financiera 1999 en el gobierno de Jamil Mahuad (1998-2000), que implicó la pérdida de la moneda nacional con “feriado bancario”<sup>201</sup> incluido, para favorecer y salvar a la banca privada. La consolidación

---

<sup>200</sup> BARRETO VAQUERO, D. (2015: 255).

<sup>201</sup> El denominado “feriado bancario” fue la suspensión de actividades financieras decretado por el ex presidente de la República Jamil Mahuad, el 8 de marzo de 1999 y que tuvo como propósito salvar a los bancos de la crisis, congelando los depósitos de los clientes por un año. Entraron en proceso de liquidación 28 bancos y los afectados fueron los dueños de los depósitos que vieron esfumarse sus ahorros. La crisis se generalizó y en el año 2000 el mismo Mahuad declaró la dolarización al margen de la Constitución de la República de 1998 y su caída fue inminente. Es un episodio triste de la historia ecuatoriana que generó el mayor proceso migratorio con la consiguiente destrucción de familias.

del “neoliberalismo criollo” se produce mediante la promulgación de la Constitución de 1998 que permitió la privatización de las empresas públicas y la casi desaparición de los controles del Estado frente al mercado, considerándose a este como el regulador de las relaciones sociales incluyendo la educación. Esta Constitución pese a tener avances en lo social, proclamó el modelo de economía social de mercado, que es una de las tesis del Consenso de Washington<sup>202</sup>.

Como consecuencia del modelo neoliberal, se produjo una crisis política y social que significó caída de gobiernos en varias ocasiones. En el Ecuador desde el año 2000 hasta el año 2006 hubo once presidentes incluyendo un triunvirato y una presidenta que duraron apenas horas. Esta situación solamente fue superada en el año 2006 con las elecciones que llevaron a la presidencia a Rafael Correa (2007-2017) y la instauración del gobierno de la denominada Revolución Ciudadana, en el cual se intentaron medidas para superar la etapa neoliberal y en una línea reformista y modernizante se incidió en el mejoramiento de las Universidades, aunque con algunos aspectos que han vulnerado la libertad académica y de gestión, estableciendo un “modelo tecnoburocrático” al decir del ex Rector de la Universidad Andina Jaime Breilth, lo que en parte obedeció a la ausencia de normas, controles, registros, protocolos y archivos en las Universidades en la era neoliberal.

El neoliberalismo incidió en las Universidades, lo que fue ratificado constitucional y legalmente. La Constitución de 1998 eliminó la gratuidad de la educación superior pública que contemplaba la anterior Constitución de 1979, incorporó una disposición tendente a poner trabas al acceso de los bachilleres a las Universidades exigiendo que se establezcan sistemas de contribución; así mismo, contempla la posibilidad de matrículas diferenciadas de acuerdo al nivel socio económico y la facultad para que se puedan cobrar tasas y aranceles por servicios.

La Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) publicada en el Registro Oficial 77 del 15 de mayo del 2000, incorpora nuevos lineamientos para la educación superior, se crea el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación a cargo del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA) con escasa

---

<sup>202</sup> Se refiere al conjunto de medidas neoliberales de política económica en la que coincidían órganos financieros internacionales con sede en Washington: Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, así como el gobierno y la Reserva Federal de Estados Unidos de Norteamérica.

gestión en favor de la calidad de las Universidades, se establecen sanciones para autoridades por incumplimiento de la ley, no así para los miembros de la comunidad universitaria los cuales se rigen exclusivamente por los estatutos de sus Universidades, existen mayores exigencias respecto a requisitos para ser autoridad, se establece el gobierno universitario con participación de los estudiantes del diez al cincuenta por ciento en proporción a la representación docente y de los trabajadores en un diez por ciento. Se asignan funciones al CONESUP y su integración en apariencia democrática y con representación universitaria posibilitaría la activa intervención partidista en sus acciones. Se evidencia en la norma la inexistencia de elementos jurídicos de control a la gestión de las Universidades lo que degeneró en libertinaje encubierto bajo el concepto de autonomía.

En el Ecuador durante la etapa denominada “larga y triste noche neoliberal”<sup>203</sup> que corre desde 1981 hasta el año 2006, las Universidades experimentaron un desfinanciamiento que implicó merma en el número de profesores y falta de recursos para la adquisición de material pedagógico. Se aprecia falta de controles y arguyendo la autonomía universitaria (reconocida por Ley en 1925 y constitucionalmente en 1945), evidenciaron desorganización, abuso de recursos al no existir mecanismos de rendición de cuentas, politización partidista de la gestión y la cátedra. El libre ingreso que fue un postulado iniciado en la Reforma de Córdoba (1918), no contó con el financiamiento adecuado y eximió de responsabilidad a las Universidades y al Estado, con lo cual se produjo una masificación sin precedentes, luego de lo cual y para intentar remediar este problema se establecieron cupos y exámenes que limitaron el acceso de los bachilleres a la Universidad. Estos aspectos sumados a la baja calidad de la educación impartida en las Universidades públicas y el requerimiento de profesionales al servicio del modelo empresarial-neoliberal (se abren muchas carreras relacionadas con la administración de empresas y el comercio), generaron un escenario de competencia que favorecía a la existencia de Universidades privadas para cuya constitución no se exigían suficientes requisitos, bastando la aprobación del Congreso Nacional lo que evidenciaba una clara incidencia de orden político. Si bien se mantenía el principio de la

---

<sup>203</sup> CORREA DELGADO, R. (2009: 37).

autonomía de las Universidades, ésta fue entendida como autonomía de empresa, libertad de empresa para la educación universitaria. La autonomía no como independencia de cátedra sino como libertad para la gestión y el manejo financiero<sup>204</sup>. A pretexto de la autonomía universitaria se produjo una autarquía y las Universidades se articularon a intereses privados, mercantiles que las hicieron elitistas<sup>205</sup>. Los entes de regulación estaban dirigidos por los mismos representantes de las Universidades algunos de los cuales actuaron para beneficio personal o favoreciendo los intereses de las instituciones a las que representaban. El CONESUP y el CONEA no cumplieron su papel de planificadores y reguladores de la educación superior; a la dirección de ellos se accedía en muchos casos en función de acuerdos políticos, solo así se explica como el fundador de la primera “Universidad de garaje” en ser extinguida fue directivo del CONESUP. En las dos décadas y algo más que abarca el período neoliberal se redujo el presupuesto para la educación del 29.4% en 1980 al 8.9%, en 1998<sup>206</sup>. Las tasas de matrícula en las Universidades de los sectores más pobres alcanzaban niveles muy bajos creciendo de 1995 hasta el 2006 en 5.7 %, frente al 154.7% de crecimiento en los sectores más ricos<sup>207</sup>. En la etapa del neoliberalismo a la ecuatoriana, se mercantiliza la educación superior y se da énfasis a las Universidades privadas que proliferan al servicio del mercado, Universidades denominadas “autofinanciadas” que no existieron hasta 1989. Las cifras al respecto son determinantes: desde la fecha indicada hasta el año 2006 se fundaron 47 universidades de las cuales 10 son estatales, 2 cofinanciadas y 35 autofinanciadas; es decir que desde la aparición de las Universidades denominadas de mercado hasta el 2006 el crecimiento de las autofinanciadas, aquellas Universidades cuyo objetivo fundamental fue la obtención de ganancia mediante el aprovechamiento de las necesidades educativas de la población, fue inusitado. En el período que va desde el año 1984 hasta el 2008 se crearon cerca de cincuenta Universidades privadas o particulares. Dicho crecimiento de Universidades autofinanciadas se ha explicado principalmente por tres razones: a) la implementación desde el Estado de las medidas neoliberales en donde

---

<sup>204</sup> CARVAJAL (2016: 177).

<sup>205</sup> RAMÍREZ GALLEGOS, R. (2013: 11).

<sup>206</sup> PALADINES, C. (2002: 3).

<sup>207</sup> RAMÍREZ R. Y MINTEGUIAGA A. (2010: 140).



inclusive la educación fue sujeta de las condiciones del mercado; b) la deficiente formación académica recibida en las universidades estatales; y, c) la oferta variada y flexible por parte de estas universidades.

Estas universidades de mercado crecieron de manera excepcional desde el gobierno de Sixto Durán Ballén lo que se radicaliza en los siguientes gobiernos a partir de 1995, en especial en el de Jamil Mahuad. La gran mayoría de las Universidades autofinanciadas fueron creadas en espacios limitados aún en las casas de sus fundadores o en sitios no aptos para la enseñanza. Con sobra de merecimientos se llamaron “Universidades de garaje”, las que, además, tuvieron bajos niveles académicos.

Junto a ello en las Universidades se experimentó una evidente precarización laboral sobre todo de la docencia, sueldos miserables que debían ser complementados con los obtenidos de otras instituciones con lo cual se dio paso al profesor “taxi”<sup>208</sup> que llegaba presuroso a dictar su clase para luego regresar a otro trabajo o fuente complementaria de ingresos. El profesor no podía en modo alguno brindar una cátedra eficiente y de ligazón con los estudiantes, se concretaba al dictado. Se aprecia también la inexistencia de pensamiento crítico, y el abandono de los estudios en las áreas sociales priorizando lo técnico y una casi nula investigación. Se impone la idea de competencia entre Universidades y universitarios de lo cual se benefició el sector privado.

Los efectos de la mercantilización y privatización de las Universidades se verán con posterioridad, cuando ellas fueron evaluadas en una etapa para la historia ecuatoriana, la cual permitió establecer un nuevo momento en la vida de las Universidades a partir del Mandato 14 conforme se analizará a continuación.

---

<sup>208</sup> Este término se utilizó de manera permanente en nuestras Universidades para referirse a aquellos profesores que trabajaban de contrato sin estabilidad, que entraban y salían de las aulas para trasladarse de una institución a otra para poder “redondear” sus escuálidos ingresos.



## **CAPÍTULO II. LA UNIVERSIDAD PÚBLICA Y SU NORMATIVA JURÍDICA EN LA REPÚBLICA DEL ECUADOR DE HOY**

### **1. NUEVA ÉPOCA Y SUS REPERCUSIONES EN LA NORMATIVA JURÍDICA UNIVERSITARIA**

#### **1.1. La Revolución Ciudadana y la Universidad**

La Revolución Ciudadana es un proceso que se inició con el ascenso al gobierno por parte del economista Rafael Correa<sup>209</sup> y el Movimiento Alianza PAIS (Patria Altiva i Soberana) en el año 2007, luego de triunfar en segunda vuelta sobre el candidato Álvaro Noboa con el 56,67 % de los votos.

Su triunfo electoral fue resultado de la crisis económica, política y social que vivió la República del Ecuador durante los años anteriores en que se produjeron movilizaciones ciudadanas, pero en las que también participaron sectores políticos, que provocaron la caída de tres presidentes y cuyos procesos de transición fueron aprovechados por la misma partidocracia que venía dominando la escena política del país, lo que suscitó un descontento generalizado en la población. Se había gestado todo un proceso acumulado de rechazo al modelo empresarial de gobierno implementado desde el retorno a la constitucionalidad (1979) y a los partidos políticos que habían dirigido tanto el poder del Estado, como las instituciones del país. Durante la década anterior a la Revolución Ciudadana hubo once presidentes incluyendo un triunvirato y una presidenta que duraron apenas horas.

Rafael Correa se convirtió en el referente de la ciudadanía que buscaba un cambio y exigía la salida de todos aquellos que habían sido actores responsables de la situación por la que atravesaba el país. Carismático, con discurso proveniente de la academia y con sensibilidad social, pudo impactar en el electorado y luego mantenerse en el gobierno por más de diez años, luego de lo cual su influencia en el país sigue siendo importante ahora convertido en la

---

<sup>209</sup> Se antepone el nombre de Rafael Correa al movimiento porque es indiscutible que su liderazgo ha sido fundamental aún sobre la propia organización política.

cabeza visible de la oposición al gobierno de Lenin Moreno que provino del mismo Alianza País.

La Revolución Ciudadana marca una etapa diferente en la historia ecuatoriana no experimentada desde el retorno al orden constitucional en 1979 hasta el 2007. Es un cambio de época en favor de los sectores más empobrecidos<sup>210</sup>, aunque en los dos últimos años del mandato de Correa, evidenció problemas derivados de situaciones externas como la caída del precio del petróleo, la apreciación del dólar y el terremoto que se produjo en abril de 2016.

Durante el proceso encabezado por Correa, se buscó superar la época neoliberal que minimizó la participación del Estado en la planificación y regulación de la sociedad, estableciendo la necesidad de que sea desde el Estado de donde emanen las políticas públicas en todos los órdenes de la actividad social, incluyendo a la educación y particularmente a las Universidades, considerando que lo que debe primar es el interés colectivo sobre el interés individual.

Es una larga etapa de estabilidad que supera todos los períodos históricos bajo la dirección de una fuerza política. En ella se retomó el papel del Estado en la dirección de las políticas públicas, se realizaron importantes obras de infraestructura que han democratizado el acceso a los servicios, se ha revalorizó a la institución pública de la misma que se ha beneficiado la ciudadanía en general, se disminuyeron los índices de la pobreza y las brechas de inequidad<sup>211</sup>; en el plano internacional se mantuvo una política de soberanía, integración latinoamericana y solidaridad con las causas justas de otros pueblos<sup>212</sup>. Pero también debe decirse que los grupos poderosos del Ecuador como los banqueros, las aseguradoras, vieron incrementados sus ingresos; y, si bien se modificaron las relaciones de poder, no es menos cierto que la estructura de la sociedad, reflejada en el modelo de matriz productiva, no ha cambiado la esencia

---

<sup>210</sup> <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas/> Última consulta el 24 de mayo de 2019.

<sup>211</sup> *Ibíd.*

<sup>212</sup> Sobre este aspecto, se pueden destacar algunos hechos: 1. Expulsión de la base militar norteamericana en la ciudad de Manta. 2. Conformación y participación en iniciativas de integración regional como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América (ALBA), Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). 3. Apoyo a la República de Argentina en la soberanía sobre las Islas Malvinas, respaldo a la autodeterminación de la República de Cuba y condena al bloqueo de Estados Unidos de Norteamérica.

capitalista, verificándose la existencia de un Estado modernizador desarrollista. Algunas cifras y su evolución, demuestran resultados positivos de la acción de gobierno en la Revolución Ciudadana, entre ellas las relativas a disminución de la pobreza y pobreza extrema, bajo nivel de inflación, mayor índice del producto interno bruto, equilibrio en la balanza comercial, estabilidad en precios, incremento en salarios, redistribución de la riqueza buscando la equidad, disminución del desempleo y subempleo, mayores niveles de cobertura en salud y en seguridad social. Las estadísticas al respecto, pueden ser consultadas en las páginas de información oficial como el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), así como en los informes económicos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Mundial y organizaciones y centros de estudio económico como el Center for Economic and Policy Research. En la actualidad, Lenin Moreno y los miembros de su gabinete, han tratado de minimizar lo realizado en los diez años anteriores, sobre lo cual, una vez superadas las diferencias políticas, la ciudadanía podrá realizarse una evaluación más objetiva.

Uno de los ejes sobre los cuales se basó el Gobierno de la Revolución Ciudadana ha sido la implementación de una política social y solidaria, dentro de la cual se encuentra la educación a la que se considera como elemento necesario para garantizar mejores condiciones en la calidad de vida de las personas. Se reconoce constitucionalmente la gratuidad de la educación pública. La tasa neta de matrícula en educación básica subió del 92 al 96 % en ocho años y el total de matriculados en el sistema público aumentó de 2.604.000 a 3.479.000. Además, entre 2007 y 2015, la matrícula de la población más pobre incrementó seis puntos porcentuales, pasando del 89,0 % a 95,4 %<sup>213</sup>.

Desde la Constitución (2008) se concibe a la educación superior como un derecho y un bien público. Se reconoce la gratuidad hasta el tercer nivel en la educación superior pública, retomando el concepto de gratuidad que contenía la Constitución de 1979. Igualmente, se impulsa un nuevo concepto de autonomía para las Universidades, la denominada “autonomía responsable” de la que se hablará más adelante.

---

<sup>213</sup> <http://acento.com.do/2017/opinion/8451343-avances-significativos-la-revolucion-ciudadana-ecuador/> Última consulta el 25 de mayo de 2019.

Respecto a las Universidades, ésta es considerada una nueva etapa denominada “tercera ola”<sup>214</sup>, la cual ha comenzado por depurar las Universidades de baja calidad, elevar los requisitos para la creación de Universidades, así como de la planta docente a la cual además se ha beneficiado considerablemente con mejores remuneraciones y superación del trabajo precario. Se ha planteado la preocupación sobre el exceso de graduados en ciertas profesiones y que ellas respondan al interés nacional; igualmente, sobre el ingreso a la Universidad se han mantenido criterios fundamentales como el acceso equitativo que favorezca a los más desposeídos, matrícula para las personas de menores ingresos y control estatal respecto a las preferencias de estudio mediante evaluaciones para el ingreso. El concepto resaltado de manera permanente por el gobierno de Correa, fue que el acceso a la Universidad se fundamente en la meritocracia de acuerdo a las capacidades de los estudiantes. En la práctica algunas de estas aspiraciones no se concretaron por un inadecuado sistema de ingreso a las Universidades, perjudicando a importantes sectores de la población más marginada; pese a ello, debe señalarse que, en materia de educación superior, Ecuador es el país que más ha incrementado su inversión pasando del 0,7 en el 2006 al 2,12 % de su Producto Interno Bruto (PIB)<sup>215</sup>, aunque otra fuente señala que al año 2016 el gasto público en Educación Superior alcanzó el 2.03 por ciento del PIB, mientras que en el año 2006 llegó al 1.10%<sup>216</sup>.

El Gobierno de Rafael Correa ha destinado más de mil millones de dólares para nuevas Universidades: la Universidad de las Artes, la Universidad Regional Amazónica; la Universidad Nacional de Educación; y, la Universidad de Investigación y Tecnología Experimental (YACHAY TECH), que forma parte del proyecto “Yachay” que es la Ciudad del Conocimiento, constituida por un Parque Científico y Tecnológico. Los resultados positivos o negativos de esta inversión, se podrán ver en el futuro; pese a ello, las nuevas Universidades y

---

<sup>214</sup> René Ramírez identifica tres etapas de reformas en el Ecuador. Una primera vinculada con las transformaciones realizadas bajo la inspiración de la reforma de Córdoba; una segunda vinculada a los cambios provenientes de la etapa de mercantilización y privatización de la educación superior; y, una tercera considerada alternativa que se inicia con la Revolución Ciudadana. RAMÍREZ GALLEGOS, R. (2013).

<sup>215</sup> <http://www.elciudadano.gob.ec/ecuador-lidera-la-inversion-en-educacion-superior/> Última consulta 25 de mayo de 2019.

<sup>216</sup> <http://financiamiento.cti.espol.edu.ec/presupuesto/> última consulta: 30 de junio de 2019.

particularmente Yachay ha sido objeto de duras críticas por la excesiva cantidad de recursos asignados, los cuales pudieron ser invertidos en la existente Universidad pública que tiene capacidad para impulsar los objetivos de dichas Universidades. La mayor crítica la ha recibido el proyecto de Ciudad del Conocimiento Yachay y la Universidad del mismo nombre ubicada en Urcuquí, Provincia de Imbabura<sup>217</sup>.

Para organizar jurídicamente el país según los postulados de la Revolución Ciudadana, primero fue necesario convocar a consulta popular para conformar la Asamblea Constituyente, convocatoria que la realizó el Presidente mediante Decreto número 02, de 25 de enero de 2007. La consulta popular se llevó a efecto el 15 de abril del 2007 y sus resultados fueron favorables para la conformación de la Asamblea Constituyente, alcanzando el 81.72% del electorado.

Una vez conformada la Asamblea, ésta se encargó de la redacción de la Constitución de la República del Ecuador entre el 30 de noviembre de 2007 y el 24 de julio del 2008. La Asamblea Constituyente en ejercicio de sus plenos poderes, asumió las competencias del Poder Legislativo<sup>218</sup> y la primera norma emitida en materia de educación superior fue el Mandato Constituyente 14.

Con posterioridad se convocó a referéndum para aprobar la nueva Constitución elaborada por la Asamblea Constituyente en Montecristi, obteniéndose los siguientes resultados el 28 de septiembre de 2008: el 63,93% por el Sí en favor de la nueva Norma Suprema, frente al No con 28,10%.

La modificación de la normativa de las Universidades ha significado un verdadero remezón en la calidad académica de ellas y de la propia actividad de la docencia, lo cual ha generado acciones en favor y en contra. Este cambio como se indicó, se inició con la expedición por parte de la Asamblea Constituyente del Mandato 14 publicado en el Registro Oficial 393 de 31 de julio de 2008, que dejó sin efecto la creación de la Universidad Cooperativa de Colombia (UCCE) y reformó la Ley de Orgánica de Educación Superior de 2000.

Con la promulgación de la Constitución de la República en el 2008, se incorporaron nuevos principios y regulaciones para las Universidades:

---

<sup>217</sup> Sobre la crítica a Yachay y a las otras Universidades denominadas emblemáticas, se puede consultar en VILLAVICENCIO VIVAR, A. (2006), (2013) (1) y (2014).

<sup>218</sup> Mandato Constituyente 01 (2007).

1. Autonomía responsable.
2. Responsabilidad social.
3. Rendición de cuentas.
4. Gratuidad de la educación superior hasta el tercer nivel.
5. Calidad.
6. Pertinencia.
7. Igualdad de oportunidades.

En el 2010, se emitió la Ley Orgánica de Educación Superior, LOES, Ley 0 publicada en el Registro Oficial Suplemento 298 de 12 de octubre de ese año y el Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior emitido mediante Decreto Ejecutivo 865 publicado en el Registro Oficial Suplemento 526 de 2 de septiembre de 2011.

Se han creado instituciones para regulación, control y coordinación de las Universidades que son: Consejo de Educación Superior (CES); Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de Educación Superior (CEAACES) y la Secretaría de Educación Superior Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT). Estos organismos han emitido abundante normativa mediante resoluciones y reglamentos que, de alguna manera, han afectado la autonomía de las Universidades y ha recargado con tareas burocráticas el trabajo de los docentes como se analizará más adelante.

A partir del triunfo en elecciones, Lenin Moreno y Jorge Glass como miembros de Alianza País, asumen el gobierno desde mayo de 2017. Desde el inicio del mandato de Moreno se evidenció un giro de las posturas originales del Movimiento y un distanciamiento con el líder Rafael Correa por parte del Presidente Moreno quien, con el argumento de cambio de estilo, también lo está haciendo en el contenido programático, llegando a incorporar en su gabinete y a través del Consejo de Control Social y Participación Ciudadana (conformado como consecuencia de la consulta popular llevada a efecto el 4 de febrero de 2018), a sectores empresariales y de los tradicionales grupos de poder, así como de la “partidocracia”, junto a lo cual se han adoptado medidas fundamentalmente económicas, que evidencian el retorno a los años noventa. Se cuestiona entre muchos otros aspectos, un excesivo endeudamiento para el país que habría sido



fruto del gasto realizado durante el gobierno de Correa<sup>219</sup>. Igualmente, se ha enfatizado en la existencia de actos de corrupción que vienen siendo investigados por la Justicia y que alcanzan a los más altos niveles, pasando por el Contralor General del Estado e incluyendo al Vicepresidente de la República, derivados de sobornos por negocios provenientes de la participación de Odebrecht en contratos con el Estado ecuatoriano<sup>220</sup>. Dicha empresa brasilera habría entregado en el periodo comprendido entre los años 2007 y 2016, 33.5 millones de dólares en coimas en el Ecuador a fin de obtener beneficios indebidos de 116 millones de dólares<sup>221</sup>. Con el argumento generalizado de la corrupción en el anterior gobierno, el Presidente Moreno llamó a consulta popular, que se llevó a efecto el 4 de febrero de 2018. La misma es cuestionada por no haber pasado el control de constitucionalidad y porque varias de sus preguntas tienden a favorecer a la partidocracia y grupos de poder, así como evitar la participación electoral de Rafael Correa para una probable futura reelección presidencial.

En materia de Universidades bajo la presidencia de Lenin Moreno se han realizado, entre otras, las siguientes acciones: aprobación de reformas a la LOES en la Asamblea Nacional<sup>222</sup>, cambio de modelo para el ingreso a las

---

<sup>219</sup> Al respecto aunque se mantienen discrepancias en las cifras económicas, se debe revisar la intervención en cadena nacional, del Presidente de la República Lenin Moreno, el 28 de julio de 2017, al presentar el diagnóstico de la situación económica del país <https://www.youtube.com/watch?v=pXn3oxvEfMQ>, lo cual ha sido cuestionado por el ex Presidente Rafael Correa, quien ha dicho que se trata de marketing político y mentiras provenientes del actual gobierno al que cuestiona <https://www.youtube.com/watch?v=OfQSk-cDuD0> Últimas consultas 15 de agosto de 2017. Pero ha sido el propio Ministro de Finanzas en su informe a la Asamblea Nacional quien habría rectificado las cifras económicas proporcionadas por el Presidente de la República.

<sup>220</sup> En los meses de febrero y marzo se han presentado denuncias contra el presidente Lenin Moreno, quien, mediante testaferreros, tendría cuentas en paraísos fiscales. Las denuncias están en trámite tanto en Ecuador como en Panamá y en España.

<sup>221</sup> <http://www.eltelegrafo.com.ec/especiales/2016/Caso-Odebrecht/> Última consulta 10 de agosto de 2017. A esta fecha se ha sentenciado al Vicepresidente Jorge Glass a 6 años de prisión, la cual ha sido cuestionada por tratarse de un acto político con falencias de carácter jurídico. Igualmente, la Asamblea Nacional ha declarado el abandono del cargo por parte de Jorge Glass, se posesionó a una nueva Vicepresidenta María Alejandra Vicuña, elegida en el seno del legislativo, la cual también ha sido destituida por cargos de corrupción. En el último año la situación política se ha complicado más al verse envueltos en actos de espionaje y de corrupción el ex Presidente de la Asamblea Nacional José Serrano y el Fiscal General del Estado Carlos Pólit, siendo destituido el primero e iniciado el juicio político para el segundo. Igualmente, se han iniciado más de siete indagaciones penales en contra del ex Presidente Rafael Correa, quien ha sostenido que se trataría de una persecución política enmarcada en lo que se denomina "lawfare".

<sup>222</sup> El 22 de marzo de 2018, el Secretario de la SENESCYT junto a los representantes de las Instituciones de Educación Superior (IES), presentaron en la Asamblea Nacional la "Propuesta Consensuada de Reforma a la LOES". Dicha propuesta que fue aprobada mediante Ley

Universidades incrementando los cupos por parte de las Universidades, oferta de carreras técnicas, acuerdo con la Universidad Andina Simón Bolívar con la cual el gobierno anterior tuvo pugnas que derivaron en una demanda presentada por esta Universidad. Un hito importante en esta etapa es la disminución del presupuesto para la educación en la proforma presupuestaria presentada por el Presidente de la República a la Asamblea Nacional. La afectación a las Universidades sería de más de 145 millones de dólares, lo cual desató luego de muchos años de estancamiento estudiantil, la movilización reclamando por esta pretensión. La Asamblea devolvió la proforma al ejecutivo y este rectificó algunos rubros entre ellos el incremento del presupuesto para la educación. Es importante señalar también que, en la presidencia de Moreno, luego de un periodo impedimento de creación de nuevas Universidades establecido por la LOES, luego de diez años (6 de diciembre de 2018), se ha creado mediante Ley, una nueva Universidad privada<sup>223</sup>, la Universidad del RÍO-UDR, cuyos promotores son la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso de la República de Chile y la Fundación Nicasio Safadi de la República del Ecuador. Puede ser el anuncio del retorno a la etapa neoliberal en materia de Universidades.

## **1.2. Régimen Jurídico de las Universidades (periodo 2007-2019)**

A continuación, se realizará el estudio cronológico de la normativa relevante expedida en la etapa de la Revolución Ciudadana y el último período encabezado por el Presidente Lenin Moreno.

### **1.2.1. Mandato Constituyente 14**

El Mandato Constituyente 14 marca el principio de una etapa de recuperación del papel regulador del Estado en materia de Educación Superior,

---

Reformatoria a la LOES, contiene 15 aspectos principales de reformas relativos a: principios del sistema que abarca la autonomía, financiación y asignación de recursos, gobierno de las IES, formación técnica y tecnológica, admisión y nivelación, organismos de la educación superior, becas y ayudas económicas, fines de lucro y normas tributarias, aseguramiento de la calidad y evaluación, docentes, unidades de bienestar, registro de títulos extranjeros, proceso de intervención en las IES, Universidades emblemáticas.

<sup>223</sup> La reforma a la LOES de 2018, modificó el uso de la palabra privada que mantenía la LOES (2010), por el término particular para referirse a las Universidades de derecho privado, lo cual está en consonancia con lo que dispone la Constitución de la República (2008).

el cual se había perdido casi por completo en la década del noventa e inicios del 2000.

En efecto, la Asamblea Nacional en ejercicio de sus plenos poderes y al amparo de lo dispuesto en el Artículo 76 la Constitución Política de la República de 1998, que estuvo vigente hasta el 20 de octubre de 2008, con fundamento en la petición de derogatoria de la Ley 130 publicada en el Registro Oficial 381 de 10 de agosto de 1998, realizada por el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP), organismo que comprobó las irregularidades en la Universidad Cooperativa de Colombia de Ecuador (UCCE), emitió el Mandato Constituyente 14 que se encuentra publicado en el Registro Oficial Suplemento 393 de 31 de julio de 2008.

Mediante este Mandato se ordena la derogatoria de la Ley 130 indicada y se declara extinguido el centro de educación superior denominado “Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador” que fue creado por esa misma Ley, pese a contar con informe desfavorable de CONESUP<sup>224</sup>. Eran los tiempos de mercantilización de la educación superior y este es el ejemplo más emblemático de ese tipo de Universidades denominadas de “garaje” que se fundaron con exclusivos afanes de lucro. Se estafó a los estudiantes y a la fe pública. Sin descuidar la situación de los estudiantes se dispuso en el Mandato 14, organizar un Plan de Contingencia.

El Mandato 14 constituye un punto de quiebre en la Educación Superior, pues en el mismo, en su disposición transitoria primera, se establece la obligación del Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) y del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (CONEA), de realizar sendos informes. El primero en el plazo de un año debía determinar la situación académica y jurídica de las entidades educativas que se encontraban bajo su control; por su parte, en el mismo plazo le correspondía al CONEA, presentar un informe técnico sobre el nivel de desempeño institucional de los establecimientos de educación superior.

Para el caso del CONEA este plazo fue ampliado en noventa días mediante Ley Orgánica Reformatoria de la Disposición Transitoria Primera del

---

<sup>224</sup> La Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador (1982) en su artículo 7 exigía informe del CONESUP de cumplimiento de requisitos para la creación de Universidades, sin determinar si debían ser favorables o desfavorables.

Mandato Constituyente N° 14. Dichos informes debían presentarse para conocimiento; y, si era del caso, para resolución definitiva de la Función Legislativa.

En cumplimiento del Mandato 14 el CONESUP presentó en el año 2009, el informe denominado “Informe de la determinación académica y jurídica de las Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador”. Este informe no tuvo trascendencia tanto porque fue presentado de manera extemporánea, cuanto porque tuvo vacíos metodológicos por lo que con el transcurso del tiempo ha quedado deslegitimado<sup>225</sup>.

Por su parte, el CONEA a través de su Presidente Arturo Villavicencio, presentó su informe el 31 de octubre de 2009, el mismo que se denominó “Evaluación de Desempeño Institucional de las Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador”. Dicho informe comienza por evidenciar que la Universidad es “un conjunto fragmentado por múltiples brechas: académica, democrática, investigativa, tecnológica...<sup>226</sup>”. La Universidad según el informe exhibe una “cabeza de Jano” que se orienta por conceptos distintos ya sea que se considera a la educación superior como derecho o como mercancía, a los estudiantes como clientes o ciudadanos y a la propia Universidad como institución o empresa, demostrándose la falta de política pública sobre lo que debe ser la Universidad, sus parámetros y principios.

La evaluación del CONEA utilizó cuatro criterios que permitieron realizar una categorización de las Universidades. Los criterios fueron: academia, estudiantes y entorno de aprendizaje, investigación y gestión interna. Se evaluaron a las 68 Universidades existentes y se las clasificó en cinco categorías de acuerdo a los niveles de desempeño. En esta evaluación no constan las Universidades de posgrado: FLACSO, ANDINA SIMÓN BOLÍVAR e IAEN, por razones metodológicas y por cuanto, luego de la evaluación, las mismas tienen desempeños bastante parejos; por lo mismo, se las ubicó en una misma categoría de “instituciones de alto desempeño académico<sup>227</sup>”.

En el cuadro siguiente se aprecia la categorización de las Universidades, excluyendo a las de posgrado ya indicadas, luego de la evaluación del CONEA:

---

<sup>225</sup> LONG, G. (2013: 16).

<sup>226</sup> CEAACES (2014: 1).

<sup>227</sup> CEAACES (2014: 183).

**CUADRO N° 1<sup>228</sup>**

**Categorización de las Universidades (2009)**

<b>CATEGORÍA A</b>	<b>CATEGORÍA B</b>	<b>CATEGORÍA C</b>
1. Escuela Politécnica Nacional 2. Escuela Superior Politécnica del Litoral 3. Universidad de las Fuerzas Armadas (ESPE) 4. Escuela Superior Politécnica del Chimborazo 5. Universidad Central del Ecuador 6. Universidad de Cuenca 7. Pontificia Universidad Católica del Ecuador 8. Universidad del Azuay 9. Universidad San Francisco de Quito 10. Universidad Técnica de Ambato 11. Universidad Técnica Particular de Loja	12. Universidad de Guayaquil 13. Universidad Estatal de Bolívar 14. Universidad Nacional de Chimborazo 15. Universidad Nacional de Loja 16. Universidad Agraria del Ecuador 17. Universidad de Especialidades Espíritu Santo 18. Universidad de las Américas 19. Universidad Politécnica Salesiana 20. Universidad Técnica del Norte 21. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil	22. Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí 23. Universidad Estatal de Milagro 24. Universidad Estatal del Sur de Manabí 25. Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí 26. Universidad Católica de Cuenca 27. Universidad Internacional del Ecuador 28. Universidad Naval Morán Valverde 29. Universidad Técnica de Cotopaxi 30. Universidad Técnica de Machala 31. Universidad Técnica Estatal de Quevedo 32. Universidad Técnica Luis Vargas Torres 33. Universidad Tecnológica Equinoccial
<b>CATEGORÍA D</b>	<b>CATEGORÍA E</b>	
34. Universidad Estatal Amazónica 35. Universidad Casa Grande 36. Universidad de Los Hemisferios 37. Universidad Internacional SEK 38. Universidad Laica Vicente Rocafuerte 39. Universidad Regional de los Andes 40. Universidad Técnica de Babahoyo 41. Universidad Técnica de Manabí 42. Universidad Tecnológica ECOTEC	43. Escuela Politécnica Amazónica 44. Escuela Politécnica Prof. Servio Tulio Montero Ludeña. 45. Escuela Politécnica Javeriana 46. Universidad Alfredo Pérez Guerrero 47. Universidad Autónoma de Quito 48. Universidad Cristiana Latinoamericana 49. Universidad de Especialidades Turísticas 50. Universidad de Otavalo 51. Universidad del Pacífico-Escuela de Negocios	

<sup>228</sup> Categorización de las Universidades, CONEA, 2009. Elaboración propia, según datos obtenidos del informe del CONEA.

	52. Universidad Estatal de Santa Elena
	53. Universidad Iberoamericana del Ecuador
	54. Universidad Intercontinental
	55. Universidad Interamericana del Ecuador
	56. Universidad Intercultural
	57. Universidad Metropolitana
	58. Universidad OG Mandino
	59. Universidad Panamericana de Cuenca
	60. Universidad Politécnica Estatal del Carchi
	61. Universidad San Antonio de Machala
	62. Universidad San Gregorio de Portoviejo
	63. Universidad Técnica José Peralta
	64. Universidad Tecnológica América
	65. Universidad Tecnológica Empresarial
	66. Universidad Tecnológica Indoamérica
	67. Universidad Tecnológica Israel
	68. Universitas Equatorialis

La clasificación establecida en la categoría E corresponde a Universidades creadas en el auge neoliberal, son 24 particulares y 2 públicas cuyos niveles de desempeño se encontraban por debajo de la media nacional y separadas por una brecha considerable de las otras categorías en las que se ubican Universidades que, aunque no alcanzan niveles de excelencia, fueron consideradas los referentes para esta evaluación.

Se establece según el CONEA, que estas instituciones no alcanzan las condiciones mínimas para ser reconocidas como Universidades y establece las siguientes observaciones y a continuación recomendaciones para superar la

depuración de la situación encontrada<sup>229</sup>. Las observaciones de manera resumida son las siguientes:

1. Falta de personal docente estable, académicamente preparado, con obligaciones y derechos reconocidos y con la dedicación necesaria para garantizar una docencia de calidad.
2. Son Instituciones netamente empresariales.
3. Los niveles de exigencia para la permanencia de los estudiantes en la institución son bajos y las condiciones de titulación generan un cuestionamiento serio sobre su capacidad profesional.
4. Las funciones de estas instituciones están supeditadas a las “fuerzas del mercado”.
5. Sus conceptos y objetivos entran en contradicción con la idea de Universidad como bien público.
6. Existe precariedad en equipamiento e infraestructura.
7. Carecen del compromiso y capacidad para ocuparse de problemas sociales.
8. Este tipo de universidades han entrado en una competencia desleal con aquellas Universidades cofinanciadas y autofinanciadas que si cumplen una función social.
9. La Universidad ecuatoriana ha sido estigmatizada por la presencia de este tipo de instituciones provocando un enorme daño a la educación superior del Ecuador.

De igual manera, las recomendaciones que realiza el CONEA ante semejante situación anómala son las siguientes:

1. Depuración del sistema universitario ecuatoriano en el marco de competencias de la Asamblea Nacional.
2. Incorporar en la nueva Ley Orgánica de Educación Superior, disposiciones transitorias para: suspensión gradual de las extensiones Universitarias, salvo casos muy especiales, oferta de carreras locales

---

<sup>229</sup> CEAACES (2014: 1-30).

mediante alianzas o convenios entre universidades, moratoria de un plazo de por lo menos diez años para la creación de las nuevas instituciones de educación superior.

3. En la nueva Ley Orgánica de Educación Superior se establecen regulaciones sobre el régimen académico.
4. Fortalecimiento del sistema de posgrados.

El informe del CONEA reveló el deficiente desempeño de las Universidades en general, con especial énfasis en las que están en categoría E, así como el marcado carácter mercantil que primó en la oferta universitaria, en su impartición de la docencia, así como en el egresamiento de profesionales cuyas aptitudes se las puso al servicio del mismo mercado que fue el regulador de todo el proceso educativo. Esta mercantilización de las Universidades no sólo estuvo presente en las particulares, sino que también incluyó a las públicas.

Dicho informe determinó el nuevo rumbo por el que debían dirigirse las Universidades en la nueva etapa del desarrollo social que recuperaría los controles estatales respecto a las actividades universitarias, su financiamiento y la calidad en la producción de conocimientos. “El informe del CONEA significó el comienzo de la reconstrucción de una fisonomía universitaria que se había perdido; es decir, aquella visión de la universidad como un proyecto cultural, de acumulación y de organización del conocimiento, como centro generador de ideas y de debate, que estimule el activismo y la participación social de la comunidad universitaria<sup>230</sup>”.

Pese a la importancia de proceder a la depuración de las 26 Universidades según la recomendación del informe del CONEA, este proceso ha demorado más de lo deseable. Esta recomendación “quedó en el limbo”, no fue resuelta de manera inmediata por la Asamblea Nacional que se encontraba con una “agenda legislativa hiperactiva<sup>231</sup>”.

Posteriormente el asunto se definió mediante la promulgación el 12 de octubre de 2010, de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) en cuya Disposición Transitoria Tercera ratificó el Mandato 14 al recoger la recomendación de depuración de las 26 Universidades ubicadas en la categoría

---

<sup>230</sup> VILLAVICENCIO VIVAR A. (2013:1) (2).

<sup>231</sup> LONG, G. (2013:18).



E y ordenando que se realice una nueva evaluación que debía hacerse en 18 meses posteriores a esta promulgación.

Para este propósito se conformó el CEAACES diez meses después de la promulgación de la LOES; y, así contra reloj, el CEAACES procedió a la nueva evaluación de las 26 Instituciones de Educación Superior a las cuales categorizó en tres grupos: el primero de las Universidades consideradas “aceptables”, un segundo grupo “parcialmente aceptables” y un tercer grupo “inaceptables”. Los resultados de esta evaluación fueron notificados al CES el 11 abril de 2012, el cual determinó la suspensión definitiva de 14 Instituciones de Educación Superior categorizadas como “inaceptables”: son tres Escuelas Politécnicas y once Universidades<sup>232</sup>. Estas instituciones con excepción de una fueron extinguidas de manera definitiva en el año 2016 mediante Ley que se analizará más adelante<sup>233</sup>.

Por otro lado, es necesario mencionar que la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Amawtay Wasi<sup>234</sup>, creada con informe favorable del CONESUP, el 28 de julio de 2004, mediante Ley N° 2004-40, tuvo una situación jurídica diferenciada debido a la acción de incumplimiento y posterior auto de verificación de cumplimiento de la sentencia N° 008-09-SAN-CC<sup>235</sup>, por

---

<sup>232</sup> Las 14 Instituciones de Educación Superior suspendidas son:

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

Las doce primeras son particulares y la 13 es particular cofinanciada y la última pública.

<sup>233</sup> La Escuela Politécnica Javeriana del Ecuador, se extinguió mediante Decreto Ejecutivo 1385 de 13 de mayo de 2017 que derogó el Decreto Ejecutivo No. 3273, promulgado en el Registro Oficial No. 832 de noviembre 29 de 1995, mediante el cual se reconoció como Universidad a la Escuela Politécnica Javeriana del Ecuador (ESPOJ). Las restantes 13 Instituciones de Educación Superior, fueron extinguidas por Ley porque fueron creadas por el órgano legislativo.

<sup>234</sup> “Amawtay Wasi” significa “casa de la Sabiduría en lengua quechua.

<sup>235</sup> La sentencia declara el incumplimiento por parte del CONESUP de la Ley de Creación de la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Amawtay Wasi y su Estatuto Orgánico, reconoce su autonomía y declara que el CONESUP se sujete a lo dispuesto en los artículos 2, 3, 4, 5 y 27 del Convenio 169 de la OIT, en lo siguiente: “a) la apertura de Programas Académicos en los territorios de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas, según su cultura y cosmovisión; b)

lo que en esta etapa de suspensión de Universidades no se la categorizó en ninguno de los grupos antes referidos. Tal situación no impidió la posterior evaluación realizada por el CEAACES con nuevos parámetros, determinándose mediante resolución N.º 001-068-CEAACES-2013 del 31 de octubre de 2013 que esta Universidad no aprobó los parámetros de calidad exigidos por el CES alcanzando en la evaluación global el porcentaje de 26,9 %, con lo cual se dispuso su suspensión, la que fue aprobada de manera definitiva por el CES. Esta decisión fue reconocida como constitucional por parte de la Corte Constitucional en el mismo “auto de seguimiento de incumplimiento de sentencia” de fecha 1 de octubre de 2014. Con la vigencia de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior (2018), la suspensión de esta Universidad quedó sin efecto.

Como puede apreciarse, el mandato constituyente no fue de fácil aplicación y en el proceso, se verificaron inconvenientes legales, políticos y judiciales<sup>236</sup>, por lo que el cierre definitivo de Universidades por “falta de calidad” ya identificado desde el 2008, solamente se produjo ocho años después conforme se verá más adelante.

### **1.2.2. Constitución de la República del Ecuador de 2008**

La Constitución de la República vigente fue el resultado de un proceso amplio de discusión y consulta que concluyó con la presentación por parte de la Asamblea Constituyente, del proyecto redactado en Montecristi<sup>237</sup>, el mismo que se puso en conocimiento de la ciudadanía. Dicho proyecto fue aprobado en consulta popular llevada a efecto el 28 de septiembre de 2008, con el 63.43% de la votación.

---

que en pleno ejercicio de la autonomía universitaria, desarrolle sus propias modalidades y ponga en práctica sus propios métodos de aprendizaje, y esto sirva como un aporte innovador de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas al Sistema Nacional de Educación Superior; y, c) que implemente sus propios métodos de aprendizaje, sus modalidades, planes o programas que sean necesarios acorde con sus Centros de Saber y de conformidad con su Ley de creación, en estricto respeto a los derechos de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas reconocidos en la Constitución de la República” (Sentencia 0008-09-SAN-CC).

<sup>236</sup> Sobre este tema revisar LONG, G. (2013).

<sup>237</sup> Ciudad de nacimiento de Eloy Alfaro, Presidente de la República del Ecuador (de 1897 a 1901 y de 1906 a 1911), ubicada en la provincia de Manabí.

La Constitución vigente que conceptúa al Estado ecuatoriano como Estado constitucional de derechos y justicia establece que la educación superior debe responder al interés público; y, por lo mismo, no puede estar al servicio del interés individual o corporativo y mucho menos tener como fin el aspecto lucrativo.

La Carta Suprema considera a la educación dentro de los derechos del Buen Vivir, y la reconoce como un servicio público que puede ser ejercido por instituciones públicas, fiscomisionales<sup>238</sup> y particulares. Crea el Sistema de Educación Superior el cual “tiene como finalidad la formación académica y profesional con visión científica y humanista; la investigación científica y tecnológica; la innovación, promoción, desarrollo y difusión de los saberes y las culturas; la construcción de soluciones para los problemas del país, en relación con los objetivos del régimen de desarrollo” (Art. 350). Dicho sistema del cual forman parte las Universidades, bajo el principio de integralidad, debe estar articulado al Sistema Nacional de Educación, al Plan Nacional de Desarrollo y debe mantener coordinación con la Función Ejecutiva.

La Constitución establece los principios a los cuales se sujetan las Universidades al interior del sistema de Educación Superior que son: “Autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento, en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global” (Art. 351). Estos principios se desarrollan en la Ley y serán motivo de estudio en este capítulo.

Se reconoce como derecho para las Universidades cuatro dimensiones de la autonomía: académica, administrativa, financiera y orgánica<sup>239</sup>, la cual debe estar en armonía con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios del Sistema de Educación Superior que se dejaron expuestos. Ese derecho a la autonomía universitaria, debe cumplirse de manera solidaria y responsable, en ejercicio de la libertad académica y el derecho a la búsqueda de la verdad, sin limitación alguna.

---

<sup>238</sup> Son financiadas con el aporte del Estado y de los padres de familia a través de sus pensiones.

<sup>239</sup> Esta autonomía es denominada por la doctrina y otras legislaciones como: normativa o reglamentaria. Se utilizará en este trabajo de manera indistinta las tres denominaciones.

Se establece en la Constitución, que el gobierno y la gestión de las instituciones de educación superior deben estar en consonancia con los principios de alternancia, transparencia y los derechos políticos y la producción de ciencia, tecnología, cultura y arte.

La gestión universitaria está sujeta, además, a fiscalización al ser financiadas mediante recursos públicos, que son administrados por las Universidades, los cuales implican responsabilidad social, rendición de cuentas y participación de la ciudadanía. Se prohíbe al ejecutivo privarles de rentas o retardar las transferencias, clausurarlas o reorganizarlas y se garantiza la inviolabilidad de los recintos universitarios.

En esta misma línea y ya desde el punto de vista de los controles, se establece constitucionalmente la existencia de dos organismos autónomos de carácter público que rigen el sistema de educación superior, uno encargado de la planificación, regulación y coordinación, y otro del aseguramiento de la calidad (CES y CEAACES respectivamente, definidos más adelante por la Ley). La incorporación normativa a nivel de la Carta Suprema que crea los dos organismos antes señalados, tuvo por objeto la superación de la etapa exenta de controles y regulaciones, para fortalecer los principios de calidad y excelencia. Tales organismos también han sido cuestionados por algunos estudiosos que plantean inclusive que la calidad no debe ser un concepto aplicado a la educación, pese a ello, es preciso recordar el bajo nivel de la docencia y de las Universidades en años anteriores y la potenciación que se ha alcanzado a nivel de preparación docente en la actualidad a partir de la exigencia constitucional.

Respecto a los recursos para las Universidades se establece en la Constitución que, la transferencia de los mismos debe estar acorde a criterios de calidad, de tal manera que se exige a ellas un mejoramiento de sus índices de desempeño para proceder a la transferencia de fondos desde el Estado, lo cual también ha significado la existencia de procedimientos que atentan a la autonomía.

En el aspecto financiero una norma importante de la Constitución es la pre asignación que se garantiza para investigación, ciencia, tecnología e investigación como elemento que posibilite el desarrollo de estas áreas dentro de las Universidades en función de las necesidades nacionales.

Superando la historia de creación de Universidades sin mayores exigencias que respondieron a intereses mercantiles, se determina constitucionalmente un mecanismo más riguroso para poder fundarlas, debiendo crearse por Ley previo informes favorables de los organismos relacionados con la planificación y acreditación de la Educación Superior y de Planificación del Estado. La ley vigente no habla de informes de manera genérica como anteriormente, lo que posibilitó la creación como el caso de la UCCE, aún con informe desfavorable. Se precisa ahora que ellos deben ser favorables y que procedan de tres organismos: el creado para la planificación, el de aseguramiento de la calidad y el de planificación del Estado, luego de lo cual el órgano legislativo estará en capacidad de fundar las Universidades mediante Ley de la República.

Se establece constitucionalmente que la creación de las Universidades públicas, así como su funcionamiento, deben sujetarse a las necesidades del desarrollo nacional, pues resulta indispensable que ellas respondan a las necesidades sociales y a la organización del Estado. Todo ello, no significaría violación de autonomía como se ha sostenido por parte de algunos sectores, por tratarse de una exigencia que se corresponde con la calidad de servicio público que representan las instituciones universitarias.

Una norma trascendental porque está acorde con el principio constitucional de la igualdad de oportunidades, es el reconocimiento de la gratuidad de la educación pública universitaria y politécnica, hasta el tercer nivel. Este es un hito histórico que supera la constitucionalidad neoliberal volviendo al espíritu de la Constitución de 1979, haciendo realidad la aspiración de ingreso a la Universidad de los jóvenes que pertenecen a los sectores con menos recursos. Tal gratuidad está sujeta a la responsabilidad académica de los estudiantes, por lo que se ha dicho que la misma al ser regulada, no permite el acceso de amplios sectores pobres de la población que tienen diferencias meritocráticas derivadas de las desigualdades existentes en los estudios previos a los universitarios. Pese a esta crítica, se considera que al igual que sucede en las Universidades públicas más prestigiosas del mundo, el acceso a ellas está sujeto a rendición de exámenes de ingreso, así como de nivelación, los cuales deben considerar la realidad del país y las condiciones propias de los estudiantes de bajos recursos que regularmente proceden de escuelas y colegios con limitaciones educativas.

### 1.2.3. Planes Nacionales de Desarrollo

En consonancia con la Constitución de la República es obligación del Órgano de Planificación elaborar el Plan de Desarrollo que es el instrumento al que se sujetan las políticas, proyectos y programas públicos. Según la Carta Suprema, es deber primordial del Estado “planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y redistribuir equitativamente la riqueza para alcanzar el buen vivir<sup>240</sup>”.

Para cumplir con este propósito constitucional, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)<sup>241</sup> elaboró cuatro planes de desarrollo para periodos determinados de vigencia, cada uno con su respectiva denominación: 1. “Plan para la Revolución Ciudadana” (2007-2010); 2. “Plan Nacional para el Buen Vivir” (2009-2013); 3. “Plan Nacional para el Buen Vivir” (2013-2017); 4. “Plan Toda Una Vida” (2017-2021). Constituyen las guías de acción del gobierno, a las que deben someterse las instituciones públicas, entre ellas las Universidades, en la elaboración de sus políticas, proyectos y programas. En su orden en las líneas siguientes se describen los planes en relación con las Universidades:

1. “Plan para la Revolución Ciudadana”, (2007-2010). Se fundamentó en el programa de gobierno propuesto por Alianza País a la ciudadanía en campaña electoral, por lo que, una vez alcanzado el gobierno, se buscaba concretar a través de este Plan, las revoluciones planteadas: revolución constitucional y democrática, revolución ética, revolución económica y productiva, revolución social, revolución por la dignidad, la soberanía y la integración latinoamericana. Las Universidades en este Plan son consideradas dentro de los siguientes Objetivos: Objetivo 2 (Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía), Objetivo 7 (Recuperar y ampliar el espacio público y de encuentro común) y Objetivo 11 (Establecer un sistema económico solidario y sostenible). Para el cumplimiento del Objetivo 2, se plantea la necesidad de promover la investigación en las Universidades. Para el Objetivo 7 se busca el compromiso

---

<sup>240</sup> CRE (2008: Art. 3.3).

<sup>241</sup> La SENPLADES ha sido suprimida por el Presidente Lenin Moreno mediante Decreto 732 de 13 de mayo de 2019, remplazándola por la Secretaría Técnica de Planificación “Planifica Ecuador”, adscrita a la Presidencia de la República. El plazo de transferencia de competencias y atribuciones debe cumplirse en noventa días.

de las Universidades en la construcción de espacios comunes para la promoción de deberes y derechos. El Objetivo 11 requiere la participación de las Universidades en la definición de programas continuos de capacitación para la fuerza laboral a fin de lograr incrementos constantes de productividad, así como el acercamiento de la oferta de profesionales con la demanda del sector productivo; igualmente y como estrategia para el cumplimiento de este Objetivo se encuentra la consolidación del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Investigaciones aplicadas, en el que se proyecta la participación de las Universidades.

2. “Plan Nacional para el Buen Vivir” (2009-2013). Tiene como propósito consolidar lo alcanzado con el anterior y concretar las revoluciones antes indicadas. En este Plan se cambia el concepto tradicional de desarrollo e implementa el del Buen Vivir<sup>242</sup>, por ello se denomina Plan Nacional del Buen Vivir. Plantea respecto al tema que ocupa este estudio, una estrategia de inversión en investigación y desarrollo, mediante una alianza entre las Universidades, la industria y los institutos y centros de investigación. Señala este Plan que la investigación que se realiza en las Universidades debe contribuir al cambio de la economía extractivista y primaria exportadora que vive el país. Reconoce el potencial de las Universidades para preservar información sobre la riqueza natural y generar bancos de semillas, tejidos, ADN, para entre otros aspectos resguardar el patrimonio natural. Como política pública se exige la inversión en estudios específicos de acuerdo a las necesidades del país para lo cual se concederán becas de maestrías, doctorados y posdoctorados. Fomentar que las Universidades cuenten con profesores-investigadores de alta calidad para que ella no solo trasmite, sino que genere conocimiento, es otra de las estrategias planteadas.

3. “Plan Nacional para el Buen Vivir” (2013-2017). Incluye a la Educación Superior en su objetivo 4 que se denomina “Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía”. Este objetivo apunta a la formación integral

---

<sup>242</sup> El Buen Vivir es un concepto discutido que recoge tradiciones de Latinoamérica y que busca formas de vida alternativas a las impuestas por las corrientes neoliberales. Si bien existen concepciones diferentes entre los sectores indígenas frente a los que sostienen los mestizos, en el Plan Nacional del Buen Vivir, se entiende como la satisfacción de necesidades, alcanzar vida y muerte dignas, amar y ser amado, armonía con la naturaleza, reconstruir lo público para el reconocimiento de unos y otros en la diversidad. SENPLADES: Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017).

de los ciudadanos para alcanzar la sociedad socialista del conocimiento, para lo cual se proyecta promover la investigación científica y tecnológica, en armonía con la sociedad y la naturaleza. En este objetivo se expone una nueva conceptualización de lo que es conocimiento al que se considera como elemento emancipador, en cuya generación existen relaciones armoniosas entre la ciencia, la tecnología, el arte las ciencias sociales, pensamiento crítico y la solidaridad. Con fundamento en la experiencia y en los logros alcanzados como el mayor acceso a la educación, mejoramiento de la calidad de la educación superior y mayor investigación, se propone alcanzar la sociedad socialista del conocimiento que implica un salto de una economía de recursos finitos o materiales en los que se amparaba el Ecuador, a una economía del recurso infinito que es el conocimiento, para lo cual se debe promover la investigación y la tecnología en armonía y responsabilidad con la sociedad y la naturaleza, construyendo un conocimiento de carácter emancipador. Para alcanzar estos propósitos se trazan las siguientes políticas y lineamientos estratégicos:

- Alcanzar la universalización en el acceso a la educación inicial, básica y bachillerato, y democratizar el acceso a la educación superior.
- Promover la culminación de los estudios en todos los niveles educativos.
- Promover espacios no formales y de educación permanente para el intercambio de conocimientos y saberes para la sociedad aprendiente.
- Mejorar la calidad de la educación en todos sus niveles y modalidades, para la generación de conocimiento y la formación integral de personas creativas, solidarias, responsables, críticas, participativas y productivas, bajo los principios de igualdad, equidad social y territorialidad.
- Potenciar el rol de docentes y otros profesionales de la educación como actores clave en la construcción del Buen Vivir.
- Promover la interacción recíproca entre la educación, el sector productivo y la investigación científica y tecnológica, para la transformación de la matriz productiva y la satisfacción de necesidades.
- Promover la gestión adecuada de uso y difusión de los conocimientos generados en el país; impulsar el diálogo intercultural como eje articulador del modelo pedagógico y del uso del espacio educativo.
- Impulsar la formación en áreas de conocimiento no tradicionales que aportan a la construcción del Buen Vivir.



- Fortalecer la formación profesional de artistas y deportistas de alto nivel competitivo.

4. “Plan Nacional de Desarrollo: Toda Una Vida” (2017-2021). A diferencia de los Planes de Desarrollo 2007, 2009 y 2013, que estaban relacionados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), se articula con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que son continuación de los ODM. Como una de las políticas del Plan, se encuentra la promoción de la investigación, la formación, la capacitación, el desarrollo y la transferencia tecnológica, la innovación y el emprendimiento, la protección de la propiedad intelectual, con el propósito de cambiar la matriz productiva a través de la relación entre los sectores público y productivo y las Universidades. La investigación y el desarrollo según el Plan, deben apoyarse en el contingente que brindan las Universidades con fundamento en el pensamiento crítico.

#### **1.2.4. Ley Orgánica de Educación Superior y su Reglamento**

El Órgano de Planificación del Estado, la SENPLADES, se encargó de elaborar el proyecto de Ley Orgánica de Educación Superior que fue discutido con los aportes de los diferentes colectivos en la Asamblea Nacional y que se desarrolla a continuación.

La Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) fue publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 298 de fecha 12 de octubre de 2010 y su Reglamento publicado en el Registro Oficial No. 526 de 2 de septiembre de 2.011.

Fue cuestionada desde su promulgación principalmente porque al decir de ciertos actores de la comunidad universitaria, no se consideraron sus opiniones pese a existir acuerdos. Los cuestionamientos fundamentales estuvieron relacionados con el nuevo concepto de autonomía, sobre la integración de los órganos de regulación creados por la Constitución antes mencionados CES y CEEACES, pero sobre todo la SENESCYT que es creada al margen de la Constitución de la República. La falta de participación de representantes de las Universidades, las exigencias académicas para el ejercicio de la docencia principalmente respecto a tiempos para la obtención de título básicamente el de PHD, la limitación al libre ingreso a las Universidades por la

exigencia de méritos para su acceso, la clasificación de Universidades de docencia e investigación, fueron reclamos del momento por parte de autoridades y profesores. Igualmente, los estudiantes expresaron sus preocupaciones respecto a derechos y garantías, participación en cogobierno, requisitos para dignidades de representación estudiantil, aspectos económicos relacionados con aranceles, becas y créditos; y, por último, los requisitos para la obtención de títulos. Ciertos aspectos que se han cuestionado se encuentran resueltos mediante las reformas incorporadas en el año 2018, mediante Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior (LORLOES)<sup>243</sup>, la cual se analizará más adelante.

Aún con las críticas antes señaladas la LOES fue promulgada. Su vigencia ha significado una ruptura de los procedimientos y mecanismos de control de las Universidades y sus actores. Expresa un avance en la necesidad de alcanzar una Universidad en mejores condiciones de calidad, pero los métodos de aplicación no han sido los más adecuados; inclusive para este propósito, se recurrió a la adopción de ideas tomadas de realidades ajenas a la nuestra y se incorporaron disposiciones tendientes a realizar un control directo y rígido desde el ámbito gubernamental.

La LOES (2010) regula el Sistema de Educación Superior dentro del cual se encuentran las Universidades, sus organismos e instituciones, determinando deberes, derechos, obligaciones y sanciones. Establece como su Objeto según la norma original: “garantizar el derecho a la educación superior de calidad que propenda a la excelencia, al acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna<sup>244</sup>”. Con la LORLOES (2018) se ha incluido en este artículo la interculturalidad y la aclaración de que el acceso, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna serán “con gratuidad en el ámbito público hasta el tercer nivel”.

Esta Ley (2010) en su artículo 3 reformado por la LORLOES (2018) señala con precisión, que la Educación Superior es de “carácter humanista, intercultural y científica, derecho de las personas, bien público social que debe responder al interés público y se prohíbe que pueda estar al servicio de intereses individuales

---

<sup>243</sup> <https://www.educacionsuperior.gob.ec/propuesta-reforma-loes-entregada-comision-educacion-asamblea/> Última consulta 25 de abril de 2019.

<sup>244</sup> LOES (2010: Art. 2).

y corporativos”. Tal declaración es fundamental para poder comprender el nuevo giro que toma la educación superior, al ser considerada como un bien que pertenece a la colectividad, que debe responder al interés público y no a las apetencias particulares como sucedió en la década anterior al 2007 en Ecuador. Además, el concepto de bien público social, está acorde con los planteamientos realizados por las Universidades Latinoamericanas en las Conferencias Regionales de Educación Superior (CRES) y las Conferencias Mundiales sobre Educación Superior.

El derecho a la Educación Superior es entendido en esta Ley, como el ejercicio efectivo de la igualdad de oportunidades para que, en razón de méritos, los ciudadanos puedan acceder a la información académica y profesional; es decir que, no existe como derecho el “libre ingreso” sino que existe el condicionamiento de la meritocracia. Al respecto la crítica ha sido bastante severa sobre todo porque el acceso a la Universidad se ha limitado para muchos sectores en virtud a no haber podido aprobar el examen general que deben rendir los bachilleres, el cual no tendría características de objetividad, con lo cual la profesión deseada por los aspirantes a la Universidad, no ha sido definida por ellos, sino en virtud a la nota alcanzada, debiendo los estudiantes recurrir a las Universidades privadas o en su defecto estudiar la carrera asignada en el primer semestre que no es de su deseo y luego hacer el trámite para cambio de carrera o de Universidad. Esta deficiencia legal pretende ser superada en el gobierno de Moreno con la concesión de mayores cupos por parte de las Universidades públicas, pese a lo cual el problema será la asignación de recursos para este propósito. En realidad, no se trata de un logro gubernamental sino una concesión de las Universidades Públicas para ampliar sus cupos lo que podría generar deficiencias educativas y aulas abarrotadas.

Uno de los aspectos más discutidos o cuestionados ha sido el de la autonomía responsable. Las Universidades se acostumbraron equivocadamente a exigir al Estado la entrega de recursos, sin responder por ellos. La LOES (2010) en su artículo 17 reformado por el artículo 14 de la LORLOES (2018) ratifica el concepto constitucional de autonomía, debiendo las universidades observar en el ejercicio de la misma, los “principios de justicia, equidad, solidaridad, participación ciudadana, responsabilidad social y rendición de cuentas”.

La autonomía responsable que ejercen las Universidades consiste en la independencia para el ejercicio de libertades que se desarrollan en la Ley pero que podrían comprender tres aspectos: autonomía orgánica que abarca la libertad de expedir sus estatutos, nombrar a sus autoridades, libertad para gestionar sus procesos internos; autonomía académica dentro de la cual se encontrarían la libertad de cátedra e investigación, libertad para la elaboración de sus planes y programas de estudios; autonomía administrativa que incluye la libertad para contratar profesores, investigadores y trabajadores, para elaborar, aprobar y ejecutar el presupuesto institucional, para adquirir y administrar su patrimonio y libertad para administrar los recursos.

Se ratifica la norma constitucional sobre la inviolabilidad de los recintos universitarios y se garantiza, para las universidades y sus integrantes, el acceso a recursos para investigación, ciencia, tecnología e innovación, así como recursos para publicaciones y becas.

La ley establece el procedimiento de intervención, suspensión y extinción de las Universidades; igualmente, se determinan las sanciones que son amonestación, sanción económica o suspensión hasta 60 días sin remuneración a las autoridades y sanción económica a las Instituciones por incumplimiento que no implique intervención.

Se regulan las sanciones para estudiantes, profesores e investigadores, previa la sustanciación de procesos disciplinarios. Para el caso de los trabajadores se regulan por el Código del Trabajo y aunque la Ley no menciona, los servidores se rigen por la LOSEP.

Uno de los temas importantes y cuestionados a la vez, es el de la evaluación y acreditación de las Universidades que permitan determinar la calidad de las mismas, lo que tiene como antecedente el año 1994 en que se elaboró un primer documento denominado “Perfil del Plan de Desarrollo de las Universidades y Escuelas Politécnicas” que tenía como objetivo la modernización de las Universidades y escuelas politécnicas, pero que a la época contaba con escasos recursos económicos, insuficiente calidad académica universitaria y falta de rendición de cuentas por parte de las Universidades.

En 1995 se elaboró una propuesta para constituir el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, lo que fue presentado ante el CONESUP, sistema que se instaura mediante la Ley de Educación Superior del

año 2000 y el cual incorpora la autoevaluación, la evaluación y la acreditación; sin embargo, dadas las condiciones que vivía la educación superior, marcadas por un mercantilismo pujante, lo que fue evaluado por el CONEA, el sistema no funcionó y se concretó a la evaluación interna de las Universidades.

Con la promulgación de la LOES en el 2010 se toma en cuenta a la evaluación como elemento indispensable para impulsar la calidad considerada como un asunto de política pública. Este aspecto ha sido cuestionado suponiendo o evidenciándose en algunos casos que la evaluación sería un pretexto para someter a las Universidades a los requerimientos del Ejecutivo, pero además porque en estos procesos la actividad académica pierde su sentido convirtiendo a los docentes y autoridades en tramitadores burocráticos.

En la Ley se dispuso que en el plazo de 5 años desde la vigencia de la Constitución se realice la evaluación y acreditación de las Universidades; igualmente, y en cumplimiento al Mandato Constituyente número 14, las instituciones de educación superior que se ubicaron en la categoría E de acuerdo al informe CONEA que son 26, debían ser evaluadas dentro de los 18 meses posteriores a la promulgación de esta Ley y conforme se dejó explicado, de ellas, 14 fueron suspendidas. No fue evaluada en este proceso la Universidad de las Fuerzas Armadas "ESPE", la misma que se conformó en virtud de la disposición transitoria Vigésima Segunda de la LOES (2018), con la integración de la Escuela Politécnica del Ejército ESPE, la Universidad Naval Comandante Rafael Morán Valverde-UNINAV y el Instituto Tecnológico Superior Aeronáutico-ITSA; por lo mismo, la evaluación se realizó a 52 Universidades.

Esta nueva evaluación la realizó el nuevo organismo CEAACES en el año 2013, cuyo resultado de categorización de Universidades se aprecia en el cuadro siguiente:

**CUADRO N° 2<sup>245</sup>**

**Categorización de las Universidades (2013)**

<b>CATEGORÍA A</b>	<b>CATEGORÍA B</b>
1. Escuela Politécnica Nacional	4. Escuela Superior Politécnica de Chimborazo
2. Escuela Superior Politécnica del Litoral	5. Pontificia Universidad Católica del Ecuador
3. Universidad San Francisco de Quito	6. Universidad Casa Grande
	7. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil
	8. Universidad Central del Ecuador
	9. Universidad de Cuenca
	10. Universidad del Azuay
	11. Universidad Estatal de Milagro
	12. Universidad Nacional de Loja
	13. Universidad Particular Internacional SEK
	14. Universidad Politécnica Salesiana
	15. Universidad Técnica de Ambato
	16. Universidad Técnica del Norte
	17. Universidad Técnica Estatal de Quevedo
	18. Universidad Técnica Particular de Loja
	19. Universidad Tecnológica Empresarial de Guayaquil
	20. Universidad Tecnológica Equinoccial
	21. Universidad Tecnológica Indoamérica
	22. Universidad de los Hemisferios
	23. Universidad Estatal Amazónica
	24. Universidad Iberoamericana del Ecuador
	25. Universidad Politécnica Estatal del Carchi

<b>CATEGORÍA C</b>	<b>CATEGORÍA D</b>
26. Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí	44. Universidad Agraria del Ecuador
27. Universidad de Especialidades Turísticas	45. Universidad de Guayaquil
28. Universidad de las Américas	46. Universidad Estatal del Sur de Manabí
29. Universidad del Pacífico Escuela de Negocios	47. Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí
30. Universidad Estatal de Bolívar	48. Universidad Técnica de Machala
31. Universidad Internacional del Ecuador	49. Universidad Técnica
32. Universidad Laica Vicente Rocafuerte de Guayaquil	50. Luis Vargas Torres de Esmeraldas
33. Universidad Metropolitana	51. Universidad Católica de Cuenca
	52. Universidad de Otavalo

<sup>245</sup> Elaboración propia según datos obtenidos en: <http://www.ceaaces.gob.ec/sitio/>

34.	Universidad Nacional de Chimborazo	
35.	Universidad Particular de Especialidades Espíritu Santo	
36.	Universidad Regional Autónoma de los Andes	
37.	Universidad Técnica de Babahoyo	
38.	Universidad Técnica de Cotopaxi	
39.	Universidad Tecnológica Israel	
40.	Universidad Estatal Península de Santa Elena	
41.	Universidad Particular San Gregorio de Portoviejo	
42.	Universidad Técnica de Manabí	
43.	Universidad Tecnológica ECOTEC	

En la evaluación de 2013 fueron categorizadas las Universidades con oferta únicamente de posgrado, de la siguiente manera:

**CATEGORÍA A:**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Universidad Andina Simón Bolívar.

**CATEGORÍA B:**

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).

Finalmente, debe recordarse que el CEAACES resolvió postergar la evaluación de la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas Amawtay Wasi, hasta no contar con un modelo específico, el que se aplicó el año 2013<sup>246</sup>, luego de lo cual mediante Resolución 001-068-CEAACES-2013, de 31 de octubre de 2013, el CEAACES dispuso la suspensión definitiva por no haber superado los parámetros mínimos de calidad, alcanzando el porcentaje de evaluación de 26,9, lo cual fue aprobado por el CES mediante Resolución RPC-SE-12-No.049-2013, de 04 de noviembre de 2013.

<sup>246</sup> “El proceso de evaluación a la citada Universidad, responde a un modelo específico diseñado por el CEAACES y socializado con el mencionado centro de estudios en varias ocasiones. Es necesario destacar que en el modelo de evaluación y en todo el procedimiento, participaron profesionales de diversas ramas de las ciencias sociales, incluidos profesionales de los pueblos y nacionalidades Kichwa y Shuar, quienes asesoraron al CEAACES en la incorporación y aplicación de criterios de interculturalidad, así como también en el acatamiento del bloque de constitucionalidad en procura del respeto a los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas” (Informe del CEAACES publicado en <http://ecuadoruniversitario.com/noticias-universitarias/universidad-amawtay-wasi-no-aprobo-evaluacion-del-ceaaces/>).

En septiembre de 2015, el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, realizó un proceso de evaluación acreditación y recategorización institucional en el que participaron 13 IES, de las cuales 12 lo hicieron de forma voluntaria y la Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE de manera obligatoria porque no fue incluida en la evaluación del 2013. El cuadro siguiente permite apreciar la categorización de las Universidades en este nuevo proceso de evaluación:



**CUADRO N° 3<sup>247</sup>**

**Categorización de las Universidades (2015)**

<b>CATEGORÍA A</b>	<b>CATEGORÍA B</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Escuela Politécnica Nacional</li> <li>2. Escuela Superior Politécnica del Litoral</li> <li>3. Universidad San Francisco de Quito</li> <li>4. Universidad de Cuenca</li> <li>5. Universidad de las Fuerzas Armadas (ESPE)</li> <li>6. Universidad de Especialidades Espiritu Santo</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. Escuela Superior Politécnica de Chimborazo</li> <li>8. Pontificia Universidad Católica del Ecuador</li> <li>9. Universidad Casa Grande</li> <li>10. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil</li> <li>11. Universidad Central del Ecuador</li> <li>12. Universidad del Azuay</li> <li>13. Universidad Estatal de Milagro</li> <li>14. Universidad Nacional de Loja</li> <li>15. Universidad Particular Internacional SEK</li> <li>16. Universidad Politécnica Salesiana</li> <li>17. Universidad Técnica de Ambato</li> <li>18. Universidad Técnica del Norte</li> <li>19. Universidad Técnica Estatal de Quevedo</li> <li>20. Universidad Técnica Particular de Loja</li> <li>21. Universidad Tecnológica Empresarial de Guayaquil</li> <li>22. Universidad Tecnológica Equinoccial</li> <li>23. Universidad Tecnológica Indoamérica</li> <li>24. Universidad de los Hemisferios</li> <li>25. Universidad Estatal Amazónica</li> <li>26. Universidad Politécnica del Carchi</li> <li>27. Universidad Iberoamericana</li> <li>28. Universidad Técnica de Manabí</li> <li>29. Universidad de las Américas</li> <li>30. Universidad Internacional del Ecuador</li> <li>31. Universidad de Guayaquil</li> <li>32. Universidad Técnica de Machala</li> </ol>
<b>CATEGORÍA C</b>	<b>CATEGORÍA D</b> <b>Instituciones en proceso de acreditación</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>33. Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí</li> <li>34. Universidad de Especialidades Turísticas</li> <li>35. Universidad del Pacífico Escuela de Negocios</li> <li>36. Universidad Estatal de Bolívar</li> <li>37. Universidad Laica Vicente Rocafuerte de Guayaquil</li> <li>38. Universidad Metropolitana</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>49. Universidad Agraria del Ecuador</li> <li>50. Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí</li> <li>51. Universidad Técnica Luis Vargas Torres de Esmeraldas</li> <li>52. Universidad Católica de Cuenca</li> </ol>

<sup>247</sup> Categorización de las Universidades, CEAACES, 2015. Elaboración propia según datos obtenidos en: <http://www.ceaaces.gob.ec/sitio/>

39. Universidad Nacional del Chimborazo 40. Universidad Regional Autónoma de los Andes 41. Universidad Técnica de Babahoyo 42. Universidad Tecnológica Israel 43. Universidad Estatal Península de Santa Elena 44. Universidad Particular San Gregorio de Portoviejo 45. Universidad Tecnológica ECOTEC 46. Universidad Técnica de Cotopaxi 47. Universidad Estatal del Sur de Manabí 48. Universidad de Otavalo	
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

En esta evaluación nuevamente fueron ubicadas en la categoría A las Universidades de Posgrado: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Universidad Andina Simón Bolívar y en la categoría B el Instituto de Altos Estudios Nacionales.

*El Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior* fue emitido mediante Decreto Ejecutivo 865 publicado en el Registro Oficial Suplemento número 526 de 02 de septiembre de 2011, con total retraso pues se lo expide a más de un año de promulgada la Ley. Probablemente tal demora se debió a la vorágine de normas que se incorporaron en los primeros años de la Revolución Ciudadana pero no justifica que este Reglamento esencial no se haya aprobado antes. Dicho Reglamento tiene limitación en sus contenidos, pues, no se regulan todos los aspectos de la Ley. Desarrolla normas respecto a los principios rectores de la Educación Superior y de manera extraña, no se incluyen dentro de éstos a la autonomía responsable que pudo haber tenido una más positiva reglamentación y evitar posteriores abusos de los órganos de control. Asimismo, se destacan aspectos relativos a la tipología de las Universidades. Se incorporan procedimientos, funciones de las instituciones y órganos del Sistema de Educación Superior. Este instrumento remite a otros reglamentos que deben ser elaborados por los órganos de regulación varios aspectos de la Ley como el funcionamiento del CES y del CEAACES (hoy CACES), así como a los procedimientos de intervención y suspensión de Universidades y sanciones a las Instituciones de Educación Superior.

El Reglamento antes indicado, ha sido derogado una vez que mediante Decreto Ejecutivo 742 de 16 de mayo de 2019<sup>248</sup>, se ha puesto en vigencia un nuevo Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior. Este Reglamento en sus artículos 2 y 3 respectivamente, señala la obligación de las IES de implementar políticas de interculturalidad y de adoptar políticas de acción afirmativa, aspectos que no contemplaba el anterior Reglamento. Incorpora normativa para el “ejercicio de la autonomía responsable”; empero, puede apreciarse que, en este punto exclusivamente se refiere a la simplificación de procedimientos y el trámite que debe seguirse para la aprobación, por parte del CES, de carreras, programas, creación de sedes y extensiones. Contiene normativa sobre el Patrimonio y Financiamiento de las IES, que desarrolla de manera pormenorizada aspectos relativos al carácter no lucrativo de las IES, la transferencia de dominio de bienes y recursos, indicadores para la distribución de recursos, control de los fondos públicos, cumplimiento de asignación de recursos, auditoría, prohibición de proselitismo con fondos de las IES, destino de bienes al declararse extinguida una Universidad. Se regula el cogobierno mediante normas sobre el Consejo de Regentes (para las IES particulares), procedimientos de remoción de máximas autoridades, subrogaciones y remplazos, revisión de procesos electorarios y gestión educativa. Desarrolla el principio de igualdad de oportunidades en el que se incluyen disposiciones sobre: Sistema de Nivelación y Admisión, requisitos de ingreso a las Universidades, vinculación con la sociedad, unidad de bienestar universitario, entre otras. Incorpora disposiciones relativas al principio de la calidad, sobre el aseguramiento de la calidad, acreditación, evaluación, cualificación, procedimientos de suspensión de las IES, oferta y ejecución de programas y transferencia del conocimiento. En atención a la reforma introducida por la LORLOES (2018), se establece un título específico que contiene aspectos referentes a la formación técnica y tecnológica y también otro relacionado para los Conservatorios Superiores. También existen disposiciones sobre el registro de títulos nacionales y extranjeros y sobre el personal académico de las IES. Integra el principio de integralidad en su normativa; y, por último, reglas para los organismos del Sistema de Educación Superior.

---

<sup>248</sup> Publicado en el Registro Oficial N° 503, Suplemento, de 06 de junio de 2019.

### 1.2.5. Reglamentos y resoluciones de los órganos de control

El CES y el CEAACES, dentro del ámbito de sus funciones han emitido permanentes resoluciones, algunas veces contradictorias, y de injerencia de las actividades de las Universidades, en afectación al principio de autonomía. Dentro de sus resoluciones las más destacadas son aquellas mediante las cuales se aprobaron reglamentos, los cuales a su vez han sido modificados de manera permanente.

Los más importantes reglamentos expedidos por el CES y que tienen relación con este trabajo son los siguientes:

*Reglamento de Régimen Académico (28-11-2019)*, regula y orienta el quehacer académico de las instituciones de Educación Superior 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. Este Reglamento no permite una dinámica adecuada de la academia a la que la vuelve burocratizada y genera rigidez y homogenización de los programas de estudio. Ha sido derogado por el nuevo Reglamento de Régimen Académico de fecha 21-03-2019, el cual en esencia mantiene las mismas falencias del anterior, lo que será analizado en este trabajo al estudiar la potestad académica.

*Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior (08-11-2018)*, se aplica al personal académico que presta sus servicios en las IES y establece el cumplimiento obligatorio que rige la carrera y escalafón del personal académico de las IES, regulando su selección, ingreso, dedicación, estabilidad, escalas remunerativas, capacitación, perfeccionamiento, evaluación, promoción, estímulos, cesación y jubilación. Existen exigencias a la docencia, que se imponen al margen de la realidad de las Universidades ecuatorianas, para los procesos de ingreso y promoción como por ejemplo los trabajos académicos, las tesis dirigidas, los tiempos de permanencia en categorías, lo que de alguna manera se ha ido corrigiendo en varias reformas posteriores. Mediante Resolución RPC-SO-08-No.110-2019 de 27-02-2019 se ha aprobado el *Reglamento de Carrera y Escalafón del Personal Académico del Sistema de Educación Superior*, el cual en esencia regula los mismos aspectos antes referidos, mantiene en vigencia la tabla de

remuneraciones para docentes y flexibiliza los requisitos para recategorización o promoción del personal académico, lo que será comentado con más detalle en el epígrafe destinado a la potestad administrativa de las Universidades. Este Reglamento no será considerado en este trabajo por no estar vigente al no haber sido aún publicado en la Gaceta Oficial del CES, al parecer por problemas derivados de la aplicación de la tabla de remuneraciones, encontrándose al momento para observación del Ministerio de Finanzas.

*Reglamento de Sanciones Aplicables a Instituciones Educación Superior* (21-03-2018), regula las infracciones cometidas por instituciones de educación superior o máximas autoridades de las mismas, por incumplimiento de la Ley Orgánica de Educación Superior, su Reglamento General y demás normativa del Sistema de Educación Superior. El procedimiento de sanciones lo tramita el Consejo de Educación Superior. Se establecen sanciones excesivas que impiden un normal funcionamiento de las autoridades y de las propias instituciones. Fue derogado y codificado por el Reglamento de Sanciones de 02-07-2015 el que a su vez fue derogado por el nuevo Reglamento de Sanciones vigente desde el 30-05-2018 que mantiene los excesos del original, lo que será analizado más adelante al estudiar los organismos de control y regulación de las Universidades.

*Normativa para la Tramitación del Recurso de Apelación de las Resoluciones Expedidas por las Máximas Autoridades en los Procesos Disciplinarios* (24-06-2015), regula la tramitación del recurso de apelación interpuesto para impugnar las resoluciones expedidas por el Órgano Colegiado Académico Superior de las Universidades. En este Reglamento se establece la suspensión de los efectos de las sanciones administrativas hasta que se resuelva el recurso de apelación, lo que ha generado problemas de autoridad y el ejercicio de la docencia con aquellos casos en que habiendo sido sancionado con destitución deben permanecer cumpliendo funciones hasta que se resuelva el recurso de apelación, el cual además se lo tramita y resuelve con lentitud en el CES. Si bien esta norma que impide la ejecución inmediata de las sanciones pudiera entenderse como una garantía del principio de presunción de inocencia, resulta una limitación institucional sobre todo para casos de acoso sexual, que han implicado que el profesor deba seguir en contacto con los estudiantes. Este aspecto se ha reformado con la LORLOES que modificó el artículo 207 de la

LOES y con fecha 23-01-2019 se ha derogado dicha Normativa mediante Resolución RPC-SO-03-No,039-2019 que emitió en su remplazo el *Reglamento para la tramitación de recursos de apelación de las resoluciones sancionatorias expedidas en las Instituciones de Educación Superior en los procesos disciplinarios*. Sobre estos aspectos se realiza un estudio más detallado al tratar sobre la potestad disciplinaria de las Universidades.

Los reglamentos y en general la normativa expedida mediante resoluciones por parte del CES y del CEAACES (ahora CACES), se encuentra en las gacetas oficiales que constan en sus páginas webs<sup>249</sup>. En ellas se puede apreciar las constantes modificaciones que han experimentado los reglamentos, especialmente los emitidos por el CES.

La emisión de algunos reglamentos ha generado cuestionamientos por parte de ciertos sectores universitarios, al señalar que mediante ellos se pretende someter a la Universidad a condicionamientos que afectan a su autonomía. Algunos hablan de “colonialismo académico” y afianzamiento del “capitalismo cognitivo” o “capitalismo académico”. Sin embargo, aceptando parcialmente tales cuestionamientos, frente a la ausencia de normativa anterior ha sido necesario poner en orden las cosas en las Universidades, pero en este propósito efectivamente, ha existido una exagerada producción de normativa de regulación para distintos aspectos de la vida universitaria incluyendo la aprobación de su normativa interna y la existencia de informes técnicos para aprobación de carreras y programas que provienen de una entidad no reconocida constitucionalmente como lo es la SENESCYT.

Por su parte, la indicada SENESCYT ha emitido acuerdos de aprobación de instructivos y normativa relacionada con su ámbito de acción y para sus procedimientos internos; asimismo, ha instituido el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, en cumplimiento de lo dispuesto por la LOES, para integrar la información que surge de las Instituciones de Educación Superior, ya sea respecto a presupuestos y remuneraciones, sobre las IES acreditadas, oferta académica y gestión de títulos, lo cual es positivo para mantener un registro de las actividades que realizan las mismas.

---

<sup>249</sup> La normativa se encuentra en las respectivas Gacetas Oficiales: <http://gaceta.ces.gob.ec/inicio.html> y <https://www.caces.gob.ec/web/ceaaces/reglamentos>

A continuación, se presenta un cuadro en orden cronológico de los más importantes Reglamentos emitidos por el CES:

**CUADRO N° 4<sup>250</sup>:  
Reglamentos aprobados por el CES**

<b>RESOLUCIÓN</b>	<b>VIGENCIA</b>	<b>REGLAMENTO</b>
Resolución No.006-001-2011	2011/09/28	Reglamento Interno del CES
Resolución S/N	2011/11/30	Reglamento para la Aprobación de los Estatutos de las Universidades y Escuelas Politécnicas
RPC-SE-02- No.004-2012	2012/02/25	Reglamento del Plan de Contingencia para las y los Estudiantes de las Universidades y Escuelas Politécnicas de Categoría E que se Suspendan Definitivamente
RPC-SO-12- No.056-2012	2012/04/11	Reglamento de Creación Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas
RPC-SO-37- No.265-2012	2012/11/08	Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior
RPC-SO-14- No.119-2013	2013/04/10	Reglamento que Establece el Procedimiento de Clausura para las Entidades que se Hallan Incursas en la Infracción Determinada en el Artículo 209
RPC-SE-04- No.021-2013	2013/06/11	Reglamento de Aplicación de la Fórmula de Distribución de Recursos Destinados Anualmente por parte del Estado a Favor de las Instituciones de Educación Superior
RPC-SO-42- No.439-2013	2013/10/30	Resolución Interpretativa al Reglamento de Aplicación de la Fórmula de Distribución de Recursos Destinados Anualmente por parte del Estado a Favor de las IES
RPC-SO-45- No.467-2013	2013/11/20	Reglamento para Garantizar el Derecho a la Continuidad de los Estudios Regulares de las y los Estudiantes de las IES Suspendidas por el CEAACES
RPC-SO-25- No.258-2014	2014/07/08	Reglamento para Garantizar el Cumplimiento de la Gratuidad de la Educación Superior Pública
RPC-SO-45- No.467-2013	2013/11/20	Reglamento para Garantizar el Derecho a la Continuidad de los Estudios Regulares de las y los Estudiantes de las IES Suspendidas por el CEAACES
RPC-SO-25- No.258-2014	2014/07/08	Reglamento para Garantizar el Cumplimiento de la Gratuidad de la Educación Superior Pública
RPC-SO-27- No.289-2014	2014/07/16	Reglamento de Armonización de la Nomenclatura de Títulos Profesionales y Grados Académicos que Confieren las

<sup>250</sup> Elaboración propia con base a los datos obtenidos en <http://gaceta.ces.gob.ec/>

		Instituciones de Educación Superior del Ecuador y su ANEXO (Actualización Áreas del Conocimiento)
RPC-SO-27- No.288-2014	2014/07/24	Reglamento de Creación de Sedes, Extensiones y Unidades Académicas de las Universidades y Escuelas Politécnicas
RPC-SO-21- No.244-2015	2015/07/02	Reglamento de Sanciones
RPC-SE-07- No.030-2015	2015/08/27	Reglamento para la Regulación de Aranceles, Matrículas y Derechos en las Instituciones de Educación Superior Particulares
RPC-SO-03- No.059-2017	2017/01/25	Reglamento para la Designación y Atribuciones de los Miembros de la Junta del Fideicomiso Denominado "Mandato 14 - Más Calidad"
RPC-SO-22- No.414-2017	2017/06/30	Reglamento para Garantizar la Igualdad de Todos los Actores en el Sistema de Educación Superior
RPC-SO-39- No.741-2017	2017/10/25	Reglamento para la Enajenación de los Bienes de las Universidades y Escuelas Politécnicas Extintas, Transferidos al Fideicomiso "Mandato 14 - Más Calidad"
RPC-SE-09- No.039-2018	2018/10/23	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
RPC-SO-03- No.039-2019	2019/02/05	Reglamento para la Tramitación de Recursos de Apelación de las Resoluciones Sancionatorias Expedidas en las Instituciones de Educación Superior en los Procesos Disciplinarios
RPC-SO-08- No.111-2019	2019/03/21	Reglamento de Régimen Académico

El siguiente es un listado de algunos de los más importantes Reglamentos expedidos por el CEAACES (hoy CACES):

#### CUADRO N° 5<sup>251</sup>

#### Reglamentos expedidos por el CEAACES y por el CACES

RESOLUCIÓN N°	VIGENCIA	REGLAMENTO
001-025-CEAACES-2012	10/04/2012	Reglamento de Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas ubicadas en la categoría "E", de sus Sedes, Extensiones, Programas Paralelos y modalidades de Estudio, en

<sup>251</sup> Elaboración propia con base a los datos obtenidos en: <https://www.caces.gob.ec/web/ceaaces/reglamentos>



		cumplimiento de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley Orgánica de Educación Superior
001-043-CEAACES-2013	02/04/2013	Reglamento para la determinación de resultados del proceso de depuración de sedes, extensiones, programas, paralelos y otras modalidades de similares características de las instituciones de educación superior dentro del proceso de depuración
004-050-CEAACES-2013	21/06/2013	Reglamento para el funcionamiento ulterior de las extensiones de las instituciones de educación superior posterior a la evaluación
002-052-CEAACES-2013	02/07/2013	Reglamento de evaluación externa
001-055-CEAACES-2013	26/07/2013	Reglamento Interno
001-074-CEAACES-2013	27/11/2013	Reglamento para la determinación de resultados del proceso de evaluación, acreditación y categorización de las universidades y escuelas politécnicas y de su situación académica institucional
109-CEAACES-SO-13-2014	18/07/2014	Reglamento de evaluadores externos de la educación superior
110-CEAACES-SO-13-2014	18/07/2014	Reglamento para los procesos de autoevaluación de las instituciones, carreras y programas del sistema de educación superior
121-CEAACES-SE-15-2014	01/08/2014	Reglamento para el diseño, aplicación y evaluación del examen de habilitación para el ejercicio profesional
047-SO-05-CACES-2019	07/03/2019	Reglamento de evaluación y validación de revistas científicas y académicas publicadas por instituciones de educación superior

### **1.2.6. Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación de 9 de diciembre de 2016**

El Código Orgánico de la Economía Social del Conocimiento, la Creatividad y la Innovación (COESC+i)<sup>252</sup> conocido como “Código Ingenios”, deroga, entre otras, la Ley No. 83, Ley de Propiedad Intelectual, que estuvo en vigencia en la República del Ecuador durante 18 años, desde su promulgación

<sup>252</sup> Publicado en el Registro Oficial número 889 del 9 de diciembre de 2016.

en el año 1998. Se constituye un nuevo régimen de propiedad intelectual en el Ecuador en el que toma un rol importante el tema de investigación en las Universidades al establecer los institutos públicos de investigación, orientados a investigación, desarrollo tecnológico y transferencia de tecnología, que tendrían entre otras atribuciones, la de establecer relaciones con Universidades y centros de investigación públicos y privados nacionales y extranjeros para el desarrollo de programas y proyectos de investigación.

El Código tiene por objeto normar el Sistema de Nacional de Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales que se encuentra previsto en la Constitución de la República<sup>253</sup> y el cual debe estar articulado o interrelacionado entre otros, al Sistema de Educación Superior.

La finalidad de tal enlace con el Sistema de Educación Superior tiene que ver con la necesidad de establecer un marco legal que está contenido en dicho Código, para estructurar la economía social de los conocimientos, la creatividad y la innovación. Es una inserción de Ecuador en las ideas relativas a transferencia de conocimientos e innovación, pero bajo una visión alternativa que no implicaría, al menos en apariencia, involucramiento en la corriente mercantilizada de la llamada “sociedad del conocimiento”, la misma que convierte al conocimiento en un producto para ser comercializado.

En ese propósito, se conforma el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales que está integrado entre otras instituciones por las Universidades y en general por las instituciones de educación superior que se constituyen en actores y generadores del conocimiento. El sistema está bajo la dirección del hoy llamado Órgano Rector de la política pública de educación superior<sup>254</sup>, que a la vez es ente coordinador con el Ejecutivo respecto al Sistema de Educación Superior.

De ahí que, en el marco de esta normativa, se encuentran también las Universidades en lo que corresponde a su administración para generar y gestionar el conocimiento a través de la formación de profesionales y el proceso de investigación que forman parte de sus funciones.

---

<sup>253</sup> CRE (2008: Art. 385).

<sup>254</sup> Aunque existen contados artículos de la LOES reformada que mantienen la denominación de “Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación”, en su mayoría es sustituida por “órgano rector de la política pública de educación superior”, como así se lo prefiere llamar con la LORLOES.

Una importante norma de este Código es la disposición constante en el artículo 14 que incluye como entidades de investigación científica a las Universidades, las cuales estaban relegadas en el documento aprobado por la Asamblea Nacional y que fueron incorporadas por veto presidencial de Rafael Correa. Esta decisión del ex Presidente fue resultado de haber escuchado la voz de las Universidades que había sido ignoradas en el original proyecto de Ley.

Otros aspectos relevantes de esta normativa son los siguientes:

1. Obliga a las Universidades y Escuelas Politécnicas a poner a disposición el internet inalámbrico libre y gratuito en toda el área de sus sedes y extensiones, conforme al mandato constitucional de acceso universal al servicio público de internet.
2. Pone a disposición la infraestructura y equipamiento de laboratorios para la investigación científica de las Universidades, Escuelas Politécnicas y entidades de investigación, tanto públicas como privadas, debidamente registradas, de otros actores debidamente acreditados en el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales, para que puedan hacer uso de dichas instalaciones, debiendo contar con la planificación correspondiente; con esto se logra generar investigación propia en el país.
3. Establece el régimen de propiedad intelectual de la producción científica de las IES.
4. Amplía la posibilidad de postulación para la carrera de investigador científico a los profesionales residentes en el extranjero, hecho que genera mayores posibilidades de contar con investigadores con experiencia.

La Ley tiene por objetivo que el Ecuador no siga dependiendo del desarrollo tecnológico y cognitivo de otros países. Al articular al Estado, la Academia, el sector productivo y la sociedad con una nueva visión de propiedad intelectual se podrá generar innovación nacional, inversión y soberanía tecnológica y cognitiva.

### **1.2.7. Ley Orgánica de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas Suspendidas por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) y Mecanismos para Asegurar la Eficiencia en la Distribución y Uso de Recursos Públicos en el Sistema de Educación Superior, (LOEU), de 30 de diciembre de 2006**

Esta Ley<sup>255</sup>, en esencia, contiene dos aspectos normativos:

Un primer aspecto, está relacionado con el cumplimiento del Mandato 14 y la culminación del proceso iniciado en el año 2008. El objetivo de esta Ley es cerrar definitivamente la etapa de la educación superior en la que existieron instituciones de baja calidad académica y como consecuencia de ello, surge la necesidad de extinguir a aquellas que fueron suspendidas por el CES en el año 2012 luego de la evaluación realizada por el CEAACES, lo cual fue analizado en este trabajo al revisar el Mandato 14 expedido por la Asamblea Constituyente.

La Ley dispone la extinción de las Instituciones de Educación Superior que estuvieron en la categoría “E” en el último proceso de evaluación. Son 11 Universidades y 2 Escuelas Politécnicas, que fueron creadas en la época de desarrollo e implementación del denominado “neoliberalismo criollo”. Es necesario reiterar para mejor comprensión, que la Escuela Politécnica Javeriana del Ecuador que también fue suspendida por el CES, fue extinguida definitivamente mediante Decreto Ejecutivo, debido a su origen, esto es, que fue creada mediante Decreto Ejecutivo, no así las restantes 13 Instituciones de Educación Superior que fueron creadas mediante Ley por lo cual para su extinción requirieron igualmente de la promulgación de una Ley que es la que se analiza a continuación.

Dichas instituciones de educación superior extinguidas por esta Ley, se detallan en el siguiente cuadro:

---

<sup>255</sup> Publicada en el Registro Oficial Suplemento 913 de 30 de diciembre de 2016.

## CUADRO N° 6<sup>256</sup>

### Instituciones de Educación Superior extinguidas

ESCUELAS POLITÉCNICAS Y UNIVERSIDADES	
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Escuela Superior Politécnica Ecológica Amazónica.</li><li>2. Escuela Superior Politécnica Ecológica "Profesor Servio Tulio Montero Ludeña".</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Universidad Tecnológica América.</li><li>2. Universidad Técnica Particular de Ciencias Ambientales "José Peralta".</li><li>3. Universidad Tecnológica "San Antonio de Máchala".</li><li>4. Universidad Autónoma de Quito.</li><li>5. Universidad Cristiana Latinoamericana.</li><li>6. Universidad "Alfredo Pérez Guerrero.</li><li>7. Universitas Equatorialis.</li><li>8. Universidad Panamericana de Cuenca.</li><li>9. Universidad "OG MANDINO".</li><li>10. Universidad Interamericana del Ecuador.</li><li>11. Universidad Intercontinental.</li></ol>

Un segundo aspecto de la Ley está relacionado con reformas a la LOES (2010). Se reforman los artículos 24 y 30 referentes a la distribución de los recursos que destina el Estado en favor de las Instituciones de Educación Superior públicas, de las que funcionan bajo acuerdos o convenios internacionales y de las particulares que reciben asignaciones y rentas del Estado. Se determina que, para poder recibir los recursos estatales, las Universidades deben cumplir con las obligaciones determinadas específicamente en la reforma a la Ley. Igualmente, se reforman disposiciones respecto a la designación de Rector en las instituciones que funcionan bajo acuerdos o convenios internacionales, el cual debe cumplir con los mismos requisitos que para las Universidades ecuatorianas.

También se establece que "...hasta la aprobación del Presupuesto General del Estado del año siguiente al de la entrada en vigencia de estas disposiciones reformativas, el Consejo de Educación Superior, podrá resolver la suspensión temporal o definitiva de la entrega de recursos del año fiscal en curso, a favor de las instituciones de educación superior que operan en la República del Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales, cuyo carácter

<sup>256</sup> Instituciones de Educación Superior extinguidas. Elaboración propia de acuerdo a la LOEU (2016: Art. 3).

público se ha reconocido mediante la presente Ley, cuando por los resultados de la evaluación realizada por el Consejo de Educación Superior o cuando un Informe de Contraloría General del Estado, determine que la institución ha pagado con recursos fiscales valores que no debieron ser asumidos con recursos públicos<sup>257</sup>". Esta norma guarda relación con las anteriores y atañe directamente a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y a la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB).

Estas reformas fueron motivo de reclamo, movilización y presentación de una demanda de inconstitucionalidad por parte de la Universidad Andina<sup>258</sup>. Se ha considerado desde este centro de estudios superiores que, se trataría de una reforma que afecta a la autonomía universitaria.

Varias de las reformas en esta segunda parte de la Ley en análisis, se derivan principalmente de situaciones anómalas verificadas por la SENESCYT y por la Comisión de Fiscalización de la Asamblea Nacional, en la Universidad Andina, entre ellas: pagos indebidos, sueldo del Rector anterior, la evasión de obligaciones con el IESS, salida de divisas; lo cual fue asumido desde el lado de los representantes de la Universidad como expresión del autoritarismo de Correa. En el gobierno de Moreno a través de la SENESCYT se llegaron a entendimientos con la Universidad Andina Simón Bolívar suscribiéndose un Convenio en la ciudad de Ambato mediante el cual se pone fin a ese desentendimiento. Se aprecian, en el convenio algunos aspectos que garantizan el estatus de Universidad internacional; y, por tanto, sujeta de privilegios y facultades propias al formar parte del Sistema Andino de Integración según así se reconoce en dicho instrumento. Se reconocen los derechos como institución de educación superior y entre ellos los relativos a la transferencia de recursos por parte del gobierno. También se evidencia que parte de las denuncias que se hicieron no fueron alejadas de la realidad, tanto así que, en el mismo convenio, se ratifica el necesario control de los fondos públicos que maneja esta Universidad, así como la repatriación de los fondos depositados en el exterior.

---

<sup>257</sup> LOES (2010: Disposición Transitoria Trigésima).

<sup>258</sup> Demanda presentada ante la Corte Constitucional el 11 de enero de 2017 (0002-017-IN), por parte de Jaime Eduardo Breilh Paz y Miño, que a la fecha de promulgación de la Ley era el Rector de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Dicha demanda no ha tenido resolución, pero al momento no existiría razón de continuar tanto por el convenio suscrito cuanto porque con la LORLOES (2018) se modificaron los artículos que fueron materia de reclamo por parte de la Universidad Andina Simón Bolívar.

En la Ley en análisis también se reforma la designación del Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), que fue convertido por la misma LOES en Universidad de Posgrado, para la formación profesional y capacitación de los Servidores Públicos. La reforma establece que su Rector será nombrado por el Presidente de la República con los requisitos que establece la LOES, lo cual evidencia una presencia directa del ejecutivo en esta institución.

En esta Ley se aprecia en general un propósito fundamental que no ha sido motivo de discusión, que es el relativo a la extinción de las Universidades que no fueron acreditadas. Esto para efectos del presente trabajo es de sustancial importancia puesto que pone fin de manera definitiva y clara a una situación de grave calamidad académica sufrida por la Universidad ecuatoriana, al haberse creado instituciones de baja calidad académica, cuyo interés especial fue el lucro de sus patrocinadores. Dichas Universidades de “garaje” permanecieron suspendidas por cuatro años sin una decisión final de cierre que solamente se pudo concretar con esta Ley que las extinguió de la vida universitaria.

En cuanto al reclamo que proviene de manera específica de la Universidad Andina se refirió a las reformas introducidas a la LOES que condicionan la asignación de recursos por parte del Estado a las Universidades que funcionan en el Ecuador mediante acuerdos internacionales, lo cual se solucionó mediante el convenio antes aludido suscrito entre el gobierno y dicha Universidad pero también mediante disposiciones que sobre el tema constan en la LORLOES (2018), en especial porque se eliminan del texto de los artículos 24 y 30 las específicas obligaciones que se establecieron en la reforma de 2016.

### **1.2.8 Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior de 2 de agosto de 2018**

La Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior (LORLOES), fue promulgada en el gobierno del Presidente Lenin Moreno<sup>259</sup>. Dicha Ley contó con la participación de los Rectores y el diálogo con ciertos sectores universitarios en una aparente etapa diferenciada con el anterior

---

<sup>259</sup> Publicada en el Registro Oficial 297 Suplemento, de 2 de agosto de 2018.

gobierno, pero cuyos resultados no han sido precisamente los que la comunidad universitaria esperaba. Parecería que se trató de una propaganda política del más alto representante de la SENESCYT que iniciaba sus funciones y que permaneció en ella catorce meses. En la discusión de esta Ley como en todo lo que se realiza en la actualidad a nivel gubernamental, se buscó imprimir un sello de diferenciación respecto del anterior gobierno al que se busca responsabilizar de todos los problemas nacionales. En este punto también se ha hablado de un supuesto manejo indebido de la Universidad ecuatoriana que debía corregirse mediante la presente Ley reformativa.

La Ley realiza algunas adecuaciones terminológicas al texto original de la LOES como: “interculturalidad”, “instituciones de educación superior”. Sustituye varios artículos de la LOES para incorporar breves textos que aparentan una gran reforma que en realidad no es, al punto que en la actualidad se están preparando nuevas reformas a la LOES desde el ejecutivo. A continuación, se destacan las principales reformas, sobre todo respecto de las Universidades públicas, que contiene esta Ley, sobre las cuales se realizará el correspondiente comentario crítico:

1. *Derechos y deberes de profesores e investigadores*: la reforma que sustituye el artículo 6 de la LOES (2010), no aporta mayor cosa, se trata de sutiles diferencias de orden semántico que no alteran el contenido de los derechos de profesores e investigadores. Se ha incluido un artículo (6.1.) relativo a deberes de los profesores e investigadores que tiene que ver con el cumplimiento de actividades de docencia, investigación y vinculación, así como el ejercicio de la cátedra con respeto a los derechos y garantías constitucionales, la promoción de ellos, la obligación de permanente formación y capacitación, el sometimiento a procesos de evaluación y el cumplimiento de la normativa vigente. Este artículo agrupa en disposiciones dispersas contenidas en la LOES (2010) sin mayor aporte que no sea el de considerarlos como deberes, lo que implica plena observancia por parte de profesores e investigadores.

2. *Sistema de Admisión y Nivelación*: el nuevo esquema planteado en los artículos 63 y 64 de la LORLOES que sustituyen los artículos 81 y 82 respecto a la admisión de los bachilleres a la Universidad, ha mantenido en esencia la línea de la LOES (2010) respecto a que el derecho a la educación superior y; por lo mismo, el ingreso a las Universidades, se lo debe realizar en función de méritos



de los aspirantes. Se mantiene el Sistema de Admisión y Nivelación el cual se rige por tres principios: méritos, igualdad de oportunidades y libertad de carrera e institución, dos de los cuales ya constaban como requisitos para el ingreso, incrementándose el tercero. Por otro lado, se dispone la implementación de acciones afirmativas para promover la igualdad. Para ingresar a las Universidades se establece que el mecanismo considere aspectos relativos a capacidades y competencias, condición socio económica y otros aspectos de política de acciones afirmativas. Se garantiza por parte del Estado el derecho a un curso de nivelación para los aspirantes que no pudieron ingresar a fin de que puedan participar en mejores condiciones para las nuevas convocatorias. Igualmente, las Universidades están facultadas a realizar cursos de nivelación ya sea propedéuticos u otros similares para quienes ingresan con el Sistema de Admisión y Nivelación, con financiamiento propio. La reforma, en lo fundamental, ratifica los conceptos de la LOES (2010) respecto a la meritocracia, pero añade aspectos relativos a libertad para escoger la carrera o la institución y sobre acciones afirmativas, con lo que se pretende superar la crítica realizada al Sistema, al que se ha acusado de no permitir un acceso democrático de los bachilleres por haber manteniendo esquemas de desigualdad social. El tema de ingreso a la Universidad siempre será de ardoroso debate en Ecuador; sin embargo, frente a posturas demagógicas es claro que el mecanismo debe priorizar los méritos de los aspirantes lo cual es posible mediante la rendición de exámenes únicos, lo que se mantiene con la reforma, impidiendo de esta manera, ceder paso a la desatinada idea de algunos sectores de optar por el llamado “libre ingreso” que resultaría altamente perjudicial para las Universidades públicas por imposibilidad física y presupuestaria. Por otro lado; y, aunque se incluye como principio junto al de méritos e igualdad de oportunidades, el de “libertad de elección de carrera o carreras”, tal libertad está sujeta a los méritos de quienes buscan acceder a la Universidad, los cuales deben alcanzar los puntajes requeridos. Esto no supone afectar el principio de igualdad de oportunidades, pues por el contrario lo ratifica. No es posible por lo mismo, como han reclamado aún en campaña electoral ciertos defensores de la “libertad”, que el Estado deba invertir recursos en personas que no tienen las aptitudes y la preparación para optar por una carrera. Todas las personas podrían desear obtener un título en una determinada profesión y oficio, pero

alcanzar solamente es posible si se cuentan con condiciones vinculadas a méritos. La libertad de escoger la carrera o la institución, que se plantea con la reforma, no implica desconocimiento de méritos, pues, si no existen no se podrá escoger "libremente". El texto de la reforma hace suponer que obedeció a criterios de demagogia para ratificar en la ciudadanía la idea equivocada que con la LOES (2010) se impedía el ingreso de los bachilleres para optar por la profesión que "libremente" deseaban escoger. Lo que existía y se ratifica con la reforma es que el bachiller puede optar por la profesión que escoja siempre que cumpla los requisitos y alcance el puntaje para la carrera. Por lo mismo, ratificando el criterio de meritocracia para el acceso a la Universidad, la reforma, aunque se promocionó como solución a la imposibilidad de muchos bachilleres de no poder ingresar a las Universidades<sup>260</sup> argumentando que tal situación era derivada de la vigencia de la LOES (2010), mantiene el esquema anterior con las modificaciones indicadas y carga el peso del ingreso de bachilleres a las Universidades públicas al exigirles mayores cupos sin garantía de incremento en las asignaciones económicas, pues, aún el curso de nivelación implica costos mayores y concesión de espacios físicos no previstos para el efecto. En un país con tradiciones de desigualdad social que afecta sobre todo a los sectores más pobres, el debate sigue abierto respecto a la necesidad de conjugar el ingreso a la Universidad con base a méritos y la realidad socio económica, para lo cual deben buscarse mejores alternativas que permitan garantizar la postulación en igualdad de oportunidades, pero a su vez, concediendo ciertos cupos en favor de los más pobres lo cuales, además, deberán demostrar condiciones meritocráticas. La solución a esta problemática social no debe encontrarse en las Universidades sino en el mejoramiento de las condiciones educativas de escuelas y colegios que coadyuve a los estudios superiores de los bachilleres y frente a la imposibilidad de más cupos para las Universidades, se incorpora la formación técnica y tecnológica, en un claro retorno al pasado en que estos Institutos fueron cerrados por falta de calidad, la mayoría privados que no contaban con recursos.

---

<sup>260</sup> Uno de sus considerandos dice: "Que, hoy por hoy, miles de jóvenes requieren ampliar sus oportunidades de mejorar sus habilidades, aptitudes y competencias para ingresar a la Educación Superior pública, siendo necesario actualizar el Sistema de Nivelación y Admisión, posibilitando alternativas de nivelación y admisión que consideren elementos de acción afirmativa, méritos e implementación de políticas públicas..."

3. *Tipología de las Universidades*: la reforma, considerando que luego de los procesos de evaluación y acreditación realizados, las Universidades han desarrollado las funciones de docencia, investigación y vinculación con la sociedad, sustituye la tipología diferenciada que establecía la LOES sobre las Universidades y Escuelas Politécnicas al clasificarlas en aquellas que se dedican a la docencia con investigación y aquellas exclusivas de docencia, situación que impedía a las segundas otorgar grados académicos de PhD o su equivalente, sin comprender la realidad ecuatoriana que hasta antes de la LOES (2010) tenía una escasa actividad de investigación en los centros de estudio superiores. Ahora se considera a todas como instituciones de docencia e investigación lo cual es positivo porque se posibilita impulsar esta segunda actividad académica con mayor esperanza para el país.

4. *Organismos de regulación*: en acatamiento de la Constitución de la República, con la reforma se mantiene el Consejo de Educación Superior (CES), se cambia el nombre del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) por Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CACES), cambio de denominación que responde al nuevo esquema de evaluación y acreditación, sobre lo cual se revisará más adelante. Pese a la crítica realizada respecto a la creación de la SENESCYT al margen de la Carta Suprema, ahora se la mantiene dentro de los “Organismos Públicos del Sistema Nacional de Educación Superior” con el cambio de nombre: deja de ser SENESCYT y se denomina “órgano rector de la política pública de educación superior”. El CES y el CACES son evidentemente organismos y el tercero es órgano, pero en el texto del título y en el del artículo 15 reformado, se los confunde como organismos a los tres, debiendo recordar que los dos primeros son creados por la Constitución de la República como organismos de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propios, con independencia administrativa, financiera y operativa, mientras que el segundo es un órgano dependiente del Ejecutivo. En cuanto a la integración de estos organismos no se cambia la estructura original establecida en la LOES (2010); sin embargo, para el caso del CES según el artículo 118 de la reforma, se incrementa el número de representantes estudiantiles pasando de uno a tres y manteniendo el derecho a voz pero sin voto; igualmente, se incorporan como delegados permanentes a tres representantes de la Asamblea

del Sistema de Educación Superior con derecho a voz, los cuales serán: un Rector por las Universidades o Escuelas Politécnicas públicas, uno por las particulares y uno por los Institutos técnicos, tecnológicos, pedagógicos, de artes y conservatorios superiores. Pese a los pedidos realizados por los Rectores de las Universidades, se impidió que puedan intervenir con voz y con voto en virtud a la disposición constitucional del artículo 232 que establece que quienes tengan intereses en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas o representen a terceros que los tengan, no pueden ser funcionarios ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación. Dichos organismos son entidades de planificación, regulación y coordinación; por su parte, los Rectores son representantes legales de las Universidades que tienen intereses de sus propios representados.

5. *Evaluación y acreditación:* con la reforma se prioriza la autoevaluación de las Universidades como mecanismo para la mejora permanente. Se considera que la función principal del Sistema debe privilegiar la calidad de la educación superior para lo cual deben realizarse procesos de evaluación sin fines de acreditación, a cargo del órgano competente que es el Consejo de Aseguramiento de la Calidad (CACES) que por eso mismo ha cambiado su denominación. Se elimina la clasificación o categorización que rigió para las Universidades desde el año 2008 y que en la LOES (2010) se mantenía vigente en el artículo 97 y se pasa a un esquema de cualificación académica como producto de la evaluación que realice el CACES en función de las particularidades de las Universidades y con la implementación de modelos que contengan criterios y estándares cualitativos y cuantitativos, luego de lo cual las Universidades podrán obtener las certificaciones pertinentes de calidad sin distinción de categorías. Se estima que la categorización obedeció a un momento histórico determinado y permitió que las Universidades en un análisis introspectivo analicen las realidades comparativas y se esfuercen por alcanzar mejores niveles. Pese a ello, esta diferenciación de Universidades de mayor y menor categoría generó una desvalorización social de los estudiantes que se encuentran en Universidades de menor categoría. Se espera que con la reforma no se retorne al pasado y que, al no existir la categorización, unas y otras Universidades reciban recursos sin distinción de sus logros académicos y de gestión. Que la cualificación responda a procesos participativos y de verdadera

superación institucional que garanticen la calidad de la educación que se imparte en las Universidades.

6. *Presupuesto y de financiamiento:* respecto al presupuesto y financiamiento de las Universidades públicas una de las reformas más destacadas, es que los saldos de las asignaciones presupuestarias comprometidas a programas, planes y proyectos que se encuentren en ejecución y no hayan sido devengados al finalizar el ejercicio económico, se incluirán en el presupuesto del ejercicio siguiente, lo cual permitirá cumplir con sus compromisos iniciados en el año anterior sin la limitación de recursos por falta de ejecución dentro del mismo año fiscal. Relacionado con este aspecto, está el manejo directo de cuentas específicas aperturadas en el Banco Central, para los diferentes recursos determinados en el artículo 17, de la reforma que sustituye el artículo 21 de la LOES, lo cual contribuye a un manejo más autónomo de los recursos asignados a las Universidades públicas. La distribución de los recursos y asignaciones por parte del Estado difiere radicalmente de la establecida anteriormente, la cual ahora se realizará considerando las mejoras institucionales, el desempeño comparado con las evaluaciones de calidad, y el aporte al cumplimiento de la política pública e igualdad de oportunidades. Se considerará en esta distribución, el cumplimiento de las funciones de docencia, investigación, vinculación con la sociedad y gestión. La fórmula que se aplicará será la realizada por el Órgano Rector de la política pública de educación superior y aprobada por el CES, lo cual mantiene la superposición y duplicación de funciones entre estas dos entidades. Los indicadores que se considerarán en la fórmula son los relativos a docencia, investigación, vinculación con la sociedad y gestión administrativa según lo establece la misma ley, el reglamento y la normativa que expida el CES. Los recursos provenientes de fuentes complementarias ahora podrán ser manejados de manera autónoma por las Universidades. Se integra al Servicio de Rentas Internas como el encargado de regular en coordinación con el Órgano Rector de la política pública de educación superior, la exoneración de tributos establecida en la Ley, a fin de aplicar la normativa tributaria con especificidad de la naturaleza de las IES, lo mismo aplicará el órgano competente, para el caso de exoneración de derechos aduaneros. Al momento no se ha expedido dicha normativa específica para las

Universidades, más aún que las Universidades públicas al formar parte del sector público tienen regulaciones inherentes a las administraciones públicas.

7. *Contratación pública:* Es importante también la aprobación de un “régimen especial” de compras públicas para las Universidades públicas, el cual debe funcionar en coordinación entre el SERCOP y las Universidades. Esta reforma apuntaría en la dirección de propender que sean más eficientes los procesos de contratación de las Universidades públicas. Con fecha 29 de marzo de 2019, mediante Resolución N° RE-SERCOP-2019-000098, se han emitido las reformas a la Resolución N° RE-SERCOP-2016-000072 de 31 de agosto de 2016 mediante la cual se expidió la Codificación y Actualización de las resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP). En dichas reformas se incluye dentro del Título VIII De los Procedimientos de Régimen Especial, el Capítulo IV denominado “Normas para Regular las Adquisiciones de las Instituciones de Educación Superior Públicas, las cuales serán analizadas al estudiar la Contratación Pública en el epígrafe de la Potestad Administrativa de las Universidades. Se estima que esta reforma fue fruto del pedido de ciertos Rectores de Universidades grandes cuyos procesos de contratación pública han sido deficientes, pero al parecer no por falta de normativa sino por un manejo inadecuado de los mismos, por lo que las falencias existentes persistirán.

8. *Procesos disciplinarios:* Es cuestionable, aunque parcialmente aceptable que la reforma haya extendido el tiempo para la culminación de sumarios administrativos pasando de treinta a sesenta días tiempo en el cual el órgano competente debe terminar la sustanciación de procedimientos y resolver imponiendo sanciones o absolviendo. Se dice que es cuestionable porque la tendencia en el Derecho Administrativo es la disminución de tiempos, la celeridad en los procedimientos; a pesar de ello, se dice que se admite parcialmente esta reforma porque ha existido un pedido de ciertos Rectores de Universidades grandes para esta ampliación porque muchos de sus sumarios han debido resolverse de manera precipitada y otros han debido ser declarados prescritos. Esto no debería impedir que antes que extender tiempos se mejoren los procedimientos y se establezca una mejor estructura del órgano encargado de sustanciarlos. Por otro lado, en la reforma legal se ha precisado que las sanciones impuestas por las IES tendrán efecto inmediato y el recurso de

apelación tendrá efecto devolutivo y no suspensivo. Esta reforma vista desde el punto de vista institucional es positiva porque permite, por ejemplo: prescindir de manera inmediata de un profesor sancionado con separación definitiva de la Universidad por acoso sexual (muy recurrente) y con ello evitar el contacto con sus estudiantes. Pese a lo dicho, debe mejorarse el procedimiento de apelación a fin de evitar la demora en el tiempo de resolución del recurso de apelación por parte del CES e impedir que se angustie la situación de defensa del profesor que, no en pocos casos, luego de muchos años ha sido declarado inocente, demostrándose que la institución se equivocó en su decisión. Por último, en este aspecto se encuentra como inaceptable que la apelación sea aplicable solo a los casos de sanción, porque el denunciante se vería afectado en su derecho a recurrir si la decisión de la Universidad no le favorece.

9. *Gobierno universitario*: en cuanto al gobierno universitario, el Órgano Colegiado Académico Superior (OCAS) cambia su denominación por Órgano Colegiado Superior (OCS), quitándole de esta manera su esencia académica y lo mejor pretendiendo volver a un sistema parlamentario que reflejaba las luchas políticas del país. Se elimina la participación de los graduados en el Órgano Colegiado Superior, lo cual parece positivo a la luz de la experiencia de estos ocho años de vigencia de la LOES, en que el aporte de los graduados ha sido insignificante, se han deslindado de la Universidad y están dedicados a sus actividades profesionales y particulares, lo propio se puede decir del llamado “órgano consultivo” que en la mayoría de casos ni siquiera ha podido ser integrado. No es competencia de este trabajo lo relativo a Universidades particulares, pero conviene dejar mencionado que, para el caso de ellas, se ha eliminado el cogobierno al crear el Consejo de Regentes con características gerenciales. Es destacable el incremento del porcentaje de participación estudiantil en los organismos colegiados de cogobierno, el que pasa del 25 % al 35 % del total del personal académico con derecho a voto, exceptuándose rector y vicerrectores. Se defiende como positiva esta reforma porque los estudiantes, para quienes principalmente están dirigidas las decisiones del Órgano Colegiado Superior, no han tenido una verdadera participación haciendo escuchar sus opiniones y tomando parte en las resoluciones, su intervención es escasa frente la conformación que tiene dicho Órgano con presencia abrumadora de profesores ya sea por elección o por designación para el caso de autoridades

que también son profesores, lo cual genera una sola visión de la Universidad, que es la de este estamento, con casi nula participación de trabajadores y el sometimiento de las autoridades designadas a los criterios y decisiones del Rector quien ejerce la dirección del Órgano. En este punto es cuestionable el engaño y la falta de reacción de los estudiantes que se contentaron con el incremento del porcentaje de participación, exclusivamente para cogobierno y no para elección de autoridades que se mantiene en el 25%. Se aboga por un incremento en la participación estudiantil en las elecciones de autoridades, porque el sistema al momento determina un universo muy amplio de los profesores que en última instancia definen los procesos electorales. La realidad ecuatoriana permite apreciar que son los estudiantes y los trabajadores quienes con madurez han avanzado en una mejor comprensión de la realidad universitaria, mientras que los profesores se encuentran en posiciones individualistas de defensa exclusiva de su fuente de trabajo sin mirar el contexto de la Universidad, situación que es aprovechada en elecciones por quienes participan de candidatos, lo que se agrava en las Universidades grandes en donde se impone la dictadura del voto del profesor. Junto a un mayor porcentaje de participación electoral de los estudiantes, en lo fundamental debe realizarse un nuevo sistema de elecciones, lo que se planteará como propuesta de este trabajo. Por otro lado, y pese a la participación, en las discusiones de las reformas, por parte de ciertos representantes y organizaciones de docentes, la designación de autoridades académicas que era un punto de reclamo para que se la realice de manera democrática en elecciones, se mantiene. La designación de autoridades tal cual está diseñada por la Ley que tiene el propósito de hacer ejecutiva la gestión de los Rectores, en la práctica y junto al sistema electoral vigente, ha dado lugar a que se conviertan en caudillos que lo deciden todo en las Universidades, aún los aspectos de simple tramitología. Debe propenderse a una organización diferente del gobierno universitario que, junto a convertirle en un instrumento de democracia, sea eficiente en sus decisiones siempre buscando alejarlas de la preeminencia política y haciendo más técnico su accionar. En este trabajo se hace una propuesta al respecto en el último Capítulo.

10. *Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas Amawtay Wasi*: la reforma realiza un reconocimiento legal de esta Universidad,



la que pasa de ser privada a institución de educación superior pública de carácter comunitario. Con esta disposición reformativa se reconocen derechos constitucionales respecto a la diversidad de nacionalidades que existen en Ecuador, pero también es evidencia de las nuevas relaciones del gobierno de Moreno con la dirigencia de la Confederación de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador (CONAIE) que tuvo distancia con Correa. Una vez más son las situaciones de orden político las que determinan aspectos de orden legal. Como consecuencia de ello, con la reforma se restituyen todos los derechos como Universidad con plena autonomía y se derogan todas las disposiciones relativas a la suspensión como Universidad privada autofinanciada, que fue resuelta por el CEAACES y por el CES luego del proceso de evaluación realizado que determinó la falta de calidad de esta Universidad, pero que al decir de sus personeros y de las actuales autoridades, en dicha evaluación se utilizaron parámetros generales que no podían aplicarse a una Universidad de estas características. Pese a ello, es necesario recordar que el CEAACES difirió la evaluación del 2012 hasta contar con un nuevo instrumento que para la evaluación de 2013 que contempló aspectos relacionados con la interculturalidad y la realidad de pueblos y nacionalidades indígenas, conforme se ha dejado señalado anteriormente. Por otro lado, no parece adecuado que las Universidades se dividan por etnias o nacionalidades, debe concebirse a la Universidad pública como una sola integradora de los diferentes sectores de la sociedad en el cumplimiento de sus fines de docencia, investigación y vinculación con la sociedad.

Existen otros aspectos de la reforma que no se analizan con detalle pero que han flexibilizado la situación de los profesores como por ejemplo la extensión de plazos para la obtención de doctorados y maestrías como requisito para ejercer la docencia y para la promoción académica.

La Ley reformativa fue acordada entre el gobierno, asambleístas y los Rectores que no necesariamente han transmitido el sentir de la comunidad universitaria. La participación de representantes y gremios de estudiantes, docentes, servidores y trabajadores solamente avaló este proceso que, aunque mejora algunos aspectos de la gestión administrativa y financiera de las Universidades según se ha dejado expuesto, no cambia el esquema original de la LOES respecto a mayor democratización en el gobierno universitario y a la

injerencia permanente de los órganos de regulación en la autonomía de las Universidades; igualmente, se aprecian otros aspectos como la reapertura de los Institutos técnicos y tecnológicos y la política general gubernamental, que evidencian que se estarían dando los primeros pasos para un retorno a la etapa de privatización y mercantilización de la educación superior, lo que de una u otra manera no ha prosperado porque en los organismos de regulación aún se encuentran dirigidos por personas vinculadas a la academia. El proceso de reformas constituyó un posicionamiento del gobierno a través del máximo representante del Órgano Rector de la política pública de educación superior, buscando conciliación a pretexto de falta de diálogo con el gobierno anterior, pero cuyos resultados no fueron los anhelados por la comunidad universitaria.

## **2. LA GOBERNANZA DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA ECUATORIANA EN LA REVOLUCIÓN CIUDADANA**

### **2.1. Los fines de la Universidad ecuatoriana: un recuento histórico y la realidad actual**

Los objetivos universitarios no se definieron en la legislación ecuatoriana hasta 1925 en que se produjo la llamada Revolución Juliana y el proceso establecido por la Junta de Gobierno que permitió en materia de Universidades, implementar por primera vez la autonomía administrativa y financiera. Para este propósito como se recordará por lo analizado en el primer Capítulo, fue necesario que, mediante Decreto de 15 de agosto de 1925, se disponga la reorganización de las Universidades a fin de ajustarlas a las necesidades de renovación que inspiraron el movimiento Juliano. Con fecha 17 de octubre de 1925 se promulgó el Decreto de la Enseñanza Superior, mediante el cual se reconoció la autonomía universitaria y en el cual se determina el objeto de la enseñanza superior considerándola como un mecanismo no solo de preparación profesional sino para la vida individual y colectiva, para que la juventud desarrolle y estimule sus iniciativas y energías, constituyéndose las universidades según el artículo 2 de este Decreto en “altos centros de cultura y de investigación científica, creadores de la conciencia nacional”. Un objetivo esencial de la Revolución Juliana a través

de las Universidades fue precisamente generar la conciencia nacional entendida como la defensa de los intereses de la Patria. Fue un proceso que impulsó y recuperó el amor por la nacionalidad ecuatoriana.

Con posterioridad se mantuvieron los objetivos de la Universidad pudiendo destacarse que con Enríquez Gallo se concretan los mismos en la Ley de Educación Superior<sup>261</sup>, la cual establece las funciones de las Universidades para contribuir al progreso nacional siendo éstas: ampliación y democratización de la cultura, estudio de los problemas económicos y sociales, orientación de la conciencia social, formación de profesionales, estudios relacionados con la defensa biológica de la población, la fauna y la flora nacionales, investigación científica, explotación y aprovechamiento de las riquezas naturales del país.

En 1964 asume el poder la Junta Militar que derrocó a Carlos Julio Arosemena e implementó el concepto de “desarrollo” en la educación. Con este propósito, el 31 de marzo de 1964 publica en el Registro Oficial 216, la Ley Orgánica de Educación Superior, destinada a implantar una reforma educativa que permita el desarrollo económico y social del país. En los considerandos de esta Ley se establece que objeto de la misma es responder a la formación de la juventud en los campos de la investigación científica, de la capacitación técnica, humanística y de la preparación profesional, además de coordinar la acción de las Universidades y establecimientos de educación superior, integrarla al desenvolvimiento general de la nación y establecer las atribuciones y deberes de los organismos universitarios, con el propósito de fortalecer su propio gobierno. Igualmente, se plantea la necesidad de ubicar debidamente el campo de acción de los alumnos a fin de asegurarles la mayor eficacia en su formación ética y cívica y en su participación profesional o técnica. La Ley de 1964 es la primera que traza los fines de las Universidades y los establecimientos de educación superior, varios de los cuales fueron considerados funciones en la normativa anterior. Dichos fines contenidos en el artículo 5 de esta Ley, en resumen son los siguientes: formación del estudiante en valores éticos y cívicos, fortalecimiento de la conciencia ciudadana, fomento de la cooperación intelectual, científica y cultural, especialización científica y técnica, ampliación y profundización de la cultura general, democratización de la cultura universitaria,

---

<sup>261</sup> Publicada el 4 y 5 de febrero de 1938, en los Registros Oficiales 84 y 85

fomento y difusión de los valores de la cultura autóctona, conservación y defensa del acervo cultural del país, formación de profesionales y técnicos, defensa profesional, fomento de la investigación científica, estudio de los problemas económicos, sociales y técnicos, capacitación para la explotación, aprovechamiento y defensa de los recursos naturales. Estos fines universitarios fueron ratificados en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Educación Superior de 1965.

La ley de Educación Superior promulgada por el Presidente Interino Clemente Yerovi Indaburu de 6 de junio de 1966 establece como finalidad de los centros de educación superior la de “impartir enseñanzas y desarrollar investigaciones con plena libertad académica y científica, expedir certificados de estudios, grados y títulos, reconocer los expedidos por otras instituciones de educación nacionales o extranjeros de acuerdo a los tratados vigentes (artículo 2)”. Como fines de las Universidades en esta Ley se consideran a la búsqueda de la verdad y afianzar los valores trascendentes del hombre, la contribución al estudio y la solución de los problemas nacionales, debiendo la educación superior inspirarse según el artículo 4 “en los ideales de la democracia, de la justicia social y de la paz y solidaridad humanas y estará abierta a todas las corrientes del pensamiento universal, las cuales se expondrán y analizarán de manera rigurosamente científica”.

Una vez declarado dictador en su último mandato, José María Velasco Ibarra promulgó la Ley de 7 de enero de 1971 que como se ha analizado en el Capítulo I, pretendió dejar de lado las conquistas alcanzadas con la Ley de 1966, pero en cuanto a los objetivos y finalidades mantiene los mismos en su artículo 5.

A los dos años del retorno a la democracia representativa, el 14 de mayo de 1982 se promulgó la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador, a las cuales las categoriza como Instituciones de Educación Superior (IES). Se determina en el artículo 1 de esta Ley que la misión de las IES es la “búsqueda de la verdad y el desarrollo de la ciencia y la cultura, mediante la docencia y la investigación”. Las Universidades según este mismo artículo están facultadas “para impartir enseñanza y desarrollar investigaciones con plena libertad académica, científica y administrativa; participar en los planes de desarrollo del país, colaborando para ello con los organismos del Estado;

otorgar, reconocer y revalidar en forma privativa grados académicos y títulos profesionales; y, en general, realizar las actividades tendientes a la consecución de sus fines”. En el artículo 3 de esta misma Ley se establecen como objetivos fundamentales: formación humanística integral, formación en diferentes campos académicos, participación en el proceso de cambio estructural del país, proyectar el trabajo académico a la sociedad ecuatoriana y con preferencia a los sectores menos favorecidos.

La última Ley emitida antes del gobierno de la Revolución Ciudadana fue en el gobierno de Gustavo Noboa Bejarano el 15 de mayo de 2000, denominada Ley Orgánica de Educación Superior. En cuanto a fines de los sistemas de educación superior podemos reconocer que se encuentran plasmados en el artículo 2 de la mencionada Ley al señalar que las Universidades tienen como propósitos generales y fundamentales “la formación integral del ser humano para contribuir al desarrollo del país y al logro de la justicia social, al fortalecimiento de la identidad nacional en el contexto pluricultural del país, a la afirmación de la democracia, la paz, los derechos humanos, la integración latinoamericana y la defensa y protección del medio ambiente”. Es función también de la Universidad según esta norma, intervenir mediante propuestas y planteamientos para la solución de los problemas nacionales, diálogo de culturas, fortalecimiento de valores y formación profesional, técnica, científica contribuyendo de esta manera a la consecución de una sociedad más justa, equitativa y solidaria. La Ley también plantea objetivos y estrategias que deben cumplir las instituciones de Educación Superior algunos de los cuales constan como fines en la nueva Ley. Estos son: formar estudiantes y profesionales en los niveles de pregrado y posgrado, en las diversas especialidades y modalidades, preparar a profesionales y líderes con pensamiento crítico y conciencia social, ofrecer formación científica y humanística respetuosa de los derechos humanos, de la equidad de género y del medio ambiente, propiciar que sus establecimientos sean centros de investigación científica y tecnológica, realizar actividades de extensión, preservar y fortalecer la interculturalidad, la educación bilingüe, la solidaridad y la paz, sistematizar, fortalecer, desarrollar y divulgar la sabiduría ancestral, la medicina tradicional y alternativa y los conocimientos y prácticas consuetudinarias.

Con la vigencia de la Ley Orgánica de Educación Superior promulgada con la Revolución Ciudadana en el 2010, se establecen los fines de la Universidad como parte de la Educación Superior a la que se le da el carácter de humanista, cultural y científica. Queda expresamente establecido que la educación superior es un derecho de las personas y es un bien público social, lo que se encuentra en conformidad con la Constitución de la República, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual, de acuerdo a la Constitución, contribuye a la construcción de Buen Vivir. Este derecho se vería limitado según algunos sectores, cuando se establecen requisitos para el acceso a las Universidades. También ha sido motivo de debate la consideración de la educación superior como un bien público social de acceso a la ciudadanía en general y que responda a los intereses colectivos sobre los particulares que fue aprovechada en extenso por parte de grupos corporativos antes de la Revolución Ciudadana.

La LOES (2010) en su artículo 8 establece como fines de la educación superior y dentro de ella los de la Universidad, los siguientes: aportar al desarrollo del pensamiento universal, la producción científica y la promoción de las transferencias e innovaciones tecnológicas, fortalecer en los estudiantes un espíritu reflexivo con libertad de pensamiento y de pluralismo ideológico, contribuir al conocimiento, preservación y enriquecimiento de los saberes ancestrales y de la cultura nacional, formar académicos y profesionales responsables, con conciencia ética y solidaria, aportar con el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo previsto en la Constitución y en el Plan Nacional de Desarrollo, fomentar y ejecutar programas de investigación de carácter científico, tecnológico, constituir espacios para el fortalecimiento del Estado Constitucional, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, contribuir en el desarrollo local y nacional a través del trabajo comunitario o extensión universitaria.

Bajo este esquema y siguiendo los postulados de la Constitución de la República, en la LOES se considera que la Universidad debe contribuir a la construcción del Buen Vivir tomando en cuenta la interculturalidad, la diversidad, el respeto y convivencia armónica con la naturaleza. Base de esta construcción es la articulación que debe tener la educación superior con los otros niveles de

educación incluyendo a la educación no formal, tema que implica un proceso de generacional para cambiar la formación obsoleta que aún se recibe en la educación inicial y el bachillerato. Mientras no se corrijan los errores de la educación previa a la universitaria, cualquier esfuerzo desde las Universidades será en vano, pues, no podrá propiciar un ambiente adecuado que cumpla los propósitos y fines de ellas.

Para el cumplimiento de los fines de la Universidad pública, el Estado debe proveer los recursos y garantizar el derecho a la misma, generar condiciones para la independencia en la producción y transmisión del conocimiento y del pensamiento. La Universidad debe estar articulada con las necesidades de la sociedad, propiciando el reconocimiento a la diversidad cultural, promover que la oferta académica y profesional se enlace con las necesidades del desarrollo nacional y la integralidad de los diferentes niveles de educación.

Con la LORLOES del año 2018, en el artículo 7 que sustituye al 8 de la LOES (2010), se incrementan cuatro fines de las Universidades, los cuales están relacionados con el fortalecimiento de la innovación, la producción y transferencia científica y tecnológica; igualmente, con el reconocimiento a la cultura y a las artes como productoras de conocimiento y constructoras de nuevas memorias, con la potenciación de la educación intercultural bilingüe superior y con el fortalecimiento del uso de idiomas ancestrales y expresiones culturales diversas.

## **2.2. Principios que rigen a la Universidad ecuatoriana**

La Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) vigente desde el 2010, desarrolla los siguientes principios de la educación superior y de las Universidades, los cuales se originan en la Constitución: autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, y autodeterminación para la producción de pensamiento y conocimiento en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global<sup>262</sup>.

---

<sup>262</sup> CRE (2008: Art. 351), LOES (2010: Art. 12).

Estos principios rigen de manera integral a las instituciones, actores, procesos, normas, recursos, y demás componentes del sistema, en los términos que establece esta Ley y serán expuestos brevemente en este epígrafe para desarrollar más adelante con mayor detenimiento los que están más vinculados a esta investigación.

1. *Autonomía responsable* de las Universidades: Se extiende al ámbito organizativo, académico, administrativo y financiero, sobre la cual se tratará con detalle más adelante. Este principio que tiene que ver con la exigencia de rendición de cuentas por parte de las Universidades, es el eje central por el cual las Universidades pueden alcanzar su cometido, lo que implica que, en el aspecto organizativo, tienen libertad para guiarse por su propia normativa y establecer su gobierno en los términos establecidos en la Ley. En lo académico ellas deben tener plena libertad para desarrollar sus programas y planes de estudio de conformidad con sus propias concepciones, pero siempre en el marco del respeto a los derechos consagrados en la Constitución, así como de acuerdo a las necesidades del desarrollo nacional. En el aspecto administrativo, las Universidades son autónomas para organizar su gestión interna respecto a contrataciones de personal, procesos de control de bienes entre otros. En el ámbito financiero, las Universidades son libres de elaborar, aprobar y ejecutar sus presupuestos, así como adquirir y administrar su patrimonio. Dentro de la autonomía se garantiza la inviolabilidad de los recintos universitarios tan afectada en otros tiempos. Más adelante se desarrolla este principio incluyendo las críticas a sus conceptos y aplicación.

2. *Cogobierno*: implica la intervención compartida de los diferentes estamentos de la comunidad universitaria, en la dirección del gobierno universitario. La LOES establece la estructura de gobierno de las Universidades y su gobernanza conforme se estudiará más adelante. Por ahora se deja señalado que en la organización del gobierno universitario existe un órgano colegiado que es la máxima autoridad interna, denominado Órgano Colegiado Académico Superior (OCAS) según la LOES (2010) hoy con la reforma de 2018 se llama Órgano Colegiado Superior (OCS), el cual en algunos casos se lo conoce como Consejo Universitario siguiendo la tradición universitaria. Dentro de este órgano se ejerce la dirección compartida de la Universidad, con la participación de los diferentes estamentos, en los porcentajes de representación



y las condiciones establecidas en la Ley. Se reconoce como primera autoridad ejecutiva al Rector. Igualmente se reconocen Vicerrectores, Autoridades Académicas, estos últimos son designados por la autoridad establecida en el Estatuto, que regularmente es el Rector, tema que ha sido motivo de cuestionamiento por alterar el procedimiento de elección universal que ha sido tradición en la Universidad pública. El cogobierno, los procedimientos y requisitos para elección de las primeras autoridades, al igual que el referéndum para consulta de aspectos trascendentes de las Universidades, se estudiarán más adelante como parte de la gobernanza universitaria.

3. *Igualdad de oportunidades* principio establecido para garantizar el acceso, permanencia y movilidad de los estudiantes sin discriminación alguna. Dentro de este principio se encuentra la gratuidad de la Universidad pública hasta el tercer nivel, la regulación del cobro de aranceles, becas y ayudas económicas. Dando cumplimiento al principio de igualdad de oportunidades, se garantiza que los servicios educativos que prestan las IES públicas son gratuitos hasta el tercer nivel, pero supeditado a la responsabilidad académica de los estudiantes. En las Universidades privadas se han regulado los costos y se exige la incorporación de becas y mecanismos de admisión con equidad social. En la actualidad, se regula el ingreso, movilidad, permanencia y egreso a través del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión del Sistema de Educación Superior, el cual tiene aún reparos pero que va superando las deficiencias que limitan el ingreso de los bachilleres a las Universidades públicas.

4. *Calidad*: es un principio que está relacionado con la búsqueda permanente de una cultura de calidad en las Universidades. Tal propósito implica, ante todo, la propia reflexión de las Universidades para mejorar, asegurar y construir la calidad con la intervención de todos sus estamentos y relacionándose con el Sistema de Educación Superior. La cultura de calidad está fundamentada en el equilibrio de la docencia, la investigación e innovación y la vinculación con la sociedad, procesos académicos que debe estar orientados por los siguientes aspectos que son señalados en el artículo 93 de la LOES (2010) reformado por el artículo 68 de la LORLOES (2018): “la pertinencia, la inclusión, la democratización del acceso y la equidad, la diversidad, la autonomía responsable, la integralidad, la democracia, la producción de conocimiento, el diálogo de saberes, y valores ciudadanos”. Para alcanzar este principio se

constituye el Sistema Interinstitucional de Aseguramiento de la Calidad (SIAC), cuyos principales actores son el CES, el CACES y las IES. Su operatividad debe ser planificada por el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CACES) antes CEAACES. Con la LORLOES (2019) se pone énfasis a la autoevaluación de las Universidades y es el CACES el órgano encargado de acreditar (evaluación externa) a Universidades, carreras y programas, para lo cual debe elaborar modelos que consideren criterios y estándares para acreditación, los mismos que deben tener como finalidad principal la calidad. A diferencia de lo que se establecía en la LOES (2010) que determinaba la clasificación y categorización de las instituciones, carreras y programas como resultado de la evaluación, la LORLOES establece dos formas de evaluación externa: una con fines de acreditación y otra sin fines de acreditación que se denomina “Cualificación Académica” (artículo 97 LOES 2010) sustituido por el artículo 73 de la LORLOES). Podría considerarse que este principio transversaliza toda la educación universitaria, aunque se ha cuestionado, pues, los parámetros y mecanismos de valoración son entendidos como instrumentos de control e injerencia gubernamental, así como alejados de la realidad ecuatoriana. Hay quienes inclusive consideran que sus procedimientos serían propios de procesos productivos o industriales; y, por lo mismo, ajenos a la educación universitaria. Pese a estos criterios, puede decirse que la calidad es una condición fundamental distintiva de las instituciones universitarias que les permita alcanzar la excelencia, aspecto que fue abandonado por muchos años sin controles estatales, bajo las decisiones exclusivas de las Universidades. Lo deseable sería que el proceso de evaluación esté exento de intereses particulares, se lo realice de manera técnica utilizando instrumentos y modelos que permitan a las Universidades potenciarse y no como condicionantes para afectar la política de autonomía que debe ser garantía básica. Al tratar el aseguramiento de la calidad dentro de la potestad académica de las Universidades, se analizará con más detenimiento este principio.

5. *Pertinencia*: es aquel principio mediante el cual la Universidad debe responder “a las expectativas y necesidades de la sociedad, a la planificación nacional, y al régimen de desarrollo, a la prospectiva de desarrollo científico,

humanístico y tecnológico mundial, y a la diversidad cultural<sup>263</sup>. Dentro de este principio se regula la creación de las Universidades estableciendo estrictos requisitos. Las instituciones de educación superior deben articular su oferta docente, de investigación y actividades de vinculación con la sociedad, a la demanda académica, a las necesidades de desarrollo local, regional y nacional, a la innovación y diversificación de profesiones y grados académicos, a las tendencias del mercado ocupacional local, regional y nacional, demográficas locales, provinciales y regionales; a la vinculación con la estructura productiva actual y potencial de la provincia y la región, y a las políticas nacionales de ciencia y tecnología.

6. *Integralidad*: consiste en la articulación del Sistema Nacional de Educación con el Sistema de Educación Superior pero también en la articulación del propio Sistema de Educación Superior entre sus instituciones y organismos. En la primera situación se inserta el proceso de admisión y nivelación de los bachilleres a la Universidad, especial aspecto es el relacionado con el Examen Nacional para la Educación Superior (ENES) implementado en el año 2011, que tuvo severas críticas y que a partir del año 2016 se unificó con el examen Ser Bachiller que fue un examen que reemplazó al examen de grado. En dicho examen se evalúan conocimientos, habilidades y destrezas y sirve para el grado del bachiller y para la admisión a la Universidad. Dentro de este principio conviene destacar la imperiosa necesidad de relacionar las actividades que realizan las instituciones integrantes del Sistema de Educación Superior entre las cuales están las Universidades, las Escuelas Politécnicas, los organismos de regulación (CES, CACES y el Órgano Rector. Dentro de este sistema es importante destacar que de acuerdo a lo que dispone el artículo 118 reformado de la LOES, existen dos niveles de formación que desarrollan las Universidades que son: 1. Tercer nivel técnico- tecnológico (títulos profesionales de técnico superior, tecnólogo superior o su equivalente y tecnólogo superior universitario o su equivalente) y de grado (licenciatura y los títulos profesionales universitarios o politécnicos y sus equivalentes). 2. Cuarto nivel o de posgrado (títulos de especialista y los grados académicos de maestría, PhD o su equivalente).

---

<sup>263</sup> LOES (2010: Art. 107).

7. *Autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento*: “consiste en la generación de condiciones de independencia para la enseñanza, para la divulgación de conocimientos en el marco del diálogo de saberes, la universalidad del pensamiento, y los avances científico-tecnológicos. Dentro de este principio se encuentra la libertad de cátedra para exponer con los métodos y orientación más adecuados en el cumplimiento de los contenidos de los programas; igualmente, la libertad investigativa para buscar la verdad sin trabas de naturaleza alguna. Dentro de este principio debe considerarse un aspecto fundamental que incide en la docencia y en la investigación y que es la posibilidad de contar con estabilidad y remuneraciones adecuadas una vez que se han superado las condiciones de precariedad laboral que imperaban en la educación superior.

En este punto es preciso advertir que el principio del *cogobierno* será analizado también al tratar el gobierno universitario lo que se amplía en el estudio del Derecho Comparado (Capítulo III); y, asimismo, se hace una propuesta sobre este tema en el Capítulo IV. Los principios de *calidad*, *pertinencia* y *autodeterminación para la producción del pensamiento y del conocimiento* se los analiza al tratar sobre la potestad académica y en el Capítulo III. El principio de *integralidad* se lo incluye también en el estudio de la igualdad de oportunidades, en especial en el epígrafe relacionado con el acceso a la Universidad y la admisión a partir del año 2007.

A continuación, se analiza el principio de la *igualdad de oportunidades* que es transversal a todo el proceso de educación superior en cumplimiento de normas constitucionales que propenden a una educación más eficiente y de integración de los diversos sectores sociales con independencia de su condición de etnia, género o condiciones físicas.

### **2.3. Igualdad de oportunidades en el modelo universitario vigente**

Se entiende por igualdad de oportunidades a la garantía que tienen los actores del Sistema de Educación Superior para acceder, movilizarse y egresar de las Universidades con las mismas posibilidades y sin discriminación. Dicha garantía es la ratificación de un principio constitucional que debe operar sin discriminación alguna. Aunque puedan considerarse aspectos relacionados con

meritocracia para los tres procesos señalados (acceso, movilización y egresamiento), es indudable que es menester buscar los mejores mecanismos que impidan que en el análisis de méritos y la competencia sobre ellos, se afecte al principio central de la igualdad de oportunidades, esto sobre todo en el proceso de admisión a las Universidades que, con un examen único, estandarizado, evitaría privilegiar a unos en perjuicio de otros. No debe ser la Universidad el filtro de las diferencias existentes entre estudiantes del campo y la ciudad o entre sectores pobres y pudientes. El acceso debe ser meritocrático conforme se viene sosteniendo en este trabajo. Desde luego, dadas las condiciones de desigualdad del país se aplicarán acciones afirmativas que permitan compensar inequidades.

Para el cumplimiento de este principio, es importante considerar elementos relacionados con la igualdad de género, la igualdad de pueblos y nacionalidades, interculturalidad, las circunstancias de discapacitación y aspectos concernientes al ambiente o entorno, elementos que hoy por hoy son fundamentales en los procesos de educación superior.

También es importante tomar en cuenta en la aplicación de este principio, las situaciones vividas por las familias de migrantes las cuales como se sabe, han tenido una larga lucha de reintegro a la Patria luego de que se vieron obligados a abandonar el país principalmente por situaciones derivadas del denominado “Feriado Bancario” producido por la crisis financiera del año 1999<sup>264</sup>.

La concepción reciente sobre igualdad de oportunidades que se ha incorporado en nuestra Constitución, permite un acceso incluyente a la Universidad, así como un desarrollo pleno en las actividades estudiantiles sin discriminación y su egresamiento sin restricción alguna que no sea aquella relacionada con las constancias y logros académicos.

La Constitución de la República garantiza la igualdad de oportunidades mediante normas de distinta naturaleza y que son de aplicación para las

---

<sup>264</sup> Se denomina “feriado bancario” a la suspensión de actividades de los bancos, la cual fue decretada por el Presidente de la República Jamil Mahuad, el 8 de marzo de 1999, mediante la cual se congelaron los dineros depositados de los ecuatorianos, para salvar la situación de 16 bancos que se encontraban con problemas financieros. Este hecho tuvo como antecedente la liberalización de intereses y la falta de controles a la Banca, la cual, una vez producido el feriado, realizó el saqueo más grande de la historia del país. Al respecto, un análisis detallado de este hecho doloroso para los ecuatorianos puede encontrarse en [https://www.youtube.com/watch?v=\\_XJnMUw2TKk](https://www.youtube.com/watch?v=_XJnMUw2TKk) Última consulta 14 de mayo de 2019.

Universidades, las cuales se desarrollarán más adelante. Por su parte, la LOES sobre este principio desenvuelve conceptos, mecanismos y procedimientos que deben seguir las instituciones para dar cumplimiento a esta garantía en los artículos 76 al 91. Se reconocen becas, créditos y ayudas económicas para estudiantes, la gratuidad hasta el tercer nivel, la misma que conlleva responsabilidad académica de parte de los estudiantes, según los criterios establecidos en el artículo 80 de la Ley.

Dentro de este principio se crea el Sistema Nacional de Nivelación y Admisión para el ingreso de los estudiantes a las Universidades como se verá más adelante. Se destaca también la existencia de las Unidades de Bienestar Estudiantil para la orientación vocacional y profesional de los estudiantes, facilitar el acceso a becas, créditos y ayudas económicas, así como servicios asistenciales.

Por otro lado, se considera que esta garantía de la igualdad de oportunidades y para hacer efectiva en favor del estudiantado, debe aplicarse también a quienes forman parte del cuerpo docente tanto en su gestión de docencia o investigación como la posibilidad de participar de la vida universitaria desde la dirección de ella; circunstancia similar deberá considerarse en la contratación de trabajadores y servidores en el ejercicio de sus funciones. Sobre este aspecto son destacables las normas contenidas en los artículos 45, 56, 91 de la LOES (2010) y 115.8 de la LOES reformada (2018).

Igual garantía de igualdad de oportunidades debe considerarse para los servidores y trabajadores e las Universidades en la designación, contratación y ejercicio laboral, según así lo dispone el artículo 92 de la LOES.

En cumplimiento de las orientaciones constitucionales y legales, la SENESCYT facilitó a las Universidades el documento denominado “Construyendo Igualdad” que se publicó en convenio con la Oficina de la UNESCO en Quito y Representación para Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, como parte de los objetivos para el desarrollo sostenible establecidos en la agenda para el desarrollo de la Naciones Unidas después del 2015 (Agenda Post 2015).

El indicado documento de apoyo para las IES contiene fundamentación, estándares y lineamientos, así como elementos para la transversalización en la educación superior de ejes fundamentales que están relacionados con: igualdad

de género, pueblos, nacionalidades e interculturalidad, discapacidad y ambiente<sup>265</sup>.

Con fundamento en el estudio realizado se plantea desde la educación superior un proyecto social y educativo basado en los siguientes principios: 1. Igualdad y equidad; 2. Desarrollo integral e incluyente; 3. Vinculación con la comunidad; y, 4. Desarrollo biocéntrico<sup>266</sup>.

1. La igualdad y la equidad son conceptos entrelazados, siendo la primera una aspiración y la segunda un medio para alcanzar aquella, para lo cual y por lo pronto, la educación superior como elemento transformador de la sociedad debe tomar las medidas necesarias para democratizar el acceso, la inclusión efectiva, la permanencia y egresamiento a sectores que se encuentran en desventaja. Este concepto se encuentra en armonía con la norma contenida en el artículo 85 de la Constitución de la República sobre las políticas y servicios públicos, los cuales deben garantizar los derechos con fundamento en el principio de solidaridad conciliando los derechos colectivos y los individuales sin perjuicio de comprender que los primeros priman sobre los segundos. La norma también garantiza la distribución equitativa y solidaria del presupuesto; y, por último, se garantiza la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

2. El desarrollo integral se refiere a la formación holística de los seres humanos y su protagonismo en la transformación de la sociedad en armonía con la naturaleza, una formación humanística que le permita desarrollarse no exclusivamente como profesional sino como ser humano.

3. La vinculación orgánica con la comunidad es otro principio que tiene que ver con la interrelación de la educación universitaria con la sociedad, el lazo entre ellas permite beneficios recíprocos, posibilita un diálogo intercultural y favorece la investigación a través de proyectos conjuntos en la creación de conocimientos e innovación.

4. El desarrollo biocéntrico tiene que ver con que los anteriores principios no podrían funcionar de manera apartada de la naturaleza que los rodea. Ahora más que nunca se hace imprescindible que las Universidades se comprometan

---

<sup>265</sup> Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación y Organización de Las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2015).

<sup>266</sup> *Ibíd*em: Art. 20

con la protección del medio ambiente y la naturaleza frente a la acción depredadora principalmente de las grandes potencias y las transnacionales. Las Universidades deben contribuir a la construcción de una sociedad que armonice el desarrollo humano con la naturaleza, que forme profesionales comprometidos con la naturaleza humana y no humana. Nuestra Constitución al respecto, es pionera en reconocer a la naturaleza como sujeto de derechos (artículo 10).

Siguiendo el esquema propuesto, en la construcción de la igualdad desde las Universidades, es necesario aplicar el concepto de transverzalización que ha sido discutido en esta última época y que ha sido entendido como la necesidad de incorporar el enfoque de igualdad en los diversos asuntos universitarios, de manera vertical a través de sus estamentos y horizontal en los distintos momentos del desarrollo de temas, proyectos o políticas a ser tratadas en la Universidad. Para este propósito se han generado estándares que deben ser observados por las Universidades y que se corresponden con la normativa vigente.

La determinación de estándares permite emitir orientaciones para las Universidades en el propósito de construir la igualdad, las mismas que de ser acogidas contribuirían de manera significativa al objetivo de una Universidad más igualitaria y de amplias oportunidades.

Si bien pueden existir varios ejes a ser desarrollados en las Universidades con el fin de lograr la igualdad se ha preferido partir de aquellos que antes fueron mencionados y que son los que históricamente evidencian marcados síntomas de desigualdad y discriminación (igualdad de género, igualdad de pueblos, nacionalidades e interculturalidad, igualdad en la discapacidad y el eje de ambiente).

Es evidente que en cada uno de estos casos la aspiración de igualdad está en íntima relación con los largos procesos de olvido y discriminación que han sufrido estos sectores: mujeres y grupos LGTBI (lesbianas, gays, transexuales, bisexuales e intersexuales), pueblos y nacionalidades indígenas y afrodescendientes, discapacitados han experimentado olvido y abandono; y, por último, la naturaleza ha sido objeto de su depredación y maltrato por parte del propio ser humano.

Por ello, promover tareas de superación de las limitaciones que impiden alcanzar la igualdad, es fundamental para las Universidades por su papel de



orientadora y formadora de la sociedad. A la Universidad le corresponde superar aspectos relativos a la diferenciación entre sexo y género, observar las diferencias entre hombres y mujeres por aspectos de maternidad, combatir la “segregación horizontal” que determina que exista concentración de mujeres en ciertas áreas de estudio evitando la categorización de carreras “masculinizadas” y carreras “feminizadas”, con la consiguiente repercusión a nivel laboral que establece diferenciación en tareas y el pago de salarios y remuneraciones también diferenciadas en perjuicio de las mujeres pero también y sobre todo de los grupos LGTBI. Igualmente, corresponde emprender acciones en contra de la “segregación vertical” que determina que en la dirección de las Universidades exista escaso número de mujeres, pues en su mayoría los altos cargos se encuentran ocupados por hombres estableciendo con ello relaciones de poder en las que el hombre ejerce el dominio. Tarea imprescindible es también superar las barreras y restricciones que existen para las personas que han adoptado orientaciones sexuales distintas a la heterosexualidad.

En cuanto a pueblos y nacionalidades corresponde enfrentar los diferentes aspectos relacionados con discriminación, segregación por el color de la piel o el lenguaje. Una labor compleja pero indispensable es la incorporación de la interculturalidad como elemento de diálogo entre las distintas culturas y saberes, el reconocimiento a otras cosmovisiones y formas de entender el mundo.

Cada uno de los ejes señalados se corresponden con normativa que se encuentra en vigencia, la que, a más de constituir un progreso en materia jurídica, señala una ruta más armoniosa y equitativa para el país, que en años anteriores se ubicaba como uno de los más desiguales de la región<sup>267</sup>.

### **2.3.1. Igualdad de género**

En el marco de la normativa internacional, Ecuador es signatario de los principales convenios y tratados del Sistema de Naciones Unidas como por ejemplo la Convención sobre los Derechos Políticos de las Mujeres (1952), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), la Convención para

---

<sup>267</sup> Al respecto, se pueden revisar los datos aportados en SARMIENTO MOSCOSO, S. (2017).

la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres, CEDAW (1979), la Plataforma de Acción de Beijing (1995), los Objetivos de Desarrollo del Milenio contenidos en la Declaración del Milenio (ODM), los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) que son la continuación de los ODM a través de la Agenda 2030 aprobada en el año 2015.

En la normativa interna, nuestro derecho recoge los pronunciamientos realizados a nivel internacional y aspectos propios desarrollados en el Ecuador. Así, la Constitución de la República contiene normas relativas sobre el impulso a la equidad de género que debe realizar la educación, el derecho de los ciudadanos para desempeñar empleos y funciones públicos con criterios de equidad y paridad de género, sobre la obligación del Estado para formular y ejecutar políticas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, así como incorporar el enfoque de género en planes y programas y la aplicación en el sector público, el respeto y reconocimiento a las diferencias de género (artículos 27, 61, 70, 83).

Por su parte, la LOES determina el derecho de los estudiantes a recibir una educación que impulse la equidad de género, en el ámbito de la autonomía las Universidades tienen la libertad para nombrar a sus autoridades, profesores, servidores y trabajadores observando la alternancia y equidad de género, en el cogobierno igualmente se considera la igualdad de oportunidades, alternabilidad y equidad de género, también se exigen los tres derechos para la elección de autoridades y en la conformación de listas para representantes a los órganos de cogobierno, se garantiza a los actores del Sistema de Educación Superior la igualdad de oportunidades que implica no discriminación de género (artículos 5, 18, 45, 56, 71).

Se ha elaborado la Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género 2014-2017 y el Plan para la Igualdad, No Discriminación y Buen Vivir para las Mujeres Ecuatorianas, los cuales tienen como propósito la transverzalización de los conceptos de género aplicados a las políticas y gestiones públicas.

### **2.3.2. Igualdad de pueblos, nacionalidades e interculturalidad**

Dentro de la normativa internacional relativa a pueblos se pueden destacar los siguientes instrumentos: Convenio 169 para la protección de pueblos indígenas y tribus, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Declaración y Programa de Acción de Durban (2001), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2016).

En el ámbito nacional, encontramos normas relacionadas en la Constitución de la República, en la Ley Orgánica de Educación Superior y en la Ley Orgánica de Educación Intercultural. En la Constitución se destacan las disposiciones contenidas en los artículos 2, 56, 57, 343. Mediante mediante tales disposiciones se reconocen en su orden: al castellano, kichwa y al shuar como idiomas oficiales de relación intercultural, a los idiomas ancestrales de uso oficial para los pueblos indígenas; igualmente, se reconocen a las comunidades y pueblos como parte del Estado ecuatoriano; el sistema nacional de educación debe integrar una visión intercultural.

La LOES establece que la educación superior debe realizarse en el marco de la interculturalidad a la que se la considera como un principio del Sistema de Educación Superior al que deben someterse los aspectos académicos y aún administrativos como el nombramiento de profesores y servidores (artículos: 2, 9, 12, 13, 18). Igualmente, la LOES reconoce la existencia de instituciones de educación superior interculturales (artículo 55) encontrándose dentro de ellas los Institutos Pedagógicos Interculturales Bilingües autorizados por la LORLOES (artículo 115.4), así como la Universidad Intercultural de Nacionalidades y Pueblos Indígenas Amawtay Wasi sobre la que se ha analizado anteriormente. Al respecto, se ratifica en este trabajo el desacuerdo de la existencia de varias instituciones de educación interculturales, pues, se considera que es más adecuado que en general las Universidades públicas contengan el principio de interculturalidad como un elemento que transversalice la educación que se imparte en dichas instituciones sin exclusión ni discriminación.

Se puede mencionar también, a la Ley Orgánica de Educación Intercultural (2011) que incluye varias disposiciones sobre interculturalidad definiendo a ésta en su artículo 79 literal d) como “la coexistencia e interacción

equitativa, que fomenta la unidad en la diversidad, la valoración mutua entre las personas, nacionalidades y pueblos en el contexto nacional e internacional”.

Por su parte, el Reglamento de Régimen Académico contiene varias disposiciones respecto a la interculturalidad en el modelo educativo, en la investigación; sin embargo, y dada la existencia de la Universidad Amawtay Wasi y la posibilidad de creación de otras de carácter intercultural, se encuentra previsto un régimen académico específico para estas instituciones que debe ser aprobado por el CES<sup>268</sup>.

Por último, dentro de este aspecto, se destaca que se ejecutó la Agenda Plurinacional de Políticas Públicas para la Igualdad en la Diversidad (APPID) 2013-2017, existiendo aportes para su actualización y vigencia durante los años 2017-2021.

### **2.3.3. Igualdad con la discapacidad**

En relación con este eje se puede destacar la siguiente normativa internacional: Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (OEA, 1999), Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2006).

En la normativa ecuatoriana se puede destacar la Constitución de la República que garantiza atención prioritaria y especializada en los campos público y privado a las personas con discapacidad, así como garantías de ingreso al trabajo y remuneraciones. La Ley Orgánica de Discapacidades es un instrumento jurídico específico que fue aprobado en el año 2012.

La Ley Orgánica de Educación Superior en su artículo 7 de manera específica reconoce garantías para las personas con discapacidad cuando señala:

“De las Garantías para el ejercicio de derechos de las personas con discapacidad. - Para las y los estudiantes, profesores o profesoras,

---

<sup>268</sup> El detalle de aspectos de la interculturalidad se encontraba en las disposiciones contenidas en los artículos 50 al 54 del RRA (2013); sin embargo, con la derogatoria de este Reglamento mediante resolución del CES RPC-SO-08-No. 111-2019, del 21 de marzo de 2019, se ha previsto la existencia de normativa específica respecto al régimen académico de las instituciones de educación superior interculturales, la cual debía ser emitida por el CES en 180 días de aprobada la LORLOES, pero que aún no se ha cumplido con este mandato.

investigadores o investigadoras, servidores y servidoras y las y los trabajadores con discapacidad, los derechos enunciados en los artículos precedentes incluyen el cumplimiento de la accesibilidad a los servicios de interpretación y los apoyos técnicos necesarios, que deberán ser de calidad y suficientes dentro del Sistema de Educación Superior.

Todas las instituciones del Sistema de Educación Superior garantizarán en sus instalaciones académicas y administrativas, las condiciones necesarias para que las personas con discapacidad no sean privadas del derecho a desarrollar su actividad, potencialidades y habilidades”. También se garantiza la aplicación del principio de igualdad de oportunidades sin discriminación, a los estudiantes, profesores, servidores y trabajadores con discapacidad para el ingreso, movilización, permanencia y egreso de las Universidades (artículo 71). Igualmente, para la selección del personal académico y el ejercicio de la docencia e investigación se establece que no habrá limitaciones por discapacidad (artículo 91).

Es importante señalar que la Disposición Décima Octava del Régimen de Transición (LOES) determinó la obligación del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior para verificar en el plazo de tres años que las Instituciones de Educación Superior hayan implementado los requerimientos de accesibilidad física, las condiciones necesarias para el proceso de aprendizaje, en beneficio de los estudiantes con discapacidad, lo cual una vez cumplido se ha incorporado como uno de los parámetros para el aseguramiento de la calidad de la educación superior. Con la LORLOES en la Vigésima Tercera Disposición General, se mantiene la obligación del ahora CACES de verificar el cumplimiento por parte de las instituciones de educación superior en coordinación con el Consejo Nacional para la Igualdad de discapacidades, manteniéndose como parámetro para el aseguramiento de la calidad.

El Reglamento de Régimen Académico aprobado en el año 2019, igualmente incorpora normas que garantizan el proceso de enseñanza inclusivo que permita la participación de las personas con discapacidad como enfoque de derechos; igualmente, la generación de adaptaciones curriculares para educación especial relacionada o no con discapacidad y evaluaciones con

instrumentos, ambientes y metodología destinadas a personas con discapacidad<sup>269</sup>.

Finalmente, se encuentra en ejecución la Agenda Nacional de la Igualdad en Discapacidades 2017-2021.

#### **2.3.4. Ambiente y Naturaleza**

En materia de ambiente y naturaleza se cuenta con instrumentos internacionales suscritos por el Ecuador como la Carta Mundial de la Naturaleza aprobada por la ONU, el Convenio sobre Diversidad Biológica (1992), el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (1994), el Convenio de Lucha contra la Desertificación (1995), las Convenciones de Rotterdam, Estocolmo y Basilea, el Protocolo de Kioto, la Conferencia de París (2015).

La Constitución de la República del Ecuador es pionera en el mundo al reconocer a la naturaleza como sujeto de derechos (artículo 10) y contiene disposiciones al respecto que deben ser consideradas por las Universidades en su organización y funcionamiento.

Respecto a la naturaleza la LOES tiene disposiciones que exigen a las Universidades fomentar y ejecutar programas de investigación, para el mejoramiento y protección del ambiente promoviendo el desarrollo sustentable en armonía con la naturaleza, priorizando el bienestar animal. Se exige una convivencia armónica con la naturaleza y el respeto a sus derechos, preservando un ambiente sano y una educación y cultura ecológica. Desenvolverse en un ambiente de convivencia armónica con ella (artículos 8, 9, 13).

#### **2.3.5. Igualdad de los actores del Sistema de Educación Superior**

Es importante señalar que mediante resolución RPC-SO-22-No.414-2017 de 30 de junio de 2017, se promulgó el Reglamento para Garantizar la Igualdad de Todos los Actores del Sistema de Educación Superior cuyo objeto es: respetar, proteger, garantizar y promover dicha igualdad bajo los principios de:

---

<sup>269</sup> La norma que estuvo contenida en un solo artículo del RRA (2013), se mantiene en siete artículos que son más específicos sobre el tema discapacidad en el RRA (2019).

igualdad de oportunidades, equidad y protección, participación y no discriminación, interculturalidad, desarrollo incluyente e integral, progresividad y no regresión y opción preferencial, lo cual debe ser aplicado por las Universidades debiendo implementar sus propios reglamentos para garantizar la igualdad de los actores universitarios.

En el marco de la igualdad, este Reglamento precisa los derechos y obligaciones que tienen los profesores, los estudiantes, el personal administrativo y los trabajadores de las Universidades. La Unidad de Bienestar Universitario u otra similar es la encargada de promover y articular las acciones en procura de alcanzar el derecho a la educación, los principios, derechos y obligaciones que establece el indicado Reglamento; asimismo le corresponde realizar la evaluación y seguimiento del Plan Institucional de Igualdad. El estado, los mecanismos de cumplimiento y el resultado de las medidas implementadas por las Universidades para alcanzar los propósitos de este Reglamento, deben ser incorporados a la rendición de cuentas institucional.

### **2.3.6. El acceso a la educación en las Universidades**

En Ecuador originalmente, el ingreso o admisión a las Universidades tuvo carácter de elitista, fundamentado en condiciones étnicas discriminatorias y de carácter económico. Dichas limitaciones segregacionistas procedieron de la época colonial y se mantuvieron hasta muy entrada la República.

Posteriormente y con la influencia de la Reforma implementada en la Universidad de Córdoba (Argentina), se planteó el libre ingreso que fue acogido en las Universidades latinoamericanas, pero sin contar con los recursos para el efecto. En los años setentas en el Ecuador, se produce la primera aplicación del llamado “libre ingreso” luego del asesinato de estudiantes en la Universidad de Guayaquil que reclamaban la abolición del examen de ingreso (1969), hecho lamentable ejecutado por militares en el gobierno de Velasco Ibarra. La mayoría de Universidades públicas dejaron de tomar exámenes y la Universidad Central del Ecuador impulsó, por inspiración de su Rector (Manuel Agustín Aguirre), la denominado Segunda Reforma de importantes logros académicos y que en lo que tiene que ver con el acceso, planteó la Universidad de “puertas abiertas”. Es una etapa que debe entenderse en su contexto histórico y que respondió a las

condiciones del país en aquellos momentos, cuya población mayoritaria era excluida del ingreso a la Universidad a más de sus deplorables condiciones económicas. En los años setentas se experimenta un drástico crecimiento de la tasa de matrícula en las Universidades. Se pueden destacar los siguientes datos al respecto: la tasa de matrícula en el año lectivo 1952-1953 fue del 4,9% pasando al 42.9% en el año lectivo 1969-1970, decreciendo en el siguiente 1971-1972 al 32,9% y disparándose en el año lectivo 1971-1972 al 104.8%. En números concretos en el primer año lectivo mencionado se matricularon 4571 alumnos y en 1971-1972 se matricularon 43.743<sup>270</sup>. La única limitación que existió para el acceso era la condición económica, pues la Universidad no era gratuita. Con posterioridad, las Universidades ante la imposibilidad de atender la demanda de bachilleres aspirando ingresar a ellas, adoptan diferentes mecanismos como el curso propedéutico, algunas nuevamente tomaron exámenes de ingreso. Se exigían como requisitos el título de bachiller relacionado con la carrera escogida y la asistencia a un curso denominado “preuniversitario”, de conocimientos generales. Es una etapa de crecimiento de matrícula, pero asimismo de pronta deserción de las aulas.

Este concepto del libre ingreso se mantuvo en los años ochenta. Con la aprobación de la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas (1982) se estableció en su artículo 38 que, para ser estudiante universitario se requería acreditar la condición de bachiller y cada Universidad debía regular el procedimiento de ingreso “teniendo en cuenta la especialización de los bachilleres, sus necesidades de nivelación, la organización y distribución de los recursos académicos y los requerimientos de capacitación profesional del país”. En las Universidades públicas en el período indicado, no se exigió examen de ingreso y se concretaron a cursos de nivelación; además, la limitación para el ingreso estaba determinada por condiciones económicas, pues debían pagarse matrículas y aranceles.

Entre 1990 y 1995 el presupuesto para enseñanza superior se mantuvo cerca del 0,7% del PIB. La matrícula descendió de 58% en 1985 a 50% en 1995. Entre 1989 y 2008 se crean 47 universidades: 10 públicas, 2 cofinanciadas y 35

---

<sup>270</sup> Las cifras aquí señaladas son tomadas de PACHECO PRADO, L. (1992: 177).



autofinanciadas. Crece la población estudiantil en un 109% en las universidades públicas y en 323% en las privadas<sup>271</sup>.

Se mantuvo la idea del ingreso libre y se eliminó como requisito el título de bachiller en relación con la carrera. Es una etapa de ingreso desmesurado que genera interminables filas para alcanzar cupos para el curso de nivelación denominado “preuniversitario”. En esta etapa se mantienen exámenes de ingreso definidos por cada Facultad, exigencia que al parecer habría estado motivada por las limitaciones económicas derivadas de presupuestos bajos de las Universidades.

En el año 2000 se emite la Ley Orgánica de Educación Superior que estableció el Primer Sistema de Nivelación y Admisión (artículo 43), en el cual se mantiene el acceso concentrado en los sectores de mayores recursos al existir costos por matrículas, derechos, tasas y aranceles. Dicho Sistema que dependía de dos instancias: la Asamblea Universitaria Ecuatoriana y del CONESUP, no entró en vigencia y las Universidades a su libre arbitrio establecieron mecanismos de ingreso.

Luego de ello y a partir de la llamada Revolución Ciudadana, se modificaron los parámetros de admisión a las Universidades según se analiza a continuación.

### **2.3.7. Admisión en la Universidad a partir del año 2007**

El derecho a la educación es un derecho humano consagrado por la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Para que tal consagración jurídica pueda convertirse en una realidad, fue necesario reconocerlo a nivel gubernamental, reformar la normativa y emprender en la inversión respectiva. Se requería de voluntad política para este propósito.

A partir del ascenso de la Revolución Ciudadana al gobierno (2007) se registran cambios importantes al respecto<sup>272</sup>, encontrando como una referencia

---

<sup>271</sup> MORENO, K. (2017:). En línea. Última consulta 17 de mayo de 2019.

<sup>272</sup> Es preciso señalar que este trabajo tiene limitación en cuanto a las cifras aquí proporcionadas, pues, se las ha obtenido de fuentes secundarias, al no tener acceso a fuentes de carácter oficial que no hayan sido las proporcionadas en anuncios de prensa por personeros de las instituciones.

destacada que la tasa de matriculación se ha incrementado entre los años 2006 y 2014 en once puntos porcentuales, pasando del 28 % al 39%<sup>273</sup>

Otro estudio señala que la tasa de asistencia a la Universidad en la Revolución Ciudadana, habría tenido dos etapas: una desde el inicio de este proceso político (2007) determinada en 33,3% hasta el año 2011 en que llega al 43,7%; y, otra desde el año 2012 en que empieza a descender el porcentaje de asistencia 30,5% hasta el 2014 que registra una tasa de 30,5%. En la primera etapa habría existido un crecimiento bastante destacado en virtud a la gratuidad garantizada en la Constitución de la República, pero que se contraponen con la segunda etapa en que habría existido un decrecimiento como producto de la implementación del Examen Nacional para la Educación Superior<sup>274</sup>.

Otro estudio<sup>275</sup> concluye señalando que el proyecto de reformas a la educación superior de la Revolución Ciudadana buscaba eliminar las barreras de acceso a la Universidad por medio de la gratuidad establecida en la Constitución en el año 2008; y, por otro lado, implementar un examen de ingreso a las Universidades (2012), así como el cierre de las Universidades de deficiente calidad. Pese a que las reformas se contraponen, pues, la una procura el incremento de la matrícula y las otras dos tienen efectos negativos en la matrícula, ha prevalecido la primera existiendo un crecimiento de la matrícula.

En el año 2012 existe un descenso de la matrícula universitaria según los datos comparativos de los que se dispone, lo que podría explicarse por el examen ENES y por el mencionado cierre de Universidades<sup>276</sup>; pese a ello, es importante conocer la aclaración realizada por el INEC que establece que “las cifras de tasa neta de matriculación en educación superior en el periodo 2007-2011 no son comparables con las cifras de esta misma tasa en el periodo 2012-2013. Esto porque a partir del año 2012 la Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo (ENEMDU), con la que se mide esta tasa, se desactualizó al haberse

---

<sup>273</sup> RESTREPO R. y STEFOS E. (2017:81).

<sup>274</sup> LUNA TAMAYO, M. (2017: 226).

<sup>275</sup> PONCE, J. y CARRASCO F. (2016: 20).

<sup>276</sup> Milton Luna señala que el desplome de la matrícula universitaria en el año 2012 se debe específicamente a la implementación del SNNA y del ENES y que el Bachillerato General Unificado (BGU) no fue un soporte para los bachilleres en su deseo de ingresar a las Universidades. Las cifras que presenta respecto a este año coinciden con las del INEC, pero no así las que se refieren a la matrícula por el año 2014. LUNA TAMAYO, M. (2017).

incrementado un ciclo (de nivelación) dentro de las opciones de nivel educativo sobre las cuales debían responder los encuestados<sup>277</sup>”.

Con los datos expuestos, se puede concluir señalando que en el período de la Revolución Ciudadana (2007-2017) existe un incremento de la matrícula universitaria, junto a ello, se supera la etapa de exigencia económica y se priorizan los méritos para el ingreso. Los estudiantes se matriculan gratuitamente y sus estudios sin costo en las universidades públicas, imponen una exigencia académica; por lo mismo, la gratuidad lleva implícita la responsabilidad. El discurso meritocrático empero, encuentra algunos tropiezos y evidencia que el mismo no garantiza la igualdad de oportunidades para el ingreso porque reproduce las desigualdades que existen en la etapa del bachillerato. Para la obtención de mejores puntajes los estudiantes debieron acudir a instituciones privadas o públicas para la preparación del examen. Luego de los exámenes muchos estudiantes se quedaron sin poder ingresar a las Universidades por falta de cupos de acuerdo a los puntajes obtenidos, debiendo matricularse en las privadas que experimentan un crecimiento destacado en su matrícula. La crítica mayor se realiza al ENES que contenía pruebas estandarizadas que reproducen las desigualdades. “...los exámenes estandarizados en realidad reproducen una fotografía de las diferencias materiales, es decir, diferencias de clase que se van marcando aún antes de los primeros años del proceso académico formal<sup>278</sup>.” Pese a lo dicho, con la unificación en un solo examen a partir del 2016 llamado Ser Bachiller, se posibilitó que el mismo sirva tanto para graduación de bachilleres como para el ingreso a las Universidades, con lo cual se han superado varias de las falencias, más aún que el examen contiene aspectos relativos a conocimientos, habilidades y destrezas; y, además, para el ingreso con la LORLOES se corrige el error de no haber considerado el arrastre académico del bachiller, lo que permitiría una mejor cualificación del aspirante a la Universidad.

Los siguientes cuadros son obtenidos de la presentación que contiene la propuesta de reformas a la LOES, realizada por la SENESCYT con la actual administración del Presidente Moreno, lo que ratificaría lo anteriormente

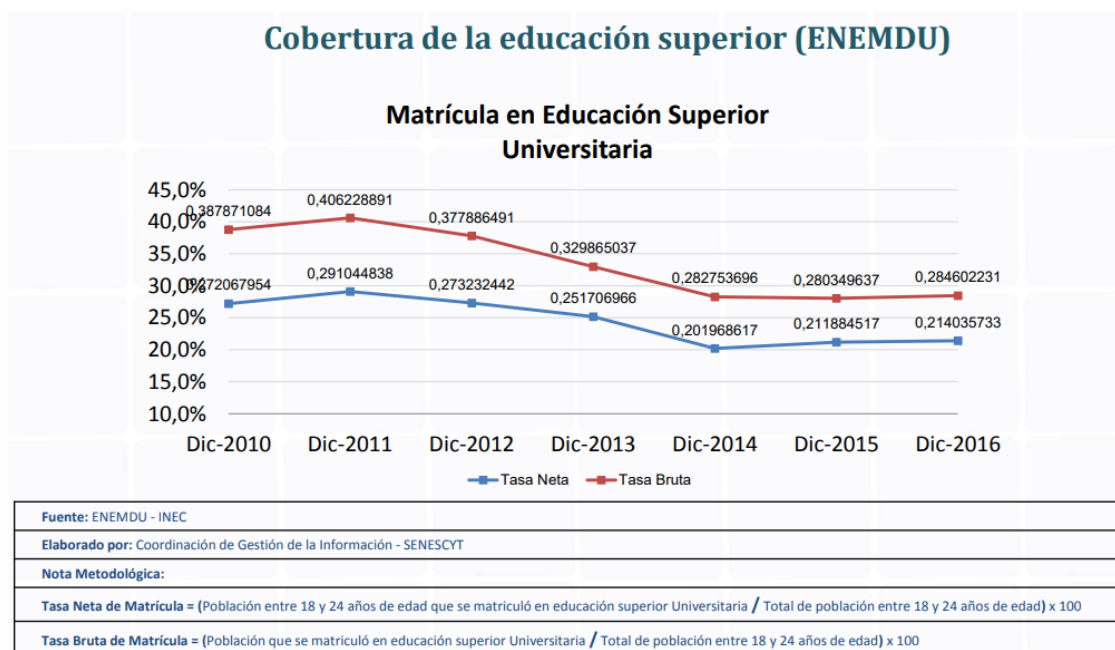
---

<sup>277</sup><https://www.eluniverso.com/noticias/2014/12/05/nota/4306056/tasa-matriculacion-universitaria-ya-no-es-comparable-dice-inec> Última consulta: 21 de febrero de 2018.

<sup>278</sup> MORENO YÁNEZ, K. y CABRERA NARVÁEZ S. (2017: 254).

explicado en el sentido de que la tasa de matrícula en la educación superior, tanto neta como bruta, pese a la baja experimentada a finales del 2011 y más concretamente a partir del 2012, revela un nuevo impulso con tendencia a subir. De todas maneras, aún en el 2016, no alcanza las cifras del 2010:

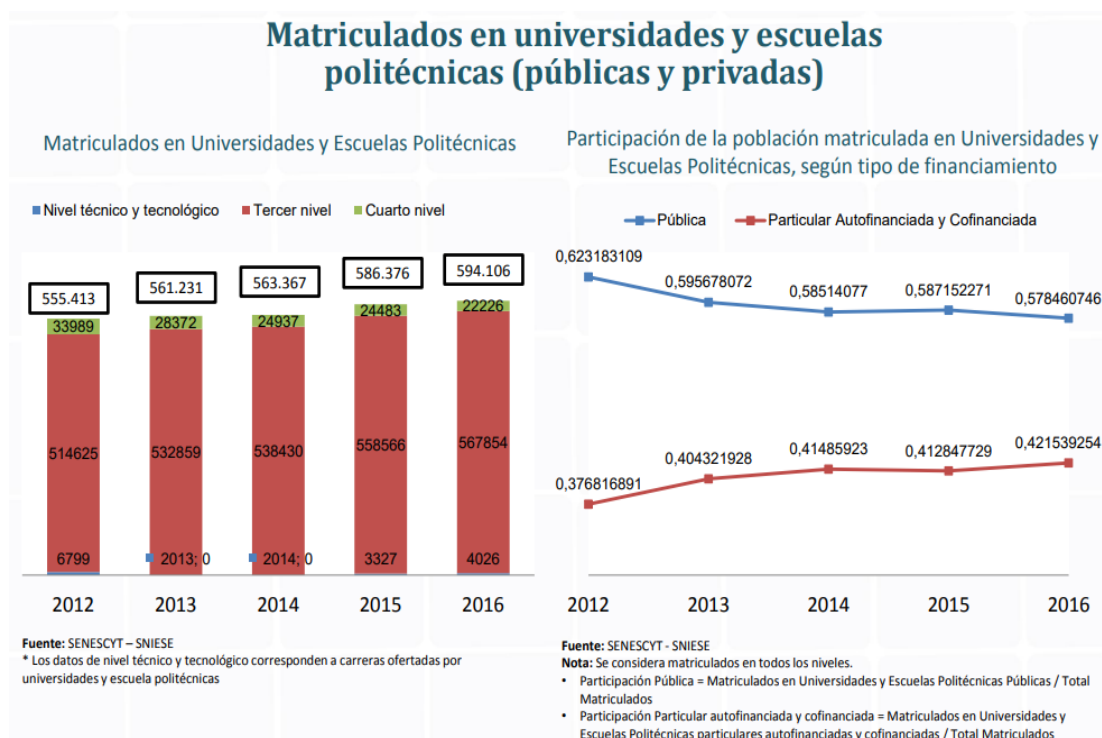
**CUADRO N° 7<sup>279</sup>:**  
**TAZA BRUTA DE MATRICULACIÓN (2010-2016)**



<sup>279</sup> ENEMDU-INEC. Tomado del informe de rendición de cuentas de la SENESCYT (2015).

## CUADRO N° 8<sup>280</sup>:

### Matriculados en Universidades y Escuelas Politécnicas (2012-2016).



Se puede señalar también, que existe una brecha entre los cupos de las carreras que se ofertan y la demanda por parte de los estudiantes, sin haber podido llenar algunas plazas. Con la nueva administración, se ha insistido que el mayor logro sería el incremento de cupos, lo cual se verifica efectivamente en el año 2018, pero esto fue posible en virtud al compromiso adquirido por la Universidad pública, la cual espera el respectivo financiamiento y evidentemente se aspira que no se retorne al pasado de aulas llenas de estudiantes que impiden un verdadero avance pedagógico. Se informa que existieron 66.000 cupos para el segundo semestre del año 2018 que significa un incremento del 44 % en relación con el anterior, pese a lo cual no cubre la demanda de quienes rindieron la prueba Ser Bachiller y que alcanza a la cifra de cerca de 270.000 estudiantes<sup>281</sup>.

<sup>280</sup> SENESCYT-SNIIESE Tomado del Informe de rendición de cuentas de la SENESCYT (2015).

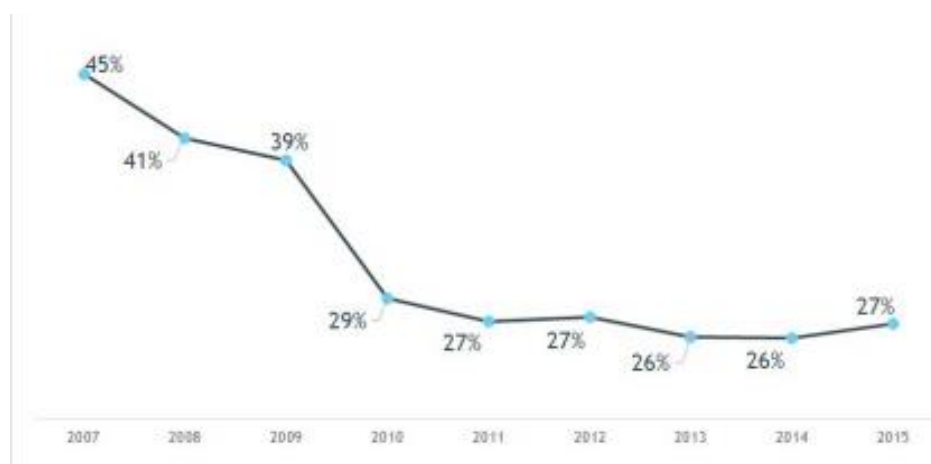
<sup>281</sup> <http://www.forosecuador.ec/forum/ecuador/educaci%C3%B3n-y-ciencia/90955-postulaciones-para-la-universidad-2018-ser-bachiller-snna> Última consulta 10 de febrero de 2018.

Según los reportes del INEC han ingresado prácticamente el 50% de mujeres (con tendencia al alza) y el 50% de hombres con lo que se supera la histórica exclusión de género en el acceso a la educación. En el año 2016, el 52,5% de las personas matriculadas corresponde a mujeres. En los últimos cinco años esta ha sido la tendencia y ha crecido de manera constante. No obstante, la brecha entre ambos sexos se ha reducido, dado que en el periodo 2012 – 2016 el crecimiento de hombres matriculados fue de 14,5%, en tanto que el de mujeres fue solamente de 0,9%.

Se superan los límites que existían en virtud de los recursos económicos y se pone énfasis en la meritocracia. Aquellas limitaciones se han reducido drásticamente como se aprecia en el siguiente gráfico:

**CUADRO N° 9<sup>282</sup>**

**Falta de recursos como causa para no ingresar a educación superior (2006-2015)**

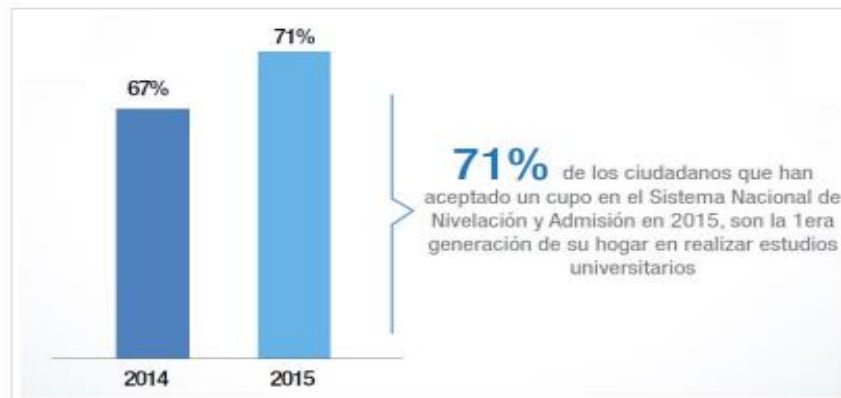


Otro dato interesante a ser analizado es aquel que permite apreciar que el 71% de quienes han ingresado a las Universidades son primera generación.

<sup>282</sup> RESTREPO R. y STEFOS E. (2017: 82).

### CUADRO N° 10<sup>283</sup>

#### Aceptación de cupos en el Sistema Nacional de Nivelación y Admisión en 2014-2015

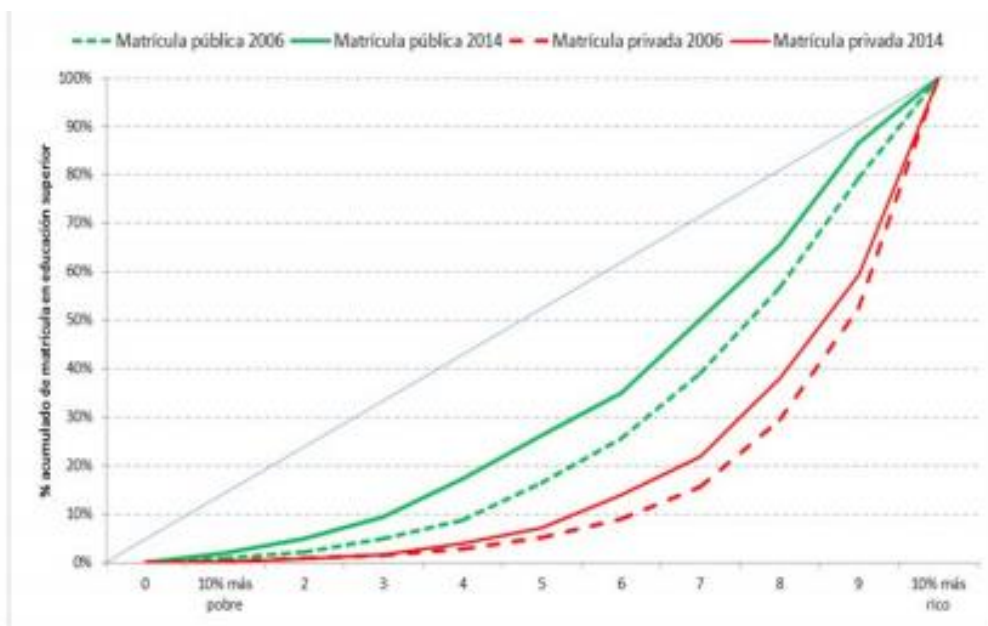


En las Universidades privadas existe una mayor concentración de estudiantes con mayores ingresos mientras que las Universidades públicas abren sus puertas a todos, duplicándose la matrícula del 40% más pobre entre el 2006 y el 2014 según el siguiente gráfico:

<sup>283</sup> Fuente: Sistema Nacional de Nivelación y Admisión SNNA. Elaboración: SENESCYT 2015. RESTREPO R. y STEFOS E. (2017: 82).

## CUADRO N° 11<sup>284</sup>

### Encuesta de Condiciones de Vida 2006-2014



Es preciso señalar que lo anteriormente indicado se sustenta en el Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNNA) e implementado a partir del 2010 con el propósito garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación superior, en consonancia con lo que dispone la Constitución de la República, el Plan Nacional del Buen Vivir y la LOES. Esta última dispone en el Artículo 81 que el ingreso a las Universidades estará regulado por dicho Sistema al que deben someterse los estudiantes aspirantes a las IES. La misma norma señala la obligación de realizar actividades de coordinación entre la SENESCYT y el Ministerio de Educación, con el propósito de articular el nivel bachiller y la educación superior pública. En esta última disposición se puede apreciar la aplicación del principio constitucional de la integralidad en materia de educación, encontrando que el SSNNA debía determinar los mecanismos más adecuados para que las Universidades establezcan mecanismos que permitan superar las diferencias entre os diferentes niveles de estudio.

Aunque ya se ha referido anteriormente corresponde recordar que el nuevo esquema planteado por la LORLOES (2018) mantiene la línea de la LOES (2010) respeto a que la admisión a las Universidades debe realizarse priorizando

<sup>284</sup> Encuesta de Condiciones de Vida 2006-2014. Elaboración: Hitner (2016). RESTREPO R. y STEFOS E. (2017:83).



la meritocracia, en aplicación del principio de igualdad de oportunidades, pero también se ha incluido la libertad para escoger carreras, lo cual se ha visto que está sujeta también al cumplimiento de méritos. Adicionalmente, es preciso reiterar que en este proceso deben aplicarse acciones afirmativas. Pese a ello, se ha expuesto al analizar la LORLOES, que la solución a los problemas educativos no puede encontrarse de manera exclusiva en las Universidades; y, por lo mismo, es necesario que exista una mayor coordinación entre los diferentes niveles educativos de tal manera que se puedan corregir en cada generación las deficiencias existentes, en aplicación del principio de integralidad consagrado en la Constitución de la República.

En la actualidad la implementación del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión es de responsabilidad del Órgano Rector de la política pública de educación superior el cual de acuerdo a lo que dispone el artículo 20 del Reglamento General (2019) a la Ley Orgánica de Educación Superior (2019) debe establecer procesos unificados de inscripción, evaluación y asignación de cupos, considerando los cupos de los que disponen las Universidades, la libre elección de los postulantes, meritocracia e igualdad de oportunidades la cual debe incluir acciones afirmativas y criterios de equilibrio territorial y condición socioeconómica. El Sistema tiene las siguientes fases operativas que se realizan de manera virtual: habilitación de cuenta en la plataforma, inscripción, asignación de sede para rendición del examen, toma del examen, verificación de aciertos, postulación, asignación y asignación de cupo.

### **2.3.8. Deserción, movilidad y egresamiento de estudiantes.**

Con el propósito de dar cumplimiento a lo dispuesto por la Constitución de la República, la LOES (2010) tiene entre sus objetivos garantizar la educación superior de calidad que permita la permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna género, credo, orientación sexual, etnia, cultura, preferencia política, condición socioeconómica o discapacidad, lo que incluye también la igualdad de oportunidades para migrantes (artículo 71).

Se posibilitan estas tres figuras como derechos que tienen los estudiantes para permanecer en las Universidades evitando la deserción, la posibilidad de movilización, que es también un derecho para poder desplazarse a otras

universidades o carreras. Por último, el derecho a egresar una vez que el estudiante ha culminado su malla curricular, luego de lo cual pueden optar por la titulación.

En el ejercicio de estos derechos debe garantizarse el principio constitucional de igualdad de oportunidades. Es obligación de las Universidades fomentar las relaciones interinstitucionales con las otras instituciones del sistema de educación superior con el propósito de garantizar la movilidad estudiantil.

En el Reglamento de Régimen Académico se regulan los títulos y grados a los que tendrían derecho los estudiantes, que una vez cumplida su malla curricular y los requisitos de graduación que incluyen, se concluye con la presentación a rendir examen o cualquier trabajo de titulación por el que hayan optado.

Pero es también obligación de las Universidades según el artículo según el artículo 124 de la LOES (2010), garantizar a los egresados el conocimiento efectivo de deberes y derechos ciudadanos, de la realidad socioeconómica, cultural y ecológica del país, así como el dominio de una lengua diferente a la materna y el manejo de herramientas informáticas, todo esto como parte de su formación en valores y derechos.

La Constitución de la República establece la obligación de articular la educación secundaria con la educación superior, lo que al parecer no se estaría cumpliendo de manera efectiva según la investigación realizada por Antonio Franco<sup>285</sup>. En dicha investigación se establece que desde el año 2013 los bachilleres se han formado en el modelo de destrezas, alejado de los perfiles requeridos por las Universidades y se ha reducido el número de horas relacionadas con las carreras que en el futuro seguirán los estudiantes. No existe correspondencia entre el examen Ser bachiller y el Examen Nacional de ingreso a las universidades, las temáticas son distintas.

Es evidente que existe una falta de orientación vocacional en los colegios que es uno de los elementos esenciales que determinan la deserción en las Universidades; para superar este problema deberían existir elementos claros de coordinación entre el Ministerio de Educación, la SENESCYT, el CES y las Universidades.

---

<sup>285</sup> FRANCO, A. (2016).

Otra causa de deserción es la necesidad que tienen los jóvenes de trabajar ya sea por circunstancias de carácter económico no satisfechas por los padres, como también por el hecho de haber establecido relaciones familiares o de pareja que requieren ser satisfechas por encima de la necesidad de estudio.

Se conoce que alrededor del 40% de los bachilleres no tienen una decisión clara de estudio en la Universidad y esta es una de las causas de abandono de carreras en los primeros años. Hasta el 2012 el índice de deserción se encontraba en alrededor del 50%, mientras que, en el año 2014, ha bajado al 26 % según el Informe de Rendición de Cuentas de la SENESCYT para el año 2015<sup>286</sup>.

#### **2.4. Autonomía y Gobernanza de las Universidades públicas**

Aunque la Constitución de la República del Ecuador califica como un principio de las Universidades a la autonomía, se considera que es la esencia misma de ellas, sin la cual no pueden ejercer su gobernanza, así como tampoco podrían cumplirse los otros principios si aquella no es garantía del ejercicio de la actividad académica y organizativa de las Universidades.

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la palabra autonomía proviene del griego *αὐτονομία* y tiene cuatro significados, dos de los cuales interesan para este trabajo:

- “1. Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios.
2. Condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie<sup>287</sup>”.

De acuerdo con esta definición la autonomía universitaria consistiría en la potestad que tienen las Universidades para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, siendo aquella, la condición esencial que tienen las Universidades para en ciertos aspectos del cumplimiento de sus funciones, no depender del Estado o de otras instituciones.

La Constitución de la República del Ecuador (2008) y la Ley Orgánica de Educación Superior (2010) clasifican a la autonomía universitaria en cuatro:

---

<sup>286</sup> <http://www.senescyt.gob.ec/rendicion2015/assets/presentaci%C3%B3n-rendici%C3%B3n-de-cuentas.pdf> Última consulta 21 de enero de 2018.

<sup>287</sup> Diccionario de Real Academia Española de la Lengua (2014).

académica, administrativa, financiero y orgánica. En la doctrina y en el Derecho Comparado motivo de este estudio, existen otras clasificaciones, pero la más generalizada refiere tres tipos de autonomía: institucional, académica y administrativa. La autonomía institucional se corresponde con la orgánica que refiere la Constitución de la República del Ecuador y en la autonomía administrativa se suele incluir la financiera.

Sea una u otra forma de clasificar a la autonomía universitaria, ella se verifica a través de las potestades que tienen las Universidades, las cuales también se pueden ordenar en: potestad normativa, potestad académica, potestad administrativa y potestad disciplinaria. En este trabajo se hará referencia de aquí en adelante a la autonomía en relación con esta clasificación de sus potestades.

La autonomía es el principio primario para el funcionamiento de las Universidades, mientras que la gobernanza es posible ejercerla siempre que la primera se encuentre plenamente garantizada. La gobernanza exige la implementación de mecanismos de gestión para que ella pueda alcanzar los objetivos universitarios.

Por otro lado, aunque la palabra gobierno es más conocida y se refiere a la acción de mandar o regir con autoridad, guiar o dirigir a una colectividad, para este trabajo se usará también el término gobernanza, el cual según el mismo Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, es el: “Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”. Este concepto parece más apropiado para la Academia en virtud a sus fines y objetivos, es un concepto más amplio que abarca todo el quehacer universitario, por lo que en este trabajo se usará gobernanza para referirse a toda la gestión universitaria, mientras que el término gobierno se lo empleará para identificar exclusivamente a la estructura jerárquica de autoridades que dirigen la Universidad.

Sobre los diferentes aspectos doctrinarios y un análisis más detallado sobre autonomía y gobernanza se realizará en el Capítulo III de este trabajo.

Corresponde a continuación realizar, de manera breve, un recuento histórico que recoja lo analizado en el Capítulo I, a fin de contextualizar en este Capítulo la autonomía y la gobernanza según la normativa vigente, lo que

facilitará la comprensión del Capítulo III del Derecho Comparado; y, realizar una proyección de las propuestas que se plantean en el Capítulo IV.

#### **2.4.1. Breve reseña histórica**

No cabe que en esta parte se analice con detenimiento el proceso histórico de la autonomía, pues, el mismo, ha sido estudiado en extenso en el Capítulo anterior. Conviene únicamente precisar algunos hitos importantes.

La Universidad ecuatoriana tuvo como antecedentes el modelo organizativo y de estudios de la Universidad de Salamanca. Las primeras Universidades coloniales instauradas en la Audiencia de Quito, fueron un fiel reflejo de lo que sucedía en la indicada Universidad española. En aquellas, existía un predominio de la Iglesia católica, quien decidía sobre el gobierno de las Universidades, el nombramiento de autoridades, planes de estudio y contratación de personal. La autonomía se encontraba vedada.

Con la República el esquema se mantiene hasta 1906, en que se separa la influencia de la Iglesia frente al Estado y es este el que pasa a dirigir los destinos de las Universidades. Desde el gobierno se marcan las directrices y se imponen las autoridades universitarias. En esta etapa son los gobiernos de turno los que dirigen las Universidades con una relativa autonomía de la gestión interna de ellas. El origen de la autonomía universitaria podría tener sus primeros antecedentes en la lucha por separar el poder del Estado frente a la Iglesia, aunque luego dicha autonomía pasa a ser regulada desde los gobiernos de turno.

Es a partir de la Revolución Juliana de 1925, que mediante el Decreto de Enseñanza Superior emitido por la Junta de Gobierno el 17 de octubre de ese año, se reconocen a las Universidades la autonomía en cuanto a su manejo técnico y administrativo.

En 1945 mediante la acción decidida de los universitarios y luego de los movimientos patrióticos que concluyeron con la caída del gobierno de Arroyo del Río, se reconoce constitucionalmente la autonomía universitaria, la cual a partir de esa fecha se ha mantenido con texto casi similar hasta el año 2008, que la reconoce y establece que las Universidades se rigen por la Ley y sus estatutos.

Una vez alcanzada la autonomía, así como esta fue violentada de manera dictatorial hasta el año 1979, también fue objeto de abuso sobre todo en los años ochenta, por parte de sectores universitarios que llegaron a imponer la desregulación de las Universidades generando con ello ausencia de políticas educativas y el deterioro de la calidad en la educación universitaria. Inclusive la inviolabilidad de los predios fue utilizada de manera inadecuada al punto que al interior de las universidades existían bandas de delincuentes que no fueron controladas por las autoridades universitarias. “En la universidad ecuatoriana el término autonomía llegó a tener connotaciones cuasi sagradas y el solo cuestionamiento sobre su aplicabilidad, su impacto en la optimización y mejora de la eficiencia del sistema, se consideraba casi una herejía<sup>288</sup>”. La autonomía fue el alimento necesario para algunos partidos políticos que, bajo este pretexto, gobernaron la Universidad ecuatoriana imponiendo inclusive el terror al interno, sin que exista intervención estatal porque eso habría implicado violación del “sagrado” principio.

Los acontecimientos suscitados en las Universidades públicas por aquellos años de desregulación y autonomía sin control, determinaron la necesidad de modificar este concepto, lo cual fue discutido en la propia academia. El reclamo de que las Universidades rindan cuentas de los recursos obtenidos desde el Estado y el cumplimiento de sus fines fueron generando la idea de autonomía con la contrapartida de responsabilidad, lo que empieza a discutirse a lo interno de las propias Universidades en los años 90 según lo sostiene Iván Carvajal, a partir de lo cual surgieron los conceptos de “autonomía responsable” y “rendición de cuentas”<sup>289</sup>.

En la Constitución de 1998 se incorpora el concepto de rendición de cuentas y se crea el CONESUP con base en la Secretaría Técnica del CONUEP que ya existía por ley de 1982. El CONESUP estuvo integrado por nueve miembros de los cuales siete eran rectores y representantes de las Universidades, pero tenía escasa representación del Estado. “Esta desproporción generó muchas dificultades: unas de las principales fue la ausencia de políticas educativas públicas, interrelación con los planes de

---

<sup>288</sup> PACHECO OLEA, Leonidas Augusto; PACHECO MENDOZA. Rosa, (2015). En línea: Última consulta 16 de mayo. de 2019.

<sup>289</sup> CARVAJAL I. (2016:181).

desarrollo del estado y el conflicto de intereses por ser los mismos controlados quienes ejercen el control y dio como resultado una serie de problemas tales como la fundación de nuevas Universidades sin los sustentos técnicos adecuados, la creación indiscriminada de carreras sin estudios que avalen su pertinencia ni enlazadas a los requerimientos del país. El arancelamiento de servicios educativos de la educación pública con los consecuentes obstáculos económicos para el ingreso de la población al sistema universitario<sup>290</sup>.

El concepto de rendición de cuentas se mantuvo en la LOES de 2000 y en la Constitución de la República de 2008, la cual además incorpora la autonomía responsable que es recogida junto al primer concepto en la LOES de 2010.

El siguiente cuadro evidencia el desarrollo histórico de la autonomía:

### CUADRO N° 12<sup>291</sup>

#### **Evolución histórica de la autonomía y rendición de cuentas de las Universidades en las Constituciones de la República del Ecuador**

1945	• Art. 143.- Las Universidades son autónomas, conforme a la Ley, y atenderán de modo especial al estudio y resolución de los problemas
1946	• Art. 172.- Las Universidades, tanto oficiales como particulares, son autónomas. Para la efectividad de esta autonomía en las Universidades oficiales, la Ley propenderá a la creación del patrimonio universitario.
1967	• Art. 43.- Autonomía Universitaria. - Las Universidades y las escuelas politécnicas son autónomas y se rigen por la ley y estatutos propios; para la efectividad de esta autonomía, la ley propenderá a la creación del patrimonio universitario.
1979	• Art. 28.- Las universidades y escuelas politécnicas, tanto, oficiales como particulares son autónomas y se rigen por la ley y su propio estatuto. Para asegurar el cumplimiento de los fines, funciones y autonomía de las universidades y escuelas politécnicas el Estado crea e incrementa el patrimonio universitario y politécnico
1998	• Art. 75.- Las universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares serán personas jurídicas autónomas sin fines de lucro, que se regirán por la ley y por sus estatutos, aprobados por el Consejo Nacional de Educación Superior. • Artículo 237.- La ley establecerá las formas de control social y de rendición de cuentas de las entidades del régimen seccional autónomo.
2008	• Art. 355.- Reconocimiento de la autonomía responsable. - El Estado reconoce a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los principios establecidos en la Constitución de la República. ... • 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

<sup>290</sup> PACHECO OLEA, Leonidas Augusto; PACHECO MENDOZA. Rosa, (2015). En línea: Última consulta 16 de mayo de 2019.

<sup>291</sup> Elaboración propia.

Respecto al gobierno de las Universidades, se ha dicho ya que, en la etapa colonial estaba regulado desde España y las disposiciones en la Audiencia de Quito provenían de la Iglesia.

En la República, desde los inicios se estructuró la Universidad bajo la regulación desde el Estado mediante los denominados Consejos Generales que hasta antes de 1892 estuvieron conformados por el Ministro de Instrucción Pública, el Arzobispo de la Arquidiócesis y representantes de la Universidad entre ellos el Rector y los Decanos. En el régimen interno las Universidades se organizaban mediante la Junta General (de doctores en algunos casos) como máxima autoridad, el Rector y los Decanos en orden jerárquico.

Con la Ley Orgánica de Educación Superior de 1964 se mantiene como ente de regulación al Ministerio de Educación y al Consejo Técnico de Educación Superior.

En 1966 se crea el Consejo Nacional de Educación Superior. Internamente la máxima autoridad es el Consejo Universitario (denominación que existe desde 1937), el Rector como representante legal y en orden jerárquico: Vicerrector, Junta de Facultad, Consejos Directivos, Decanos, Subdecanos, situación que persiste hasta 1971 en que se incorporan como autoridades bajo los Subdecanos, a los Directores de Escuela.

La Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas de 1982, establece un esquema similar a los anteriores, pero con algunas modificaciones. El ente rector es el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas. La Asamblea Universitaria es la máxima autoridad bajo la cual está el Consejo Universitario, Rector, Vicerrectores y demás autoridades y organismos establecidos en el Estatuto.

La Ley Orgánica de Educación Superior del año 2000 establece la siguiente estructura de gobierno de las Universidades: Órgano Colegiado Superior como máxima autoridad, Rector como primera autoridad ejecutiva, Vicerrector o Vicerrectores; existe la Asamblea de la Universidad Ecuatoriana como organismo representativo y consultivo que sugiere al CONESUP políticas y lineamientos para las Universidades; el CONESUP es el organismo planificador, regulador y coordinador del Sistema Nacional de Educación Superior.



La LOES del año 2010 estableció siguiendo lo dispuesto por la Constitución de la República (2008), dos organismos de planificación y regulación de la educación superior: el Consejo de Educación Superior (CES), el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad (CEAACES), y, además, la Secretaría Nacional de Educación Superior Ciencia y Tecnología (SENESCYT) como órgano coordinador de la política pública. El gobierno universitario está integrado por el Órgano Colegiado Académico Superior (OCAS) como máxima autoridad de las Universidades, el Rector como representante legal y máxima autoridad ejecutiva, Vicerrectores, Decanos, Subdecanos y otras autoridades de similar jerarquía; existe la Asamblea del Sistema de Educación Superior que es órgano representativo y consultivo que sugiere políticas y lineamientos al CES; igualmente, se crean los Órganos Regionales Consultivos de Planificación de la Educación Superior que son órganos de consulta para la SENESCYT.

Con la LORLOES (2018) se mantiene el mismo esquema de la LOES (2010) con ciertos cambios de denominación. En efecto, el CEAACES pasa a ser CACES Consejo de Acreditación de la Educación Superior, la SENESCY se llama Órgano Rector de la política pública de la educación superior y el OCAS se denomina ahora Órgano Colegiado Superior (OCS).

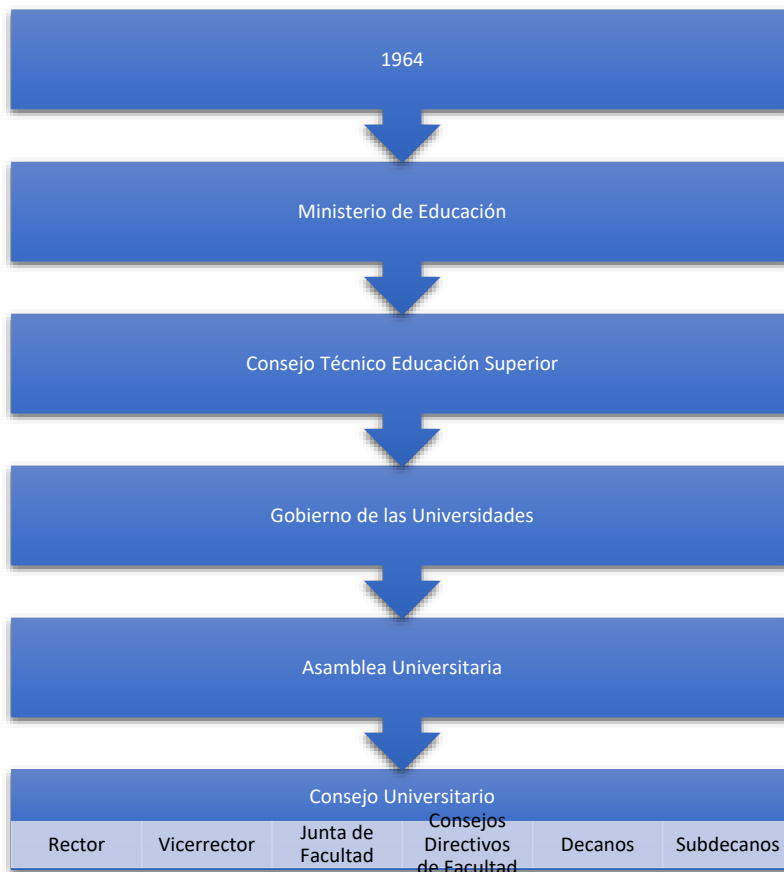
El cuadro siguiente de manera objetiva explica la evolución histórica de la estructura de gobierno de las Universidad ecuatoriana, en su normativa más significativa, según se ha dejado expuesto en las líneas precedentes:

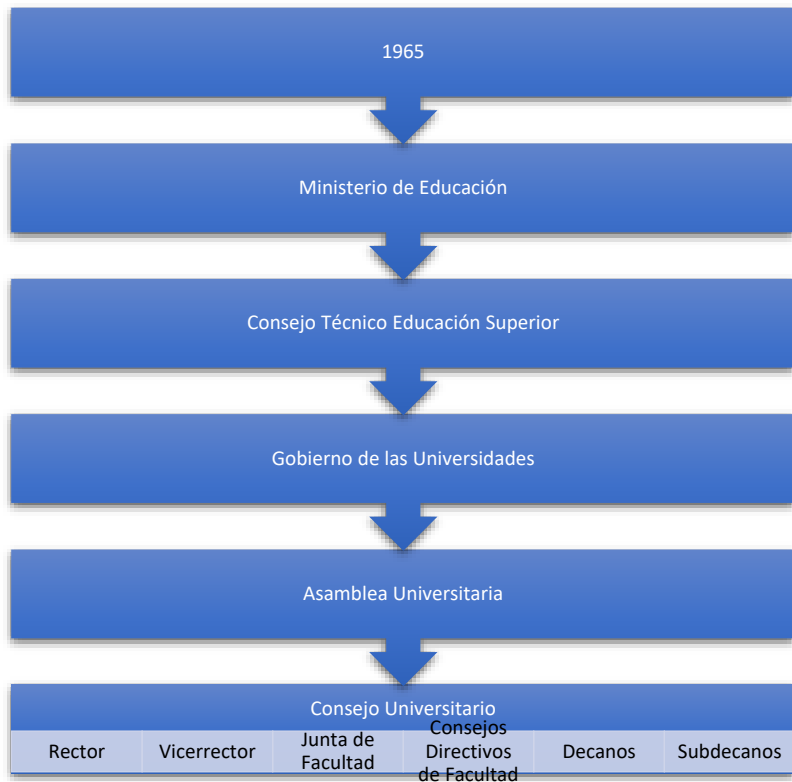
### CUADRO N° 13<sup>292</sup>

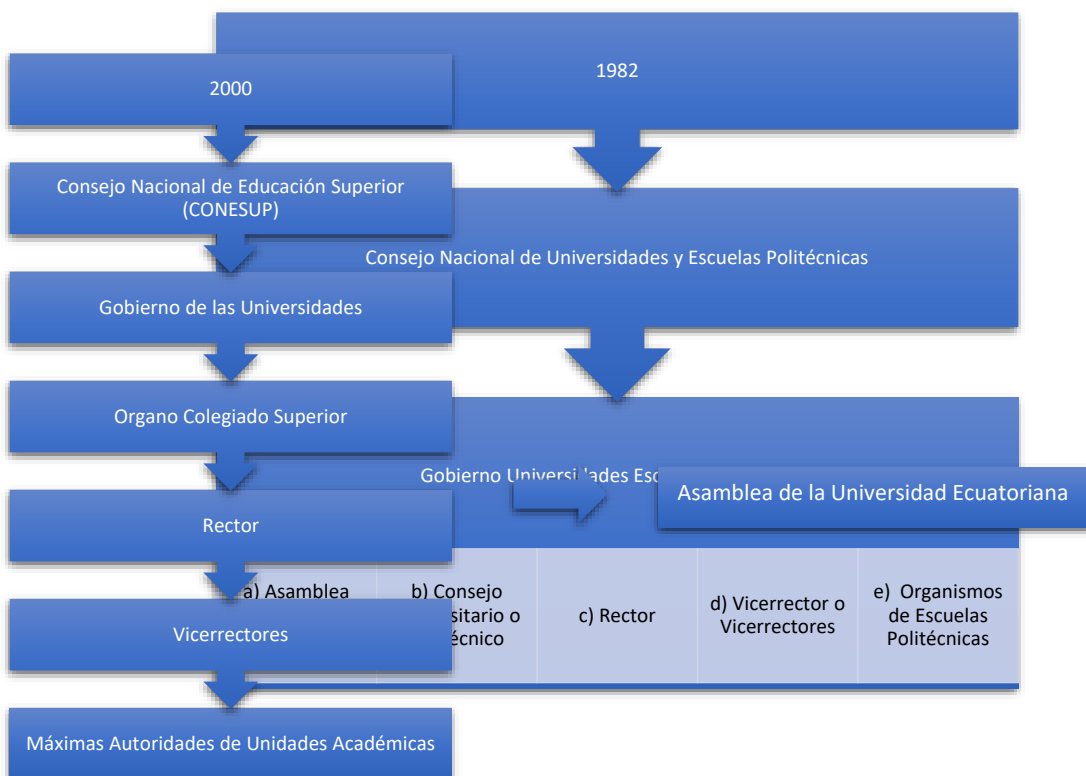
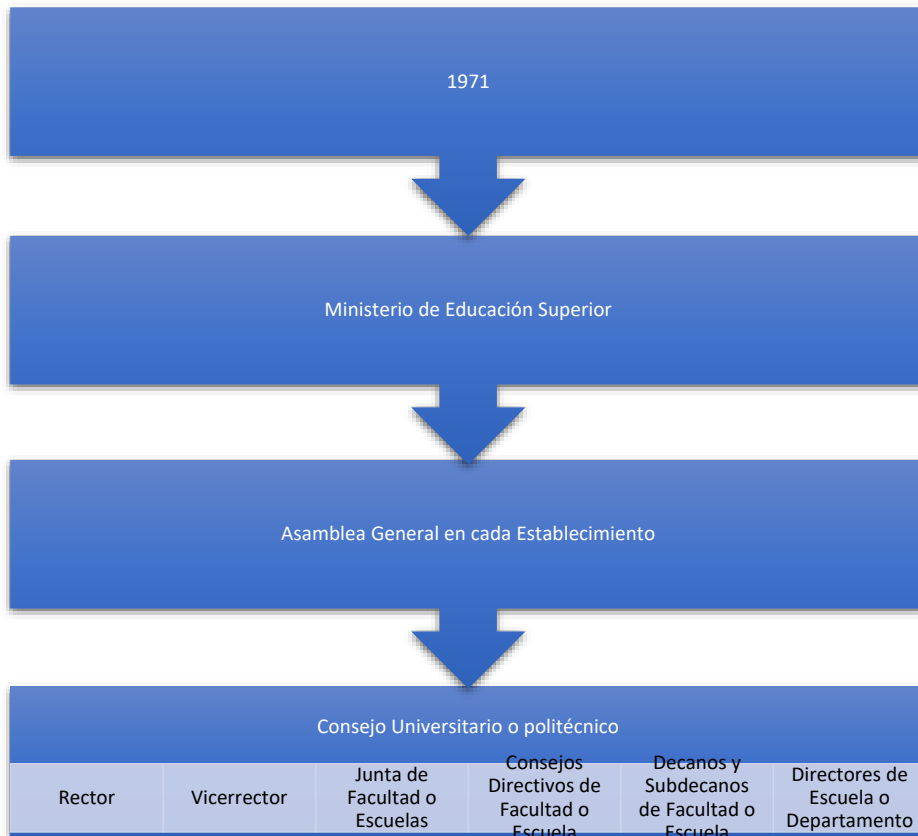
#### Evolución histórica de la estructura de gobierno de la Universidad ecuatoriana

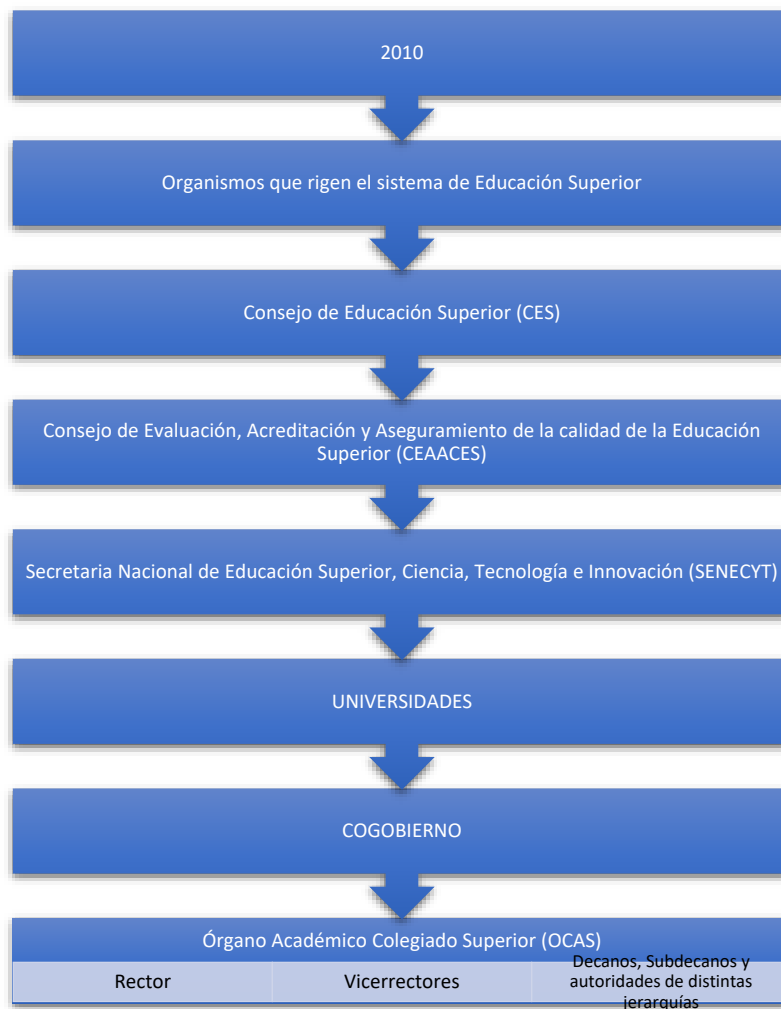
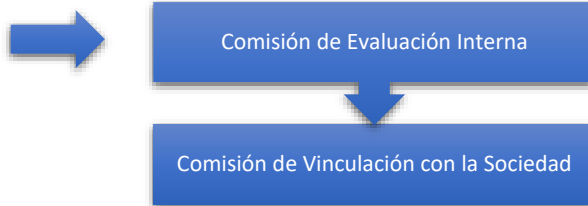


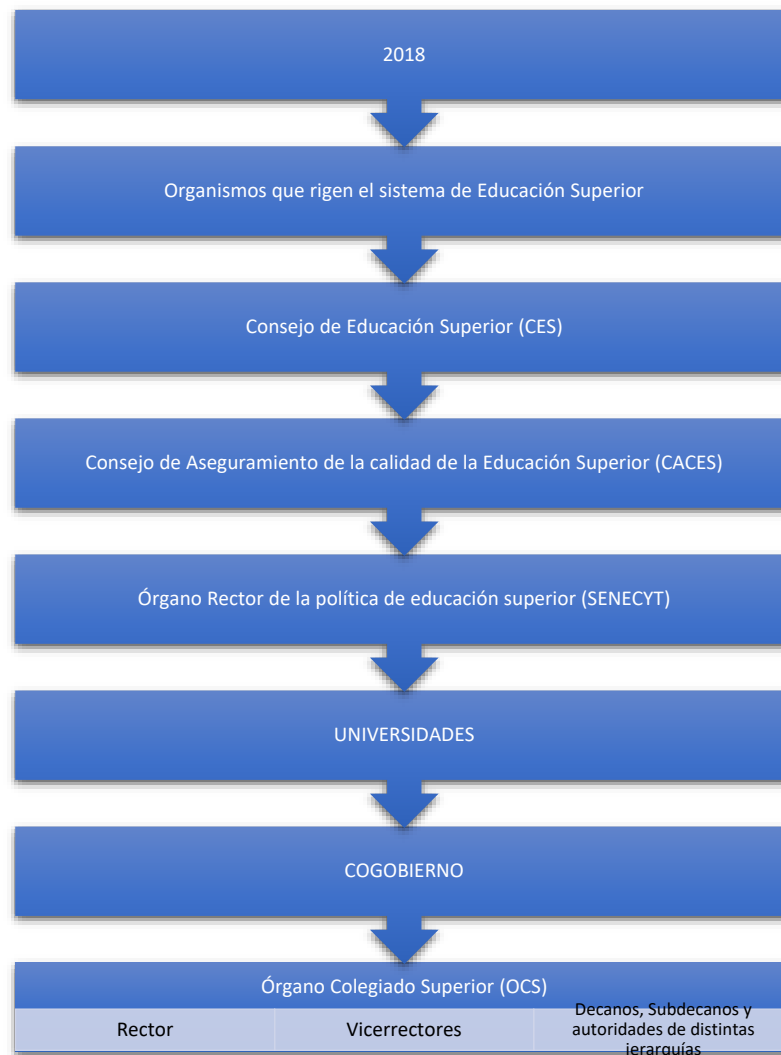
<sup>292</sup> Elaboración propia.











#### 2.4.2. Legislación vigente: Autonomía Responsable y Gobierno Universitario

En términos generales, podría decirse que la autonomía universitaria implica libertad para organizarse, independencia para elegir autoridades y organizar sus procesos, libertad para administrar sus recursos, libertad de pensamiento y expresión que se traduce en libertad de cátedra y de investigación, todo lo cual ha sido motivo de celo y protección por parte de las Universidades frente a la injerencia de los gobiernos. De allí que resulta

comprensible la fuerte discusión o debate acalorado que este tema suscita entre los universitarios.

A partir de la Constitución de 2008 se impone al Estado el reconocimiento en favor de las Universidades de la autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica. Dicha autonomía debe ser ejercida y comprendida de manera solidaria y responsable (artículo 355). La LOES (2010) recoge el mismo mandato y desarrolla el concepto de “autonomía responsable”.

Se ha argumentado desde los defensores de la LOES (2010) que, la tutela de la autonomía ha alcanzado otros niveles dado que no solo existe el poder del Estado, sino que han funcionado poderes fácticos que controlaron las Universidades como aquellos ejercidos por las corporaciones que aún presionan por retomar el dominio de la educación universitaria.

Con motivo de la aprobación de la LOES de 2010, el elemento añadido “responsable” respecto de la autonomía que tiene fundamento constitucional, fue un elemento central de la discusión. Por un lado, se presentaron los argumentos gubernamentales que prevalecieron, tendientes a que la autonomía tenga una contraparte de las Universidades mediante la responsabilidad frente a los recursos que el Estado las provee y la necesaria rendición de cuentas de su quehacer a la sociedad. Por otro lado, existieron las tesis de sectores universitarios encabezados por algunos Rectores y ex miembros del CONESUP, que sostenían que la autonomía debía ser amplia y suficiente que permita a las Universidades autogobernarse sin restricción alguna. Lo lamentable es que estos cuestionamientos surgieron cuando se discutía la LOES sin reparar que ya la Constitución establece el principio de autonomía responsable. Algunos hoy en día no han verificado tal situación.

Algunas críticas se mantienen considerando que antes que una “autonomía responsable” se trataría de una “autonomía regulada” por la intervención que realiza el gobierno a través del CES, CEAACES hoy CACES y de la SENESCYT ahora órgano rector de la política pública de educación superior, organismos en los que no se encuentran representadas de manera directa las Universidades y que con la LORLOES se han integrado como delegados permanentes a un rector por las Universidades públicas exclusivamente con derecho a voz. Se cuestiona que a través de estas instituciones se regule mediante resoluciones y reglamentos toda la actividad



universitaria, así como la exigencia permanente para que tanto docentes, investigadores y la propia Universidad deban presentar informes periódicos, presentación de formularios y realización de trámites para las diversas actividades académicas y administrativas, más allá de las exigencias que se establecen como a toda institución pública, para cumplir los requisitos de contratación pública y los trámites para transferencias económicas, todo lo cual se ha entendido como una verdadera intervención del Ejecutivo en el trabajo universitario que afectaría a su autonomía. Se dice que “Se sustituyó la Universidad autónoma por la Universidad dirigida y controlada desde el gobierno. Se pasó de la planificación y programación institucional a la sumisión burocrática<sup>293</sup>”.

Se hace necesario precisar que ni la Constitución de 1998 ni la Ley del 2000, contienen la denominación de “autonomía responsable”. Dicha autonomía responsable es un concepto incorporado a partir de la LOES de 2010 como consecuencia del mandato de la Constitución de 2008, mediante el cual se exige a las Universidades actuar de manera solidaria y responsable, así como mantener relaciones de reciprocidad y cooperación entre las propias instituciones de la educación superior y el Estado, bajo los principios de equidad, solidaridad, participación ciudadana, responsabilidad social y rendición de cuentas.

La autonomía responsable de acuerdo a la LOES (2010) en su artículo 18, se ejerce mediante nueve actividades académicas, administrativas y financieras que son atribuidas a las Universidades, que se resumen en libertades para:

1. El ejercicio de la cátedra y la investigación
2. Expedición de estatutos.
3. Elaboración de planes y programas de estudio.
4. Nombramiento de autoridades, personal docente e investigativo, servidores y trabajadores, observando la alternancia y equidad de género.
5. Gestionar sus procesos internos.
6. Elaborar, aprobar y ejecutar el presupuesto.
7. Adquirir y administrar el patrimonio.

---

<sup>293</sup> BARRETO VAQUERO, D. (2015: 259).

8. Administrar los recursos dentro del régimen de desarrollo sin perjuicio de fiscalización.
9. Determinar sus formas y órganos de gobierno observando así mismo, la alternancia y equidad de género y los derechos políticos.

La LORLOES (2018) en el artículo 15 que reforma el 18 de la LOES (2010) incluye para los nombramientos (número 4) junto a la alternancia y la equidad de género, la interculturalidad. La reforma también añade un texto que establece que el ejercicio de la autonomía responsable permitirá la ampliación de capacidades para mejorar y asegurar la calidad de la educación en las Universidades, remitiendo al Reglamento a la Ley disponer los mecanismos para la aplicación de este principio, pese a lo cual el Reglamento General a la Ley (2019) no detalla estos mecanismos y exclusivamente se concreta a establecer los procedimientos y trámite para la aprobación de carreras, programas, sedes y extensiones.

La autonomía responsable según se ha sostenido, impone en cada una de las atribuciones, antes señaladas, someterse a la normativa del país en el orden público, así como a la fiscalización y evaluación permanente. “El principio de autonomía responsable se legitima en su integralidad tanto en el aspecto académico como el financiero, administrativo y orgánico. Sin embargo, se ejerce acatando el principio de transparencia y fiscalización del patrimonio público y con una permanente rendición de cuentas. En lo académico se privilegia el principio de calidad fortaleciendo el sistema de evaluación y acreditación institucional independiente a través de organismos cuyos integrantes no están relacionados con las universidades sujetas a control<sup>294</sup>”.

En cuanto al gobierno universitario, se puede apreciar que la LOES (2010) es la primera que incluye dos organismos para la regulación y control y un órgano rector de la política pública en esta materia. De esta manera, se ha ampliado la supervisión desde el ejecutivo, ya que en todos ellos participa de manera directa. Se ratifican así, los cuestionamientos realizados a sus atribuciones y al excesivo ejercicio de autoridad que proviene de cada uno de los indicados órganos, en sus campos específicos.

---

<sup>294</sup> PACHECO OLEA, Leonidas Augusto; PACHECO MENDOZA. Rosa, (2015). En línea: Última consulta 16 de mayo de 2019.

A lo interno de las Universidades, se ha mantenido un esquema de gobierno que proviene desde el año 1964 según se ha analizado. La conformación del OCS, que ya no necesariamente se denomina Consejo Universitario porque eso lo establecen los estatutos, está detallada en la Ley y la normativa interna, la cual no puede obviar esa estructura ni mantener otra que no sea la establecida en la Ley. Las Universidades solo tienen facultad para adecuar la norma de conformidad con su realidad, de acuerdo al número de autoridades y unidades académicas. Se contempla el cogobierno que es la dirección compartida de las Universidades entre sus estamentos, con la participación en los órganos colegiados de autoridades, representantes profesores, representantes estudiantiles del 25 al 35% en relación con la representación de los profesores; y, de los trabajadores y servidores será del 1 al 5 % de la representación de los profesores. La Ley reconoce órganos colegiados de carácter académico y administrativo y contempla el Órgano Colegiado Superior que es la autoridad máxima integrado por autoridades, representantes de los profesores y representantes de los estudiantes en las proporciones antes indicadas; y, para el caso de asuntos administrativos, se integrarán los representantes de los servidores y trabajadores. La ley igualmente, define los requisitos para ser Rector y la forma de elección<sup>295</sup>. Se establecen los Vicerrectorados que pueden ser uno o varios determinándose de manera específica la existencia de al menos un Vicerrector Académico y uno

---

<sup>295</sup> La LOES en su artículo 49 reformado, establece los siguientes requisitos para ser Rector de las Universidades públicas:

- a) Estar en goce de los derechos de participación;
- b) Tener grado académico de doctor (PhD o su equivalente) según lo establecido en la presente ley registrado y reconocido por el órgano rector de la política pública de educación superior; o contar con trayectoria artística reconocida por el Consejo de Educación Superior para el caso de universidades dedicadas a la enseñanza en artes;
- c) Tener experiencia de al menos cinco años en gestión educativa universitaria o experiencia equivalente en gestión;
- d) Haber realizado o publicado al menos seis obras de relevancia o artículos indexados en su campo de especialidad, dos de los cuales debieron ser producidos en los últimos cinco años, con excepción de los rectores o rectoras y vicerrectores o vicerrectoras en funciones, que se postulan a la reelección. Para el caso de las universidades dedicadas a la enseñanza en artes, se tomará como referencia la trayectoria y méritos artísticos según lo establecido por el Consejo de Educación Superior;
- e) Haber accedido a la docencia por concurso público de merecimientos y oposición, u otro proceso de selección basado en méritos en cualquier universidad o escuela politécnica nacional o extranjera; y,
- f) Tener experiencia en docencia o en investigación por al menos cinco años, tres de los cuales deberán haber sido ejercidos en calidad de profesor universitario o politécnico titular a tiempo completo, y haber ejercido la docencia o la investigación con probidad, eficiencia y pertinencia”.

Administrativo. El Vicerrector Académico debe cumplir los mismos requisitos que los que se exigen para ser Rector. El Vicerrector administrativo no subroga al Rector y no se le exigen los requisitos académicos que para Rector incluyendo el título que no requiere de doctorado o PHD. Se reconoce otras autoridades académicas que son de designación de la autoridad que establezca el Estatuto (que en su generalidad es el Rector): Decanos, Subdecanos y más de similar jerarquía cuyos requisitos también están definidos en la LOES.

### **2.4.3. La Universidad como Derecho, Servicio Público y Bien Público Social**

De conformidad con la Constitución de la República, la educación es un derecho de las personas a lo largo de la vida y es un deber ineludible del Estado el cual no tiene excusa en su cumplimiento y protección. Dentro de la educación el estudio en las Universidades constituye un derecho garantizado constitucionalmente y cuyo ejercicio es gratuito hasta el tercer nivel. Esta caracterización como derecho se complementa con la de servicio público y bien público social como se analiza a continuación.

El servicio público es la actividad o actividades que realiza la Administración Pública, para el cumplimiento de sus obligaciones con la sociedad. El Código Orgánico Administrativo en su artículo 44 establece que la Administración Pública comprende a todos los organismos, dependencias y entidades del sector público de acuerdo a la Constitución de la República<sup>296</sup>. En este marco, todas las instituciones que forman parte del sector público, que pueden ser personas jurídicas con mayoría accionaria del Estado, se sujetan a normas del Derecho Público.

Si bien la autonomía universitaria significa independencia de las Universidades para actuar libres respecto de sus decisiones, sin interferencias desde los gobiernos, no puede ser entendida como anarquía, pues, las Universidades al formar parte del sector público, deben someterse a la normativa

---

<sup>296</sup> CRE (2008: 225): “El sector público comprende: 1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social. 2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado. 3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado. 4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos”.

pública. Dicha independencia para poder dictarse sus propias normas, establecer su autogobierno, determinar sus planes de estudio, así como poder realizar su gestión administrativa conforme a su normativa interna y a las decisiones exclusivas de sus autoridades, tiene regulaciones que limitan su autonomía. En efecto, las Universidades son entidades creadas por Ley para el ejercicio de la potestad estatal, así como para la prestación del servicio público de la educación; y, por lo mismo, están sujetas a la normativa que rige al sector público con características propias.

La educación superior como parte de la educación en general es un servicio público y en esa virtud, las Universidades deben responder ante la sociedad por sus acciones. De igual manera, al tener soporte financiero por parte del Estado, debe existir la consiguiente responsabilidad en el manejo de los recursos asignados y en su gestión, lo cual se traduce en la obligatoria rendición de cuentas a la sociedad y a las autoridades correspondientes. Pero habrá que tener cuidado que ese financiamiento del Estado no se convierta en un mecanismo de presión y sometimiento de las Universidades, de ahí que la autonomía cobra relevancia.

Corresponde precisar que no existe norma específica que determine que la educación universitaria es un servicio público. La Constitución de la República señala que la educación en general es un servicio público (artículo 345), que se puede ejercer a través de instituciones públicas, fiscomisionales y particulares. Bajo este esquema, el servicio público de la educación universitaria es concurrente entre instituciones universitarias que son financiadas por el Estado y aquellas que tienen financiamiento particular o privado.

Esta caracterización como servicio público significa subordinación de la actividad universitaria prestacional al interés general, lo que implica limitaciones a la autonomía y al derecho de competencia<sup>297</sup>. En el primer caso, porque sobre la autonomía que es derecho constitucional también se encuentran otros derechos igualmente constitucionales como la igualdad de oportunidades en el acceso a la Universidad, la libertad de cátedra, así como las regulaciones a las que se debe someter a través de las instancias de regulación y coordinación. En el segundo caso, porque la actividad de prestación del servicio público de la

---

<sup>297</sup> VAQUER CABALLERÍA, M. (2018: 5).

educación universitaria no solamente es ejercida por las instituciones públicas, sino que la misma también la ejercen Universidades particulares. En este sentido, la actividad que cumplen las Universidades como servicio público, es compartida entre aquellas que son públicas y las que se han constituido mediante iniciativa privada, lo que evidencia algunas diferencias en la prestación que brindan unas y otras, aunque el servicio es siempre de orden público. Esto implica una concurrencia que no necesariamente es competitiva porque el accionar de las Universidades públicas y privadas tiene normativa jurídica diferenciada en Ecuador. Las públicas bajo el régimen del Derecho Público y las particulares bajo el régimen del Derecho Privado. Empero, es claro que aún con regímenes diferenciados, las dos se encuentran sometidas a normas de derecho público en cuanto al ejercicio del servicio, a su constitución y funcionamiento, por tratarse de un servicio de interés general no económico. Tal sometimiento igualitario al derecho público se cumple independientemente de la actividad que ejercen en el orden público o particular, existiendo para las particulares normas de derecho privado para tributación, remuneraciones, contrataciones. A estas últimas, además, les es prohibido el lucro como finalidad de su gestión.

La Universidad es servicio público sujeto en su actividad, al interés general sobre el interés particular. Tal situación implica que la llamada autonomía institucional, tiene limitaciones que derivan del bienestar común. "...la autonomía universitaria no es solo compatible con el servicio público, sino inescindible de él".<sup>298</sup>En el cumplimiento del servicio público se deben respetar derechos constitucionales de quienes reciben su prestación, así como de quienes forman parte de la institución universitaria; igualmente, debe someterse a las regulaciones y controles que provienen del Estado. No está por demás señalar que la Constitución de la República prohíbe de manera expresa la paralización de los servicios públicos, por lo que por ningún motivo las Universidades podrían paralizar la prestación del servicio de la educación superior.

Bajo esta perspectiva, resulta claro que la autonomía tiene algunas restricciones derivadas de su misma actividad y que inciden en su gestión económica, organizativa, escalafonaria-remunerativa, de titulación. Tales limitaciones que afectan en mayor medida a la gobernanza universitaria pública

---

<sup>298</sup> SANZ RUBIALES, I. (2018: 5).

por el financiamiento y controles, son propias del ejercicio de un servicio que se brinda a la colectividad, el cual debe ser garantizado por los poderes públicos, dado que la educación superior es un bien jurídico tutelado por la Constitución y la Ley, a la que se considera bien público de carácter social.

Este nuevo concepto de bien público social, guarda relación con los planteamientos realizados a nivel mundial, en especial por América Latina en las diversas conferencias y congresos que sobre el tema se han desarrollado, aunque jurídicamente no se ha desarrollado la normativa pertinente.

En efecto, en las últimas tres décadas, en América Latina y el Caribe, se viene debatiendo la idea de la Universidad como un bien público. El primer pronunciamiento al respecto se formula en la Conferencia Regional de la UNESCO sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, realizada en la Habana, Cuba, del 18 al 22 de noviembre de 1996 (CRES 1996), la cual observa la necesidad del apoyo público para la educación superior, hace énfasis en el financiamiento, y no admite que el costo de la formación universitaria recaiga en el estudiante como elemento que contribuya a la equidad. Dicha Conferencia es específica cuando sostiene que “La concepción de la educación superior como un bien público significa que su valoración no puede limitarse a indicadores cuantitativos de carácter económico; debe remitirse en prioridad a su valoración social en la perspectiva del desarrollo humano<sup>299</sup>”.

En la Conferencia Mundial sobre Educación Superior realizada en París en 1998, no se hace referencia a la idea de bien público, más bien se ratifica el concepto que se había venido sosteniendo con anterioridad exclusivamente como servicio público<sup>300</sup>.

En la II Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y El Caribe, realizada en el año 2008 en Cartagena de Indias, Colombia (CRES 2008)<sup>301</sup>, es en la que mayor hincapié se hace respecto a considerar a la

---

<sup>299</sup> Conferencia Regional de la UNESCO sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe:  
<http://www.unesco.org/education/educprog/wche/havdecs.html> Última consulta 25 de junio de 2019.

<sup>300</sup> Conferencia Mundial Sobre La Educación Superior: La educación superior en el siglo XXI: Visión y acción 9 de octubre de 1998:  
[http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration\\_spa.htm](http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm)

<sup>301</sup> <https://www.oei.es/historico/salactsi/cres.htm>

educación superior como un derecho humano y un bien público social. En cuanto a derecho humano es deber de los Estados garantizarlo. Sobre la característica de bien público se añade lo de social, entendiendo que esto es posible en la medida en que el acceso a la Universidad sea un derecho real de los ciudadanos. La Declaración Final de esta Conferencia advierte de los peligros que enfrenta la concepción de lo público frente a corrientes que pretenden mercantilizar y privatizar la educación superior, así como la disminución del financiamiento por parte del Estado.

La declaración como bien público es ratificada en la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior - 2009: La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo, llevada a efecto en París, Francia, del 5 al 8 de julio de 2009<sup>302</sup>, en la cual considerándose a la educación superior como bien público, se establece que respecto de ella existe responsabilidad social de las partes interesadas y en especial de los gobiernos; igualmente, en cuanto al financiamiento se hace hincapié en el sustento público.

La III Conferencia Regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe se realizó en Córdoba, Argentina, el 14 de junio de 2018, bajo el auspicio del Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) de la UNESCO, la Universidad Nacional de Córdoba, el Consejo Interuniversitario Nacional de Argentina (CIN) y la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación y Deportes de la República Argentina (SPU). La Conferencia se cumplió en el marco de la conmemoración de los cien años de la Reforma de Córdoba (1918). En su Declaración se “reafirma el postulado de la Educación Superior como un bien público social, un derecho humano y universal, y un deber de los Estados”, postulado que tiene como fundamento la convicción respecto a que el acceso, el uso y la democratización del conocimiento, constituyen un bien social, colectivo y estratégico, que garantiza el ejercicio de los derechos humanos necesarios para

---

Declaración Final de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y El Caribe

Conferencia Regional de Educación Superior 2008

<sup>302</sup> [http://www.unesco.org/education/WCHE2009/comunicado\\_es.pdf](http://www.unesco.org/education/WCHE2009/comunicado_es.pdf)

Conferencia Mundial sobre la Educación Superior - 2009: La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo



el buen vivir de los pueblos, la construcción de una ciudadanía plena, la emancipación social y la integración de Latinoamérica y el Caribe.

El carácter de bien público social de la educación superior ha sido reconocido por la LOES (2010) en su artículo 3 cuando habla de los fines de la educación superior, lo que es ratificado por el artículo 3 de la LORLOES (2018) que incorpora la interculturalidad dentro del concepto de educación superior: “La educación superior de carácter humanista, intercultural y científica constituye un derecho de las personas y un bien público social que, de conformidad con la Constitución de la República, responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos.”.

#### **2.4.4. Organismos de Regulación y Control**

Con la normativa implementada a partir del año 2008 y para evitar la falta de regulaciones que existieron en el pasado, que permitieron la proliferación de Universidades sin garantías de calidad, se modificó la estructura del sistema de educación superior, conformando dos organismos que proceden de la Carta Suprema, que encabezan la educación superior.

En efecto, la Constitución de la República en su artículo 353 establece que el Sistema de Educación Superior dentro del cual se encuentran las Universidades, se rige por dos organismos: uno de planificación, regulación y coordinación y otro de acreditación y aseguramiento, siendo uno el Consejo de Educación Superior (CES) y otro el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) el que con la reforma de 2018, ha cambiado de nombre por el de Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CACES)<sup>303</sup>, sin dejar de lado que, entre sus funciones, se encuentran la evaluación y la acreditación.

Como complemento mediante la LOES (2010) se creó la SENESCYT<sup>304</sup> como órgano cuyo objeto es ejercer la rectoría de la política pública de la educación superior y coordinar acciones entre el Ejecutivo y las

---

<sup>303</sup> LOES (2010: Art. 171 sustituido por el Art. 120 de la LORLOES (2018).

<sup>304</sup> LOES (2010: Art. 182). Mediante la reforma contenida en la LORLOES (2018) la SENESCYT es sustituida por el “órgano rector de la política pública de la educación superior”. Pese a ello, la SENESCYT al momento, sigue ejerciendo las funciones de dicho órgano.

IES. Como ya se ha indicado, la conformación de los dos organismos y de este último órgano ha sido cuestionada, así como la injerencia desde el Ejecutivo a través de ellos, en las actividades de las Universidades, lo que supondría una afectación a la autonomía institucional.

La constitución de estos entes es el inicio de una etapa de regulación desde el Estado, lo que era necesario dada la pérdida total de controles sobre las Universidades. Lamentablemente, de esa ausencia de regulaciones se ha pasado a un estado de superposición del control sobre los principios de la autonomía, al punto de llegar a calificarse esta actuación como la existencia de una etapa de subordinación y sometimiento. Se considera que esto obedeció a un proceso que fue necesario pero que en la actualidad y una vez que las Universidades han comprendido que también deben reportar a la sociedad respecto de sus actuaciones, es preciso una flexibilización que posibilite retornar al ejercicio de una verdadera autonomía.

El CES y el CACES están integrados por representantes del Ejecutivo, lo cual ha generado cuestionamientos de parte de la sociedad que mira tal integración como una intrusión del gobierno en las actividades de la Academia. Por su parte, desde el lado del gobierno, se ha defendido la necesidad de emitir desde los órganos estatales, la política educativa para las Universidades. Además, se argumenta que las Universidades no podrían tener representantes en los órganos de regulación en virtud a la norma constitucional contenida en el artículo 232 que establece que “No podrán ser funcionarias ni funcionarios ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación, quienes tengan intereses en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas o representen a terceros que los tengan”. Por ello, con este argumento, no se integró a representantes de las Universidades con la LORLOES y exclusivamente se incluyó como delegados permanentes con derecho a voz y no a voto, a tres Rectores de la Asamblea Universitaria que son representantes de la Asamblea del Sistema de Educación Superior designados por su Directorio, según así consta en el artículo 167 de la LOES (2010) reformado por el artículo 118 de la LORLOES (2018): “Los delegados permanentes, que tendrán derecho a voz, sin voto, serán los siguientes:

a) Tres representantes de la Asamblea del Sistema de Educación Superior designados por su Directorio que serán: un rector representante de las

universidades o escuelas politécnicas públicas; un rector representante de las universidades o escuelas politécnicas particulares; y, un rector representante de los institutos técnicos, tecnológicos, pedagógicos, de artes y conservatorios superiores...”; igual tratamiento se ha dado a la representación estudiantil que ahora tiene tres representantes con derecho exclusivo a voz.

Las atribuciones y deberes del CES se encuentran señaladas en el artículo 169 de la LOES (2010), norma que fue modificada por el artículo 120 de la LORLOES (2018) y son las siguientes:

“Son atribuciones y deberes del Consejo de Educación Superior, en el ámbito de esta Ley:

a) Diseñar de manera coordinada con el ente rector de la política de educación superior y participativamente con el Sistema de Educación Superior, aprobar, reformar, monitorear y evaluar el Plan de Desarrollo del Sistema de Educación Superior que establecerá objetivos estratégicos en materia de cobertura y calidad; el Plan se diseñará y aprobará durante los primeros noventa (90) días de gestión de los consejeros;

b) Elaborar informes conclusivos para los organismos competentes sobre la creación o derogatoria de instrumentos jurídicos de creación de instituciones de educación superior; estos informes estarán sustentados en el Plan de Desarrollo del Sistema de Educación Superior y en los informes del Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Planificación, según los requisitos establecidos en la presente Ley. Solo los informes conclusivos que sean favorables a la creación o la derogatoria serán considerados por los organismos competentes para continuar con el trámite que corresponda;

c) Expedir, previo cumplimiento del trámite y requisitos previstos en la Constitución de la República del Ecuador, la presente Ley y demás normativa aplicable, las resoluciones de creación y extinción de institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos, de artes y conservatorios superiores; d) Verificar la conformidad con la Constitución y demás normativa aplicable, de los estatutos aprobados por las instituciones de educación superior y sus reformas;

e) Aprobar la intervención y la 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) 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 Consejo de aseguramiento de la calidad de la educación superior y del Reglamento de Régimen Académico. El término para el tratamiento de una solicitud de autorización de creación de carreras o programas de grado o postgrado es de hasta cuarenta y cinco días, transcurridos los cuales, de no darse una respuesta, se considerará que se ha atendido favorablemente lo solicitado; 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. El Reglamento de Régimen Académico establecerá los mecanismos y régimen de excepción que permitan la obtención del grado a los egresados que no hayan podido hacerlo en los periodos ordinarios definidos;

h) Aprobar la fórmula de distribución anual de las rentas o asignaciones del Estado a las instituciones de educación superior y de los incrementos si es que los hubiere, las que constarán en el Presupuesto General del Estado, de acuerdo a los lineamientos de la presente Ley;

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;

j) Designar a sus delegados ante los organismos del Estado donde tenga representación, de conformidad con la Constitución y las Leyes de la República;

k) Imponer sanciones a las máximas autoridades de las instituciones del Sistema de Educación Superior, que transgredan la presente Ley, sus reglamentos y los estatutos de las Instituciones de Educación Superior de ser el caso, previo el trámite correspondiente; se garantiza el derecho de repetición a favor de las instituciones de Educación Superior;

l) Informar anualmente a la sociedad ecuatoriana, a la Asamblea Nacional, al Presidente de la República y al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social entre otros, sobre el estado del Sistema de Educación Superior del país;

m) Elaborar y aprobar su presupuesto anual;

n) Monitorear el cumplimiento de los aspectos académicos y jurídicos de las Instituciones de Educación Superior;

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;

p) Fiscalizar, supervisar, controlar, investigar y normar el cumplimiento de la prohibición del 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;

q) Remover a las máximas autoridades electas de las instituciones de educación superior, conforme lo previsto en esta Ley y su reglamento; y,

r) Las demás atribuciones establecidas en esta ley y las que requiera para el ejercicio de sus funciones en el marco de la Constitución y la Ley. "

En cuanto a las funciones del CACES, se encuentran determinadas en el artículo 174 de la LOES, el cual también ha sido materia de reforma por parte de la LORLOES en su artículo 124. Seguidamente, se señalan las atribuciones y deberes de este organismo:

“a) Establecer los objetivos estratégicos en materia de calidad que el Consejo de Educación Superior debe incorporar en el Plan de Desarrollo del Sistema de Educación Superior;

b) Planificar, regular, coordinar y ejecutar 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 para la óptima implementación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad conducente a obtener la Cualificación Académica de Calidad Superior;

d) Elaborar la documentación técnica necesaria para la implementación de todos los procesos que sean parte del Sistema de Aseguramiento de la Calidad para ejecución de los procesos de autoevaluación;

e) Aprobar el Código de Ética que regirá para los miembros del Consejo, Comité Asesor, las y los Funcionarios y las y los Servidores del Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, y para los evaluadores externos;

f) Resolver sobre los informes y recomendaciones derivados de los procesos de evaluación, acreditación y clasificación académica;

g) Otorgar certificados de acreditación institucional, así como para programas y carreras, a las instituciones de educación superior y unidades académicas que hayan cumplido con todos los requisitos exigidos para el efecto. La vigencia de este certificado será al menos de tres años;

h) Recomendar al Consejo de 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.

i) Coordinar acciones con el organismo responsable de la evaluación de la calidad de la educación inicial, básica y bachillerato con fines de articulación con la educación superior;

j) Presentar anualmente informe de sus labores a la sociedad ecuatoriana, al Presidente de la República, a la Asamblea Nacional, y al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social;

k) Firmar convenios con instituciones de educación superior para la formación y capacitación de los evaluadores a fin de profesionalizar esta labor;

l) Establecer convenios con entidades internacionales de evaluación y acreditación de la educación superior para armonizar procesos y participar de redes; propiciar la evaluación y reconocimiento internacional de este organismo y de las instituciones de educación superior ecuatorianas;

m) Ejecutar prioritariamente los procesos de evaluación, acreditación y clasificación académica de programas y carreras consideradas de interés público;

n) Diseñar y aplicar la Evaluación Nacional de Carreras y Programas de último año, así como procesar y publicar sus resultados;

o) Elaborar los informes que le corresponden para la creación y solicitud de derogatoria de la Ley, decreto Ley, decreto, convenio o acuerdo de creación de universidades y escuelas politécnicas;

p) Elaborar los informes que le corresponden para la creación y extinción de institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos, de artes y conservatorios superiores;

q) Elaborar y aprobar la normativa que regule su estructura orgánica funcional, y elaborar su presupuesto anual;

r) Elaborar los informes de suspensión de las instituciones de educación superior que no cumplan los criterios de calidad establecidos, y someterlos a conocimiento y resolución del Consejo de Educación Superior;

s) Realizar seguimiento sobre el cumplimiento de los aspectos académicos y jurídicos de las instituciones de educación superior; y,

t) Los demás que determine esta ley y su reglamento.”.

Entre los órganos y quizás el de mayor cuestionamiento se encuentra la que originalmente ha ejercido la rectoría de la política pública de educación superior (SENESCYT) que hoy precisamente en virtud a esa función pasó a denominarse “órgano rector de la política pública de educación superior”. La SENESCYT fue creada por disposición legal en el año 2010 (LOES: Art. 182), sin que exista soporte constitucional, pues, la Carta Suprema no la considera dentro de los organismos que rigen el sistema de educación superior. El artículo 131 de la LORLOES (2018) que reforma el artículo 183 de la LOES (2010), delimita las funciones del Órgano Rector de la política pública de educación superior que igualmente no tiene soporte constitucional. En lo fundamental este Órgano es encargado de la coordinación entre la Función Ejecutiva y el Sistema de Educación Superior en materia de educación superior. Sus funciones según la norma citada, son las siguientes;

“a) Establecer los mecanismos de coordinación entre la Función Ejecutiva y el Sistema de Educación Superior;

b) Ejercer la rectoría de las políticas públicas en el ámbito de su competencia;

c) Garantizar el efectivo cumplimiento de la gratuidad en la educación superior pública;

d) Identificar carreras y programas considerados de interés público de acuerdo

con el Plan Nacional de Desarrollo y crear los incentivos necesarios para que las instituciones de educación superior las prioricen en su oferta académica;

e) Diseñar, implementar, administrar y coordinar el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador y el Sistema de Nivelación y Admisión;

f) Diseñar, administrar e instrumentar la política de becas del gobierno para la educación superior ecuatoriana;

g) Establecer desde el gobierno nacional, políticas de investigación científica y tecnológica de acuerdo con las necesidades del desarrollo del país y crear los incentivos para que las instituciones de educación superior puedan desarrollarlas, sin menoscabo de sus políticas internas;

h) Elaborar informes técnicos para conocimiento y resolución del Consejo de Educación Superior en todos los casos que tienen que ver con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo;

i) Elaborar los informes técnicos que le sean requeridos por el Consejo de Educación Superior para sustentar sus resoluciones; y,

j) Ejercer las demás atribuciones que le confieran la Función Ejecutiva y la presente Ley.”.

La SENESCYT fue cuestionada en el gobierno de Correa, porque a través de ella habría existido injerencia en las instituciones universitarias por parte del ejecutivo. Resulta evidente este hecho cuando el Secretario Nacional de la SENESCYT fue a la vez el Presidente del CES; y aunque esto ha cambiado, la esencia de las funciones del ahora Órgano Rector no ha variado, por lo cual podría ser persistente la intromisión del ejecutivo en la vida de las Universidades. Debe advertirse que la norma contenida en el artículo 182 de la LOES (2010) no ha sido modificada; y, por lo mismo, es el Presidente de la República quien designa al Secretario de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, como sigue llamándose esta Secretaría que ejerce las funciones de Órgano Rector de la política pública de educación superior.

Otro órgano que puede mencionarse es el ente Coordinador de la educación, que es el Ministerio Coordinador del Conocimiento y Talento Humano, pero también el Sistema de Educación Superior cuenta con órganos de consulta que son: la Asamblea del Sistema de Educación Superior y los Comités Regionales Consultivos de Planificación de la Educación Superior. La



Asamblea que debería ser la voz de las Universidades ante las autoridades porque está integrado por rectores, representantes de docentes, de estudiantes y trabajadores, no pasa de ser un órgano que sugiere políticas y lineamientos al Consejo de Educación Superior. En el tiempo de su vigencia no ha tenido participación que merezca ser destacada, las propias limitaciones legales le convierten en un órgano de poca incidencia en la vida de las Universidades. Los Comités Regionales Consultivos sirven para proponer políticas y mecanismos de articulación entre la Función Ejecutiva y las instituciones del Sistema de Educación Superior.

Por último y a más de los órganos específicos de regulación y coordinación que se han dejado anotados, las Universidades al ser parte del sector público, están sujetas al control del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y de la Contraloría General del Estado.

Igualmente, deben rendir informes a la Defensoría del Pueblo y observar los procedimientos establecidos por el Servicio Ecuatoriano de Compras Públicas (SERCOP) en el ámbito de su competencia. Ante el Consejo de Participación Ciudadana las Universidades deben rendir cuentas mediante los formularios que proporciona este órgano, así como sujetarse a las veedurías ciudadanas que se conformen y los diferentes mecanismos de participación ciudadana que posibilitan el control social. Por su parte, a la Contraloría General del Estado, según la Constitución de la República, le corresponde controlar la utilización de los recursos estatales y la consecución de objetivos de las instituciones del Estado, así como dirigir el sistema de control administrativo que está compuesto por auditoría interna, auditoría externa y el control interno de las entidades del sector público. Las Universidades al emitir y poseer información considerada pública, tienen la obligación de publicar dicha información y reportar mediante los formularios expedidos para el efecto, a la Defensoría Pública, la que realiza el control respectivo de conformidad con la Ley Orgánica de Acceso y Transparencia de la Información Pública (LOTAIP) (2004). Por último, de acuerdo a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNC) (2008), el SERCOP es el organismo encargado de la rectoría del Sistema Nacional de Contratación Pública el cual está integrado por las instituciones y organismos públicos que ejercen funciones en materia de presupuestos, planificación, control y contratación pública.

#### 2.4.5. Creación y reconocimiento jurídico de las Universidades

De conformidad con la LOES, se requiere de informes favorables y obligatorios del CES, de la SENPLADES (hoy Secretaría Técnica de Planificación) y del CACES para que puedan crearse las Universidades. Reconociendo los peligros apreciados en el pasado, ellas solo pueden crearse de acuerdo a las necesidades del desarrollo nacional, exigencias que también son aplicables para las carreras que se ofertan en las Universidades. Sobre este último aspecto, a inicios del gobierno de Rafael Correa se discutió sobre la necesidad de limitar el ingreso a carreras que se encuentran saturadas y cuya empleabilidad resulta limitada. No se ha vuelto a discutir en el foro universitario al respecto.

A diferencia de lo que sucedía en el pasado, la creación de las Universidades es más rigurosa, lo cual es positivo, pero así mismo, los controles ejercidos sobre ellas pueden rebasar los aspectos de libertad para su organización interna.

La LOES (2010) en su artículo 108 reformado por el artículo 82 de la LORLOES (2018), determina que la creación de las Universidades procede solamente de la promulgación de una Ley<sup>305</sup>, que debe sustentarse en el informe favorable que tiene el carácter vinculante, el cual debe ser presentado por el CES a la Asamblea Nacional. Previamente, el CES debe contar con los informes favorables y obligatorios primero del organismo nacional de planificación (hoy Secretaría Técnica de Planificación “Planifica Ecuador”) y luego del CEAACES (hoy CACES)<sup>306</sup>. Este debe entenderse como un procedimiento técnico que procura evitar la politización que existió antaño y que se evidencia con más objetividad en la creación de Universidades como la Universidad Cooperativa de Colombia de Ecuador (UCCE), cuyo promotor era miembro del Congreso

---

<sup>305</sup> A partir de la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas (1982) la creación de Universidades requiere la aprobación de Ley.

<sup>306</sup> El artículo 108 de la LOES (2010) reformada por el artículo 82 de la LORLOES (2018) establece la obligatoriedad de estos informes en el siguiente sentido: “El informe del Consejo de Educación Superior tendrá como base el informe previo favorable y obligatorio del organismo nacional de planificación quien lo presentará en un plazo máximo de 100 días. Una vez se cuente con el informe anterior el Consejo de Educación Superior requerirá el informe previo favorable y obligatorio del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior que tendrá un plazo máximo de 100 días para presentarlo”.

Nacional y la Ley solo exigía informe del CONESUP ya sea este favorable o no. En el caso de la UCCE existió informe desfavorable pese a lo cual se creó la hoy extinguida Universidad, lo que deja apreciar la politización de un tema tan delicado como la fundación de una institución que es encargada de la educación de la juventud ecuatoriana.

La LOES señala que no puede aprobarse la Ley de creación de una Universidad si se hubiere prescindido de alguno de estos informes o si estos fuesen desfavorables, sobre lo cual de producirse alguno de estos hechos, existen responsabilidades civiles, penales y administrativas. La ley es aún más rigurosa cuando establece requisitos puntuales para la fundación de Universidades particulares<sup>307</sup>. Las Universidades públicas, que vayan a crearse deben sujetarse a los requerimientos del desarrollo nacional, debiendo contar con la certificación del Ministerio de Economía y Finanzas respecto a la creación de la partida presupuestaria correspondiente, que garantice su financiamiento, lo cual en modo alguno debe mermar las rentas que se asignan a las otras Universidades.

El CES mediante resolución RPC-SO-12-No.056-2012 de fecha 11 de abril de 2012, emitió el Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, el cual ha sido reformado en varias ocasiones, encontrándose vigente la Codificación publicada en la Gaceta Oficial del CES con fecha 16 de agosto de 2018. El Título I de este Reglamento, está destinado a la creación de las Instituciones de educación superior dentro de las cuales están las Universidades, y establece una serie de exigencias, así como el cumplimiento de los informes determinados en la Ley, hasta la presentación del proyecto de Ley de creación en la Asamblea Nacional. Es un Reglamento que busca superar una etapa en la que con mucha facilidad se fundaron Universidades en perjuicio de la ciudadanía y el país.

Con la vigencia de la LOES (2010) se crearon las llamadas Universidades “emblemáticas”. En el 2013 las siguientes: Universidad de las Artes (UARTES), Universidad Regional Amazónica IKIAM, Universidad Nacional de Educación

---

<sup>307</sup> El artículo 109 de la LOES establece dichos requisitos y los artículos 112 y 113 se refiere al trámite, sobre los cuales no se hace referencia con detalle por no ser motivo de este trabajo, pero un análisis detenido podrá determinar que estas exigencias y procedimientos impedirán que se vuelva a repetir la etapa de proliferación mercantilizada de Universidades de baja calidad.

(UNAE); y, en el 2014 la Universidad de Investigación de Tecnología Experimental (YACHAY TECH). Todas estas Universidades son de carácter público.

La última creación de una nueva Universidad de derecho privado se produce en diciembre de 2018, con la Universidad del RÍO-UDR en el gobierno de Lenin Moreno a la que ya se ha hecho referencia.

#### **2.4.6. Intervención, suspensión y extinción de las Universidades**

Las Universidades en su actividad diaria, están sujetas al cumplimiento de obligaciones. Según la LOES (2010) en su artículo 197 reformada por el artículo 134 de la LORLOES (2018), en tanto se produzcan situaciones que afecten al normal funcionamiento de las mismas, a la continuidad de los procesos, a la calidad de gestión y al patrimonio institucional, corresponde al CES proceder a la *intervención*, de acuerdo a las causales previstas en el artículo 199 de la LOES (2010) reformado por el artículo 135 de la LORLOES (2018)<sup>308</sup>. Tal intervención puede ser parcial o integral. La primera relativa a la gestión universitaria y la segunda cubre áreas específicas: administrativa, económica-financiera o académica. Corresponde al CACES proceder a la suspensión de las Universidades, lo que debe ser aprobado por el CES, como paso previo al pedido de derogatoria de la norma que creó la Universidad, siguiendo el debido procedimiento establecido en la LOES (artículo 197) y el Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas (2018) en su Capítulo III del Procedimiento, de la Prueba, del Informe Final de la Comisión de Investigación, de la Audiencia ante el Pleno y Resolución del Pleno del CES.

---

<sup>308</sup> Son causales de intervención las siguientes:

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

El Reglamento antes citado, en el Título II, establece el procedimiento de intervención de Universidades, el cual es entendido como una medida administrativa y académica, de carácter cautelar y temporal, tendiente a superar los problemas que pudieran suscitarse en el funcionamiento de las Universidades. Tal intervención no suspende el funcionamiento de la Universidad ni de las autoridades y tiene el propósito de elevar la capacidad de gestión normalización y evitando perjuicios para la comunidad universitaria (artículo 32). Pese a lo señalado por el Reglamento, la LOES (2010) en su artículo 197 reformado por el artículo 134 de la LORLOES (2018), establece la posibilidad de suspensión temporal de funciones de las autoridades previa autorización del CES, pudiendo también iniciarse un proceso de revocatoria del mandato por pedido de la Comisión Interventora.

La intervención procede por denuncia de cualquier persona, de oficio, o por informe de la SENESCYT, siempre que la Universidad incurra en una o más de las causales de intervención. En este proceso de intervención participa una Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional, la cual debe estar conformada por tres o más miembros, los cuales deben ser parte del Sistema de Educación Superior. Las atribuciones de la Comisión están establecidas en el mismo Reglamento y concluye su actividad con la recomendación para dar por terminada la intervención por haberse superado las condiciones que originaron la misma, o recomendando la suspensión de la Universidad si no se han superado las causas que originaron dicha intervención.

Al respecto, se han realizado varias intervenciones en las siguientes universidades: Universidad Estatal de Guayaquil, Universidad Estatal en el Sur de Manabí, Universidad Luis Vargas Torres de Esmeraldas, Universidad Nacional de Loja y Universidad Técnica de Cotopaxi. En varias de ellas y en especial en la primera (2013) producida en la Universidad Estatal de Guayaquil se ha dicho que la intervención tendría una orientación política desde el Ejecutivo. Esta intervención tuvo prórrogas y sobre ella se hace necesario precisar que se dispuso una vez que se verificaron cobros indebidos en clara afectación al principio de gratuidad, la falta de cogobierno, irregularidades en la oferta académica, entre otros aspectos denunciados. Llama la atención que los niveles de acreditación una vez producida la intervención sea de ascenso de categoría en corto plazo. Ha existido una segunda intervención (2018) en esta

Universidad, esta vez por actos de violencia, existiendo una severa crítica por parte de la comunidad universitaria respecto a los procedimientos adoptados por la Comisión Interventora. En la Universidad del Sur de Manabí la intervención del CES (2013) se debió a la existencia de hechos de violencia y la presunta vinculación del Rector y sus hijos con la muerte de un fiscal; en la actualidad, se encuentra acreditada. Las intervenciones en las Universidades Luis Vargas Torres (2013) y la Universidad Nacional de Loja (2015), están relacionadas con la falta de cogobierno. En el caso de la intervención de la Universidad de Cotopaxi (2016), se debió a la baja calidad determinada mediante la recategorización que fue solicitada por la misma institución, luego de lo cual en lugar de subir de categoría bajó a la C, aunque se dijo por parte de sus personeros que los parámetros de evaluación fueron cambiados para perjudicar la verdadera evaluación de la institución. Aún los más severos críticos del gobierno anterior, terminan señalando que la mayoría de los casos de intervenciones se han superado con resultados positivos<sup>309</sup>.

La *suspensión* es el paso previo a la solicitud de derogatoria del instrumento jurídico mediante el cual se creó la Universidad, debiendo ratificar lo antes dicho respecto a que solamente desde el año 1982 en que se promulgó la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas las Universidades se crean por Ley. La suspensión es una medida definitiva en el ámbito administrativo e implica el cese total de actividades. Por un lado, se produce luego de un proceso de intervención en el cual no se han encontrado condiciones favorables para la regularización de la institución (artículo 200 de la LOES reformado por el artículo 136 de la LORLOES) o cuando el CACES determina incumplimiento respecto a las obligaciones de aseguramiento de la calidad de acuerdo a lo establecido en el artículo 201 de la LOES reformado por el artículo 137 de la LORLOES. El artículo 35 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior (2019) señala el procedimiento de notificación de la suspensión al representante legal de la Universidad suspendida y la notificación de inicio de derogatoria a la Asamblea nacional o a la autoridad de donde emanó el instrumento jurídico de creación. El Título III del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas (2018), establece el procedimiento para

---

<sup>309</sup> POSSO SALGADO, A. (2018: 261).

adoptar la medida de suspensión. La suspensión implica proceder de manera automática al pedido de derogatoria de la norma de creación de la Universidad que se suspende, para lo cual previamente se escuchará en audiencia al representante legal de la Universidad intervenida; a continuación, una vez observado el debido proceso y presentación de pruebas y alegatos, se dispondrá la suspensión si no se han desvirtuado los argumentos de la intervención o las causales de suspensión. Frente a la resolución de suspensión en la vía administrativa existe el recurso de reposición. Una vez que la suspensión esté en firme se inicia un período de transición hasta que se produzca la extinción de la Universidad mediante ley, decreto ejecutivo o denuncia de tratado internacional según sea el caso, etapa en la cual se debe nombrar un administrador temporal.

La *extinción* de una Universidad constituye la desaparición de la institución y para este efecto, siempre será necesario que precedan las etapas de intervención y suspensión, según lo dispone el artículo 202 de la LOES (2010) reformado por el artículo 138 de la LORLOES (2018) y lo regula el Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas (2018) en su Título V. Solamente si la suspensión es dispuesta por el CACES, no se requiere de la intervención, esto debido a que en este caso dicho organismo realiza un proceso de evaluación institucional y si como resultado de ello se encuentra que la Universidad ha incumplido con sus obligaciones de aseguramiento de la calidad, de manera directa, haciendo uso de sus atribuciones legales, dispondrá la suspensión de la Universidad.

Como ya se ha indicado una vez suspendida una Universidad y cuando esta se encuentre en firme, deberá realizarse el pedido de derogatoria de creación a la Asamblea Nacional. La extinción se hace efectiva una vez que la Asamblea Nacional expide la ley derogatoria de la Ley de creación de la Universidad suspendida. En el caso de que la Universidad suspendida hubiese sido creada mediante decreto ejecutivo, por este mismo mecanismo el Presidente de la República emitirá el decreto derogatorio. Por otro lado, si la Universidad fue creada mediante convenio o acuerdo internacional, el CES debe solicitar al Presidente de la República la denuncia del tratado o acuerdo de creación. Todo este procedimiento indicado consta en el artículo 203 de la LOES (2010).

Por el proceso antes detallado han debido pasar aquellas Universidades que obtuvieron una evaluación deficiente como producto del Mandato 14 y que finalmente fueron extinguidas por la Ley Orgánica de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas Suspendidas por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) y, Mecanismos para Asegurar la Eficiencia en la Distribución y Uso de Recursos Públicos en el Sistema de Educación Superior (LOEU) publicada en 30 de diciembre de 2016. Son un total de 11 Universidades y 2 Escuelas Politécnicas, según se ha dejado enunciado. Ninguno de los casos que fueron mencionados en que han sido intervenidas las Universidades con la vigencia de la LOES, ha concluido en suspensión de ellas y lo que se ha hecho es contribuir con la elaboración de planes de fortalecimiento institucional que han sido diseñados por las comisiones interventoras.

Los aspectos señalados permiten apreciar que la autonomía institucional u orgánica, tanto para su creación, como para su funcionamiento, está precedida de un acto normativo, que requiere dictámenes de los organismos encargados de la planificación, regulación y coordinación del sistema de educación superior, así como del encargado del aseguramiento de la calidad y del organismo nacional de planificación.

De esta manera, es posible comprender que la autonomía orgánica tanto para la creación, como para el funcionamiento y para la extinción de las Universidades, está garantizada bajo ciertas restricciones que, para el caso de las públicas, tienen que ver con necesidades nacionales y de financiamiento. La creación no puede ser arbitraria porque se corre el riesgo de que no responda a los requerimientos sociales y solo sea un mecanismo demagógico para cumplir ofertas de campaña. El funcionamiento debe responder a la normativa vigente en el país en materia de educación superior y a las disposiciones existentes respecto al aseguramiento de la calidad, lo contrario implica la intervención que puede tener como resultado la suspensión y consiguiente extinción de las Universidades.



### **3. EL EJERCICIO DE LAS POTESTADES UNIVERSITARIAS SEGÚN LA NORMATIVA VIGENTE**

#### **3.1. Las Universidades y la Administración pública**

Si bien las Universidades constituyen administraciones públicas, su autonomía les da una condición especial frente a las otras que forman parte de la actividad que cumple el Estado ecuatoriano. Aunque se habla de Administración pública<sup>310</sup>, en realidad lo correcto es hablar de administraciones públicas ya que la misma Constitución de la República (2008) tiene definidas las diferentes administraciones una de las cuales constituye la que se ejerce en cumplimiento de la potestad estatal para la prestación de servicios públicos (artículo 225.3).

En efecto, como se ha dejado señalado anteriormente, por mandato constitucional las Universidades son instituciones que forman parte del sector público y ejercen su actividad en cumplimiento de la potestad estatal para la prestación del servicio público de la educación. Por lo mismo, es la Constitución de la República la que define la actividad de la Administración pública que ejercen las Universidades, las que así mismo, por mandato constitucional, poseen autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica (artículo 355).

En este sentido, la Administración pública universitaria se caracteriza porque se ejerce mediante una entidad que es persona jurídica integrante del sector público, que se le atribuye potestad estatal en la Constitución y en la Ley, que ejerce una función o actividad administrativa mediante disposiciones, actos, contratos y hechos administrativos. Todo lo cual se cumple para la prestación del servicio público de la educación superior, esto es la realización de un fin

---

<sup>310</sup> El artículo 44 del COA establece: “La administración pública comprende las entidades del sector público previstas en la Constitución de la República”. Por su parte la Constitución de la República en su artículo 225 señala que el sector público comprende:

- “1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.
2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.
3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos”.

público; pero, además, esta actividad administrativa de las Universidades tiene sustento en el soberano (pueblo) quien ha convalidado jurídicamente la Constitución de la República que es en donde se encuentra consagrado el derecho a la educación superior.

Junto a esta caracterización constitucional de la Administración pública denominada Universidad, se tiene que ella cuenta además con el reconocimiento a su autonomía, circunstancia que permite observar una condición especial frente a otras administraciones. Aunque es verdad que otras administraciones públicas también gozan de autonomía administrativa, económica y financiera, la diferencia sustancial estriba en el hecho de que la Universidad tiene fines académicos. A continuación, se destaca la autonomía universitaria según la Constitución de la República:

La *autonomía académica* se basa en la total independencia de sus docentes para el ejercicio de la libertad de cátedra, de investigación y de estudio y como consecuencia de ello, la generación del conocimiento, así también la libertad para la elaboración de su modelo pedagógico, de los planes y programas de estudio y la libertad para nombrar a sus autoridades, docentes e investigadores, todo ello enmarcado en la libertad de generar su propia normativa interna tanto desde sus unidades académicas como a nivel general o institucional.

La *autonomía administrativa*, declarada en el Art. 18 de la LOES (2010) reformada por los artículos 1 y 15 de la LORLOES (2018) en sus numerales g) y h), establece la libertad de administración del patrimonio y recursos, lo que implica la posibilidad de planificar, organizar dirigir y controlar sus recursos conforme al derecho público. El ejercicio de esta autonomía hace posible aplicar la *autonomía financiera* y viceversa, entendida como la posibilidad de autorregulación presupuestaria, pero se ve limitada por el hecho de tener que alinearse a los parámetros que dicte el Estado tanto para su ejecución como para su control.

Otra de las autonomías de la universidad es la *orgánica*, misma que permite tomar decisiones respecto de la estructura interna de la organización, lo que posibilita la libertad de crear instancias, departamentos o funciones de acuerdo a su planificación organizacional interna, determinar su modelo de gestión con sus procesos y procedimientos, así como la capacidad para

determinar sus formas y órganos de gobierno e integrarlos en representación de la comunidad universitaria fundados en los principios constitucionales de alternancia, equidad de género, transparencia y derechos políticos, este nivel de autonomía no tienen otras instituciones públicas ya que por su naturaleza deben ceñirse estrictamente a lo establecido por el Estado como ente rector directo, esto es no hay flexibilidad en lo absoluto a nivel orgánico, son entidades rígidas determinadas por normas expresas que guían su desarrollo y consecución de objetivos institucionales. La articulación adecuada del ejercicio de las facultades comprendidas en la autonomía universitaria permitirá su desarrollo solidario y responsable con la sociedad a la que se debe.

La autonomía universitaria en los términos expuestos, se expresa mediante potestades que tienen las Universidades para el ejercicio de su administración. Dichas potestades se analizan a continuación.

### **3.2. Las potestades de las Universidades Públicas**

Vinculado a lo que se ha dejado anotado, conviene recordar que a diferencia de lo que sucede con la actividad que realizan las organizaciones particulares (que es de libre elección y de acuerdo a sus intereses particulares), las administraciones públicas y en especial las Universidades, fundamentan sus actuaciones en el interés público. Para poder actuar en función de dicho interés las administraciones públicas gozan de medios jurídicos denominados potestades que las ejercen dentro del marco jurídico del país, “es un poder jurídico unilateral, reconocido para la satisfacción del interés general, sometido a la ley, a control jurisdiccional y a garantías de alcance constitucional, cuyo ejercicio es obligado para su titular, quien lo ostenta en virtud de la atribución articulada conforme al principio de legalidad<sup>311</sup>”.

Las potestades son efecto del poder público del que goza el Estado. “Las potestades son dimanación del poder público por ser este poder del Estado, no de los particulares, o sea poder político, poder monopolizador de la coerción material, poder soberano. En tal sentido la *potestad pública* resulta inherente a la Administración pública, pues no es concebible que ésta cumpla su cometido,

---

<sup>311</sup> GAMERO CASADO E. y FERNÁNDEZ RAMOS S. (2018).

en bien de la comunidad, si carece de una potestad que haga viable el ejercicio racional de la función pública<sup>312</sup>”.

Las potestades públicas son una distribución del poder público del Estado en los diferentes órganos, instituciones o entidades que forman parte del sector público determinado en la Constitución, en consecuencia, de la Administración pública. Las potestades públicas son expresión del poder público juridificado,<sup>313</sup> que se encuentra establecido en normas constitucionales, legales y de menor jerarquía, atribuido a las administraciones públicas. Siguiendo a Jorge Zavala, las potestades son “dosificadas medidas del Poder público formalmente jurídicas”.

Por lo expuesto, las Universidades públicas gozan de potestades, es decir que tienen asignadas para sí prerrogativas, atribuciones que implican también obligaciones que son expresión del poder público, que están establecidas en la normativa del país y que se manifiesta en el ejercicio del servicio público de la educación, potestad del Estado confiada por ley a las Universidades.

En términos generales se habla de potestades administrativas; sin embargo, se considera mejor clasificarlas de acuerdo al ámbito en el que actúa la Administración pública. En el caso de las Universidades públicas y para este trabajo se clasifican en las siguientes potestades: normativa o reglamentaria, académica, administrativa, académica y disciplinaria; las cuales son estudiadas a continuación.

### **3.2.1. Potestad Normativa o Reglamentaria de las Universidades**

La potestad normativa o reglamentaria es la facultad que tienen las Universidades para darse su propia normativa, expedir sus estatutos, aprobar reglamentos, emitir resoluciones, así como hacer cumplir dicha normativa.

Las Universidades forman parte del sector público de conformidad con lo que dispone la Constitución de la República en su artículo 225, al ser entidad creada por Ley para el cumplimiento de una función que le corresponde al Estado como lo es la educación que a su vez es un servicio público según la misma Carta Suprema. En el cumplimiento de sus fines, las Universidades despliegan

---

<sup>312</sup> OSSA ARBELÁEZ, J. (2000:114).

<sup>313</sup> ZAVALA EGAS, J. (2011).

potestades públicas que tienen como propósito el cumplimiento de sus fines y el servicio público de la educación superior que, a diferencia de otras entidades del sector público, se la ejerce con autonomía, en los términos que ya han sido analizados. En virtud de dicha autonomía, las Universidades tienen la potestad organizativa; y, por lo mismo, la potestad de autorregulación mediante la expedición de su propia normativa, estatutos y reglamentos, lo que se conoce como potestad normativa o reglamentaria.

Para el caso de las Universidades públicas pese a la autonomía institucional que garantiza la potestad normativa, ésta se encuentra limitada por el ejercicio propio que deriva del encargo estatal que tienen aquellas al formar parte del sector público. Estas limitaciones o regulaciones a la potestad normativa se encuentran consagradas en la LOES (2010), en el Reglamento General a la LOES (2019) y en el Instructivo para la Verificación de Estatutos de las Instituciones de Educación Superior aprobado el 5 de diciembre de 2018 y en vigencia desde el 11 de diciembre de 2018 (fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del CES), el mismo que derogó el Reglamento para Aprobación de Estatutos de las Universidades y Escuelas Politécnicas, emitido por el CES el 27 de diciembre de 2011.

En el ejercicio de la autonomía responsable las Universidades tienen la libertad de expedir sus estatutos que constituyen los cuerpos normativos internos de mayor jerarquía. Dichos estatutos deben expedirse en el marco de las disposiciones contenidas en la LOES, según así lo determina el artículo 18 de dicha Ley y es evidente que deberán contener normas que no contradigan a las resoluciones de los órganos superiores, a la Ley ni a la Constitución en orden ascendente de jerarquía establecida en la Carta Suprema.

Si bien la elaboración de los estatutos debe realizarse mediante debate con la comunidad universitaria y la aprobación del Órgano Colegiado Superior (OCS)<sup>314</sup>, etapa en la cual puede apreciarse el ejercicio de su autonomía, los mismos no tendrán reconocimiento jurídico si no son validados por el CES, que es el órgano facultado para este propósito y aunque ahora la norma no refiere como atribución de este organismo la aprobación, si existe la obligación por parte de este organismo de verificar la concordancia de los estatutos con la

---

<sup>314</sup> Denominación que adquiere a partir de la vigencia de la LORLOES (2018).

Constitución y la normativa vigente. Por ello, encontramos que, si bien la potestad normativa es ejercicio de la autonomía, la responsabilidad frente al Estado se apreciaría en el encargo que tiene el órgano de regulación para sancionar de manera definitiva el documento y solo a partir de ello, los Estatutos de las Universidades constituyen norma suprema interna de auto organización, para la comunidad universitaria. No basta por lo mismo, que la Universidad apruebe su Estatuto siguiendo su procedimiento interno jerárquico, sino que se requiere la validación del órgano de regulación, situación que implica un trámite de control de constitucionalidad y legalidad.

Como efecto de la LORLOES (2018), se modificó el criterio respecto a los Estatutos que antes requerían de “aprobación” y ahora de “verificación” por parte del CES. En efecto, hasta antes del 2018, la LOES (2010) exigía que los estatutos de las Universidades sean aprobados y para ello se emitió el Reglamento para Aprobación de Estatutos de las Universidades y Escuelas Politécnicas (2011) que, en siete artículos establecía el procedimiento respectivo. Tal procedimiento se considera que vulneraba la autonomía institucional, al realizarse controles previos a la aprobación por demás burocráticos. Con la reforma se supera el criterio de aprobación por el de verificación más acorde al respeto de la autonomía universitaria. Para este propósito se ha emitido el Instructivo para la Verificación de Estatutos de las Instituciones de Educación Superior (2019) que se dejó mencionado. Dicho Instructivo mantiene aspectos burocráticos del anterior, pues, corresponde exclusivamente al Pleno del CES previo informes que deben presentar las Universidades e informes internos del CES (Procurador y Comisión). No existe norma que determine que los Estatutos entran en vigencia desde la aprobación por parte del OCS, pero debe entenderse que el espíritu de la reforma tiene este propósito y que la verificación exclusivamente se refiere al acto de reconocer que los Estatutos de las Universidades se encuentran acordes con la Constitución de la República, LOES y normativa que rige a las Universidades.

La norma superior de las Universidades en su organización interna son los Estatutos, a partir de los cuales se pueden desarrollar reglamentos internos, instructivos y resoluciones para el funcionamiento y cumplimiento de sus fines. Si bien en la jerarquía de normas establecida por el artículo 425 de la Constitución no aparecen los estatutos de manera específica ubicados en uno

de los escalones de la pirámide, estos tienen características especiales, porque proceden de la facultad que el Estado confiere a las Universidades para emitir su normativa de autorregulación. El estatuto es normativo, de autorregulación, emitido por la propia comunidad universitaria a través del Órgano Colegiado Superior; y, aunque tiene regulación del Estado, no es normativa emitida desde el gobierno central ni de ningún otro órgano estatal. Es fundamental por lo mismo, que sea el OCS el órgano que apruebe los estatutos, pues, en él se encuentran representados los estamentos universitarios.

La potestad normativa de las Universidades que encuentra su mayor expresión en sus Estatutos, tiene límites y estos son precisamente el marco normativo que los cobija. En primer lugar, la Constitución, que confiere a las Universidades autonomía organizativa, luego la LOES que ratifica que en el ejercicio de la autonomía responsable las Universidades tienen la facultad de expedir sus estatutos, y, por último, toda la normativa relativa al sector público que no puede ser obviada. Esta normativa constitucional y legal es la limitación a la que están sometidos los estatutos universitarios, por lo cual, mientras se encuentren conforme a ella, no existe motivo alguno para que se realice un control previo de aprobación por parte del CES y tampoco se justifica la imposición de reglas y trámites para este propósito.

Los estatutos tienen también limitación intrínseca o también denominada “reserva estatutaria”<sup>315</sup>, que significa que no pueden remitir ellos a normas inferiores, aquellos aspectos que deben ser regulados expresamente por los mismos, como por ejemplo la estructura u organización de la Universidad; lo que no significa que al igual que la Ley, los estatutos puedan ser desarrollados por reglamentos o instructivos. “Se prohíbe por lo tanto que la Universidad en sus Estatutos pueda hacer una remisión en blanco sobre estas materias para que sean otras normas las que entren a regularlas<sup>316</sup>”.

Respecto de la “reserva material del estatuto”, la LOES (2010) reformada por la LORLOES (2018), determina los siguientes aspectos específicos que deben estar contenidos en la normativa estatutaria de las Universidades públicas:

---

<sup>315</sup> Sobre la reserva estatutaria se puede revisar BAÑO LEÓN, J.M. (1997).

<sup>316</sup> CUETO PÉREZ, M. (2018: 6).

1. Destino de los bienes en caso de declaración de extinción de una Universidad que reciba fondos públicos (artículo 41).
2. Inclusión del principio de cogobierno (artículo 45).
3. Organización, integración, deberes y atribuciones de los órganos colegiados (artículo 46).
4. Requisitos para otros Vicerrectores que no estén contemplados en la Ley (artículo 51).
5. Proceso de designación y participación de las autoridades académicas en el cogobierno (artículo 53.1).
6. Participación del personal académico en los organismos colegiados de cogobierno (artículo 59).
7. Periodicidad de la renovación de la representación estudiantil en los órganos colegiados (artículo 60).
8. Procedimiento de aprobación de resoluciones de los órganos de cogobierno (artículo 63).
9. Requisitos de carácter académico y disciplinario para cursos y carreras (artículo 84).
10. Requisitos adicionales a la Ley para ser profesor titular (artículo 150).
11. Faltas disciplinarias adicionales a las tipificadas por la Ley (artículo 207).
12. Órgano de sustanciación de procedimientos disciplinarios (artículo 2017).

Otras normas que se encuentran dentro de la potestad normativa o reglamentaria, inferiores jerárquicamente a los Estatutos, son los reglamentos e instructivos que no se encuentran definidos en la LOES pero que permiten desarrollar los Estatutos y la LOES. Los reglamentos pueden abarcar los diferentes aspectos de la vida universitaria como el funcionamiento de sus órganos, sobre aspectos académicos, disciplinarios, administrativos, presupuestarios; los instructivos son documentos de detalle de aspectos reglamentarios.



### **3.2.2. Potestad Académica**

La académica permite garantizar la autonomía de las Universidades en este aspecto porque está relacionada con la independencia que tienen las Universidades para desarrollar la investigación y la docencia en un ambiente de libertad, pudiendo dictarse sus planes y programas de estudio, los requisitos y procedimientos de titulación, los contenidos curriculares, la libertad de pensamiento y metodología de estudio y de evaluación. Dentro de este aspecto, la libertad de cátedra y de investigación, son elementos esenciales para el desarrollo de las Universidades, pero aquí también se encuentra que la autonomía tiene limitaciones o regulaciones para el desarrollo de las libertades que abarca. No se trata de libertad de pensamiento sin respeto al otro, o que la libertad de cátedra implique que los docentes puedan enseñar en clase lo que a su gusto personal les parezca; igualmente, no debe entenderse como libertad el establecer planes de estudio e investigación al margen de las necesidades sociales o del Plan de Desarrollo Nacional. Tampoco las Universidades pueden emitir títulos a su conveniencia, sino que se sujetan a las normas de titulación que provengan de los órganos de regulación.

#### **3.2.2.1. Libertad de cátedra y de investigación**

Corresponde recordar que la libertad de cátedra o de docencia ha sido innata a la actividad universitaria desde sus orígenes, se mantuvo en el modelo napoleónico y amplía sus horizontes con la incorporación de la investigación en el modelo humboldtiano. En los Siglos XX y XXI, la investigación científica adquiere relevancia que traspasa los muros del claustro universitario e integrándose sus resultados al desarrollo social, compartiendo sus descubrimientos con la industria y los gobiernos, mediante lo que se denomina transferencia de conocimiento, al igual que la innovación. Junto a este alcance mayor de la actividad académica de las Universidades vinculada al conocimiento, a las ciencias; se destaca el humanismo, el arte, la producción artística.

Pese a estos desarrollos alcanzados por la academia, que forman parte de lo que se ha denominado “sociedad de la información”, “sociedad del

conocimiento”<sup>317</sup>, terminología que encubre la etapa global del desarrollo capitalista, es preciso alertar sobre los peligros que entraña la utilización del conocimiento como mercancía, lo cual encuentra asidero en la sociedad capitalista que rige al mundo, en la cual varios de los logros académicos son puestos al servicio de las trasnacionales para enriquecimiento de unos pocos, aún con fines contrarios a la humanidad. Como expresa Darnacullea Gardella: “...disponemos de indicios suficientes para afirmar que la generación y trasmisión de conocimiento nuevo, esto es la actividad de genuina creación y difusión científica, están en grave peligro, debido al paradigma científico en el que se basa la legislación que protege y fomenta la actividad de investigación”.<sup>318</sup> La autora citada, señala su preocupación al encontrar en su estudio, que el conocimiento se encuentra reducido a aquél que es medible, para lo cual se utiliza lo que llama “bibliometría y la cienciometría” como instrumentos al servicio del control social; cuestiona además, que la mercantilización de la producción científica tiene incidencia en la libertad de creación científica que pone en riesgo el avance científico.

Parece ser que su estudio es perfectamente aplicable a nuestro país en el que vemos que se utiliza la medición de lo que producen los docentes y los investigadores mediante instrumentos que generan mercantilización y falta de libertad para la creación. La existencia de pares evaluadores académicos de la misma institución (compañeros), la autoevaluación con parámetros absurdos que determinan que siempre ésta sea del ciento por ciento, la coevaluación que en ciertos casos puede tener características persecutorias porque la realizan los directivos de la misma unidad académica, confirman esta relación existente entre lo que se protege legalmente y sus resultados.

Por otro lado, asistimos a una etapa en la que han proliferado los artículos científicos o “papers” como sinónimo de progreso científico, pululan las revistas indexadas sin que exista un mínimo de rigor en el escogimiento de los documentos que se publican. La docencia y la investigación burocratizadas y

---

<sup>317</sup> Se atribuye a Fritz Machlup la utilización circunstancial de la terminología “sociedad de la información” que más tarde la desarrolló Deniel Bell asociada a la tecnología. Robert Lane utilizaría por primera vez la expresión “sociedad del conocimiento” en su afán de indagar sobre la producción del conocimiento, la cual no siguieron quienes han vinculado la misma a la productividad o a la mercantilización como Daniel Bell y Peter Drucker. VEGA CANTOR, R. (2015: 82-94).

<sup>318</sup> DARNACULLETA GARDELLA, M. (2018:4).

sometidas a parámetros medibles, estandarizados que son los únicos que habilitan el ejercicio de su actividad y la promoción o recategorización.

En el ámbito de la potestad académica que se analiza, la LOES (2010) establece en su artículo 145 que el principio de autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento “consiste en la generación de condiciones de independencia para la enseñanza, generación y divulgación de conocimientos en el marco del diálogo de saberes, la universalidad del pensamiento, y los avances científico-tecnológicos locales y globales”

La LOES (2010) en su artículo 146, en aplicación de lo que determina la Constitución de la República, establece que las Universidades deben garantizar la libertad de cátedra mediante la cual los profesores son libres de para exponer los programas de estudio, las materias que les corresponda, con la orientación y herramientas pedagógicas que considere más adecuadas, lo que implica inclusive la transmisión de teorías y métodos prácticos en absoluta independencia. De la misma forma, la investigación tiene garantía de libertad para buscar la verdad sin impedimentos y obstáculos, desde luego con las restricciones éticas y legales establecidas en la Constitución, en la Ley, así como en las normas internas universitarias. En la libertad de cátedra como derecho y garantía se puede encontrar la verdadera autonomía universitaria.

### **3.2.2.2. Derechos y deberes académicos de la comunidad universitaria**

Dentro de la autonomía académica se encuentra el reconocimiento de derechos académicos de estudiantes y personal académico; pero, asimismo, el cumplimiento de deberes conforme se pasa a explicar. En cuanto a derechos y deberes del personal administrativo (servidores) y trabajadores (obreros), están regulados por la LOSEP y el Código del Trabajo respectivamente, conforme se explicará al analizar el Régimen de Personal.

#### **3.2.2.2.1. Estudiantes**

En relación con este estamento universitario, el reconocimiento de derechos se verifica en el marco de lo establecido en el artículo 28 de la Constitución de la República que establece que la educación debe responder a

intereses públicos y no particulares, garantizando el derecho al acceso o a ingresar en igualdad de oportunidades, así como la permanencia, movilidad y egresamiento. El artículo 5 de la LOES (2010) reformado por el artículo 4 de la LORLOES (2018), ratifica estos derechos sin discriminación alguna, lo que implica también el derecho a la titulación en virtud de sus capacidades académicas. En el ejercicio de su actividad, deben contar con los recursos para su formación, participar en los procesos de evaluación y acreditación de la carrera en la que se encuentren cursando, participar de los derechos de elección así como formar parte del cogobierno, libertad para asociarse y para expresarse, participar en el desarrollo del conocimiento, recibir educación laica, intercultural, democrática e incluyente, de respeto a la equidad de género, la justicia y la paz, se garantiza a los estudiantes la posibilidad de acceder a becas, créditos y otras formas de apoyo económico de acuerdo a sus méritos académicos. Por último, se considera derecho de los estudiantes el desarrollar sus actividades en un ambiente educativo libre de todo tipo de violencia. La LOES no especifica deberes de los estudiantes como sí hace respecto a los docentes, pese a lo cual, es oportuno señalar que contempla la obligatoriedad de realizar un examen de habilitación profesional para aquellas carreras que pudieran comprometer el interés público por el riesgo de la vida, la salud y la seguridad ciudadana; en estos casos, el CACES será quien otorgue el permiso correspondiente para el ejercicio profesional. Por otro lado, existen prohibiciones a los estudiantes que constituyen faltas que son motivo de sanción como se explicará más adelante al revisar la potestad disciplinaria.

#### **3.2.2.2. Personal académico**

Los profesores e investigadores también tienen garantizados los derechos, principalmente de ejercicio de la cátedra y la investigación en el marco de una amplia libertad, sin restricciones o imposiciones de carácter religioso, político o partidista, así como contar con las condiciones adecuadas para el cumplimiento de sus actividades en un ambiente laboral de armonía con el material e infraestructura necesarios y con elementos que contribuyan a la salud ocupacional, derecho a estabilidad, promoción, movilidad y retiro, participar en la evaluación institucional, en la construcción, difusión y aplicación de la cultura

y el conocimiento, elegir y ser elegido para las instancias directivas y de cogobierno.

En este mismo sentido, los profesores tienen derecho a participar en la evaluación institucional, en los procesos electorales, libertad de asociarse y manifestarse, participar en el desarrollo del conocimiento, recibir capacitación y formación permanentes que incluye licencias para este propósito, así como la concesión del período sabático.<sup>319</sup> Uno de los aspectos de mayor importancia es el derecho que tienen los profesores para ascender de categoría, nivel y grado, lo que se denomina promoción, que implica mejora de sus remuneraciones, lo cual está regulado por el RCE (2012)<sup>320</sup> y que al tratar el Régimen de Personal se analizará con mayor detenimiento y la consiguiente crítica.

En cuanto a horarios se anota que puede ejercerse de manera combinada tanto la docencia, la investigación y actividades de dirección si el horario lo permite. Los profesores investigadores tienen derecho a participar de los

---

<sup>319</sup> Tales derechos de los docentes, que se encuentran garantizados en el artículo 6 de la LOES (2010) reformado por el artículo 15 de la LORLOES (2018), obedecen al mandato expreso de la Constitución de la República que en su artículo 349 establece lo siguiente: “El Estado garantizará al personal docente, en todos los niveles y modalidades, estabilidad, actualización, formación continua y mejoramiento pedagógico y académico; una remuneración justa, de acuerdo a la profesionalización, desempeño y méritos académicos. La ley regulará la carrera docente y el escalafón; establecerá un sistema nacional de evaluación del desempeño y la política salarial en todos los niveles. Se establecerán políticas de promoción, movilidad y alternancia docente”. Respecto al período sabático el artículo 158 de la LOES (2010) establece lo siguiente: “Luego de seis años de labores ininterrumpidas, los profesores o profesoras titulares principales con dedicación a tiempo completo podrán solicitar hasta doce meses de permiso para realizar estudios o trabajos de investigación. La máxima instancia colegiada académica de la institución analizará y aprobará el proyecto o plan académico que presente el profesor o la profesora e investigador o investigadora. En este caso, la institución pagará las remuneraciones y los demás emolumentos que le corresponden percibir mientras haga uso de este derecho.

Una vez cumplido el período, en caso de no reintegrarse a sus funciones sin que medie debida justificación, deberá restituir los valores recibidos por este concepto, con los respectivos intereses legales.

Culminado el período de estudio o investigación el profesor o investigador deberá presentar ante la misma instancia colegiada el informe de sus actividades y los productos obtenidos. Los mismos deberán ser socializados en la comunidad académica”.

<sup>320</sup> Con fecha 27 de febrero de 2019 el Pleno del CES aprobó un nuevo Reglamento de Carrera y Escalafón, el cual fue producto de la presión realizada por los profesores universitarios agrupados en sus diferentes organizaciones gremiales y en especial en la Federación de Profesores Universitarios y Politécnicos del Ecuador (FEPUPE). Dicho Reglamento aún no ha sido publicado en la Gaceta Oficial del CES; y, por lo mismo, no ha entrado en vigencia por lo que no será analizado en este trabajo por cuanto se ha señalado en la Introducción que el cierre de esta Tesis es al 31 de mayo de 2019. Es probable que el Reglamento no haya sido puesto en vigencia porque implica mantener los techos remunerativos del personal académico con los cuales no estaba de acuerdo el CES. Se encuentra vigente el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior aprobado mediante Resolución del Pleno del CES RPC-SO-037-No.265-2012, el cual ha sido modificado y cuya Codificación es de fecha 9 de mayo de 2018, en el que se basará esta parte del estudio.

beneficios que obtengan las Universidades como resultado de sus investigaciones, lo cual se cumplirá de conformidad con el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación (artículo 114).

El RCE (2012) incluye la obligación de las Universidades de elaborar en cada período académico el plan de perfeccionamiento del personal académico, que incluye la capacitación y la actualización docente. En relación a la movilidad de los docentes en este mismo Reglamento se contemplan licencias, comisiones de servicios y traspasos.

El derecho a ingresar a la docencia en las Universidades debe realizarse sin discriminación alguna, con exclusiva consideración a sus méritos académicos, de calidad de enseñanza y producción investigativa; como resultado de ello, el derecho a estabilidad, así como a ascender, poder perfeccionarse, movilizarse (que implica licencias con o sin remuneración y comisión de servicios) y cuando corresponda por mandato de la Ley o decisión personal, retirarse (jubilarse) de la institución con los derechos laborales que le correspondan.

Una vez formando parte de la comunidad universitaria, los docentes deben sujetarse a la evaluación de su desempeño, la que debe realizarse de manera anual e integral y está compuesta de: autoevaluación, coevaluación y heteroevaluación. La autoevaluación realiza el profesor sobre sus actividades y desempeño, la coevaluación a cargo de pares académicos y directivos de las Universidades, y la heteroevaluación la realizan los estudiantes sobre el aprendizaje impartido. Estas definiciones, así como la ponderación de cada uno de ellos se encuentran establecidas en el artículo 87 del RCE (2012). Dicha ponderación se realiza respecto a las actividades de docencia, investigación y dirección o gestión académica<sup>321</sup>.

La evaluación podría concluir con reconocimientos institucionales académicos, el derecho a la promoción, pero, asimismo, con la destitución del

---

<sup>321</sup> La norma citada señala la siguiente ponderación: “1. Para las actividades de docencia: autoevaluación 10-20%; coevaluación de pares 20-30% y de directivos 20-30%; y heteroevaluación 30-40%.

2. Para las actividades de investigación: autoevaluación 70-20%; coevaluación de pares 40-50% y de directivos 30-40%.

3. Para las actividades de dirección o gestión académica: autoevaluación 10-20%; coevaluación de pares 20-30% y directivos 30-40%; y heteroevaluación 10-20%”.

profesor cuando haya obtenido dos veces consecutivas una evaluación integral de desempeño inferior al sesenta por ciento; o cuatro evaluaciones integrales de desempeño inferiores al sesenta por ciento durante su carrera, según lo determina el artículo 96 del RCE.

Cabe señalar que la evaluación es necesaria para el engrandecimiento de las instituciones y para el propio desarrollo personal de los profesores, la misma que fue deficiente antes de la vigencia de la LOES (2010), pese a lo cual los procesos requieren mejoras en cuanto a la información que reciben los profesores, así como evitar el uso de mecanismos de carácter subjetivo que permiten a autoridades (coevaluación) calificar conductas según la buena o mala relación, situación que también se evidencia en la evaluación de estudiantes (heteroevaluación). Deben superarse estos aspectos y alcanzar procedimientos e instrumentos de evaluación técnicos acudiendo a la propia experticia y conocimiento de los universitarios, así como al diálogo entre autoridades, profesores y estudiantes. Pese a lo cual siempre será mejor la existencia de evaluación externa que evite la endogamia que privilegia intereses grupales o individuales.

Mediante el artículo 6 de la LORLOES (2018), se añadió a la LOES (2010) el artículo 6.1 que contempla los siguientes deberes de los profesores:

“a) Cumplir actividades de docencia, investigación y vinculación de acuerdo a las normas de calidad y normativas de los organismos que rigen el sistema y las de sus propias instituciones;

b) Ejercer su derecho a la libertad de cátedra respetando los derechos y garantías constitucionales y legales del sistema y de sus propias instituciones;

c) Promover los derechos consagrados en la Constitución y leyes vigentes;

d) Mantener un proceso permanente de formación y capacitación para una constante actualización de la cátedra y consecución del principio de calidad;

e) Someterse periódicamente a los procesos de evaluación; y,

f) Cumplir con la normativa vigente, así como con las disposiciones internas de la institución de educación superior a la que pertenecen”.

### **3.2.2.3. Aseguramiento de la calidad, evaluación y acreditación**

Para referirse a este tema es oportuno manifestar que el aseguramiento de la calidad y la evaluación de las Universidades tiene su más próximo antecedente en el año 1989 en que el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP) realizó la evaluación institucional de 21 Universidades. Con la LOES (2000) se implementó el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación dirigido por el Consejo de Evaluación y Acreditación (CONEA). Entre el 2002 y 2008 la evaluación institucional no era obligatoria sino a solicitud de las Universidades. Solamente a partir del Mandato 14 (2008) la evaluación institucional toma un giro diferente y salen a luz los resultados de la misma que ya se han analizado. Con la LOES (2010) se creó el CEAACES el cual realizó los procesos de evaluación de los años 2013 y 2015 que también fueron estudiados. La LORLOES (2018) crea el Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SIAC).

Los antecedentes anotados permiten apreciar que es a partir del año 2008 que se hace énfasis en los procesos de evaluación con el propósito de asegurar la calidad de las Universidades, aunque inicialmente fue mecanismo interesado en la acreditación de las instituciones y su categorización. En este objetivo se confundieron roles y conceptos, pero por primera vez se ponía orden y control a la actividad que realizaban las instituciones universitarias.

El aseguramiento de la calidad responde al interés de garantizar el cumplimiento del principio de calidad que está consagrado en la Constitución de la República (artículo 351) y cuyo propósito lo define el artículo 93 de la LOES (2010) reformado por el artículo 68 de la LORLOES (2018), que es desarrollar y alcanzar una cultura de calidad en las Universidades, con la participación de los estamentos universitarios en interrelación con las instituciones y órganos que forman parte del Sistema de Educación Superior.

Con la reforma de 2018 como se dejó indicado, se crea el Sistema Interinstitucional de Aseguramiento de la Calidad (SIAC) que tiene como propósito el aseguramiento de la calidad. En el SIAC intervienen el CES, el CACES y las Instituciones de Educación Superior.

Dicho aseguramiento contempla tres procesos: el “aseguramiento interno de la calidad”, la “acreditación” y la “cualificación académica”. El primero es el



conjunto de actividades que realizan las Universidades para desarrollar y aplicar políticas que promuevan la calidad de sus carreras y programas. La acreditación es la actividad que realiza el CACES para acreditar a las Universidades, carreras y programas. Además, sin fines de acreditación, las Universidades pueden obtener la “Cualificación Académica” institucional, de carreras y programas en función de su naturaleza y particularidades (artículo 97 (LOES 2010) sustituido por el artículo 73 de la LORLOES (2018)).

Todos los procesos requieren de evaluación; y, por lo mismo, ella es de tres tipos: autoevaluación, evaluación externa con fines de acreditación y evaluación externa sin fines de acreditación. La primera la cumplen internamente las Universidades y las dos siguientes las realiza el CACES. La evaluación externa con fines de acreditación es obligatoria. La evaluación externa sin fines de acreditación es voluntaria.

Cabe mencionar que la LOES antes del 2018 establecía como acreditación a la validación quinquenal, de las IES, carreras y programas por parte del CEAACES, luego del proceso de evaluación que permitía, además, categorizarlas; la prioridad por lo mismo, era la acreditación y lo que se buscaba con la evaluación era ubicar en categorías a las Universidades.

Con la vigencia de la reforma, se pone énfasis en la autoevaluación (inclusive se considera como “autorreflexión” fundamental y necesaria para alcanzar el principio de calidad) y se elimina la categorización de las Universidades.

El CACES es el órgano encargado de acreditar a las Universidades, a las carreras y a los programas, y sus decisiones son obligatorias. Para este propósito, debe elaborar modelos que incluirán criterios y estándares que prioricen la calidad sobre la acreditación. Tales instrumentos que tienen una vigencia de tres años, cuya finalidad es contribuir a la mejora de la calidad, deben considerar los elementos que contiene el principio de calidad expuesto en el artículo 93 (LOES 2010) reformado por el artículo 68 de la LORLOES (2010), así como el nivel y la modalidad de la educación, el proceso de acceso y la relación con el sistema nacional de educación, las acciones para la permanencia, movilidad y titulación; también debe referirse fundamentalmente al ambiente de aprendizaje, al proceso de formación e innovación pedagógica y a los resultados

del aprendizaje (artículo 94 de la LOES 2010) sustituido por el artículo 69 de la LORLOES (2010).

Si las Universidades, las carreras o los programas no se acreditan según los criterios y estándares establecidos por el CACES, este órgano debe disponer la elaboración e implementación de un plan de mejoramiento, el cual tendrá el debido acompañamiento del órgano acreditador durante tres años, luego de lo cual se realizará una nueva evaluación externa. De persistir el incumplimiento se debe disponer el cierre de las Universidades, carreras y programas según sea el caso, de acuerdo a lo que dispone el artículo 96.1 de la LOES (2010), agregado por el artículo 72 de la LORLOES (2018).

Se estima que la clasificación y acreditación de las IES establecida por la LOES (2010) no era apropiada porque ponía en una situación de descrédito nacional a las Universidades que no alcanzaban los máximos niveles en especial cuando no se lograba la categoría A, lo cual repercutía en su propio desarrollo porque evidentemente este era un parámetro a ser considerado por quien aspiraba a ingresar a una Universidad, además que significaba una menor asignación de recursos para las de más baja categoría, más allá de una competencia impropia en el ámbito de la educación universitaria. Empero, debe decirse que esta situación fue positiva para los primeros procesos por la baja de calidad de las Universidades como ya se ha analizado.

En cuanto al modelo de evaluación se debe precisar que el primero lo elaboró el CONEA, sobre lo cual ya se ha analizado y que respondió a las condiciones de crisis de las Universidades. El modelo implementado por el CEAACES de 2012, habría encontrado dificultades en cuanto a la falta de una cultura de evaluación en las Universidades que no permitía contar con evaluadores experimentados, falta de recursos y desorganización en la información que poseían las Universidades. En la evaluación del 2015 y contando con la experiencia anterior, existió mejora en la evaluación cualitativa, se incorporaron estándares y guías para evaluadores. El Modelo de Evaluación Institucional de Universidades y Escuelas Politécnicas (2018) quedó como versión preliminar que surgió del aplicado al año 2015, que mejora estándares e incorpora elementos de mayor importancia en el quehacer universitario y se compactan algunos criterios para hacerlo más conciso. Establece los criterios y estándares de evaluación de los siguientes aspectos: organización de las

Universidades, claustro de profesores, investigación, vinculación con la sociedad, recursos e infraestructura, estudiantes<sup>322</sup>

Habrá que esperar los reglamentos de aplicación, la adecuación del modelo de evaluación y los instrumentos, tarea que le corresponde el CACES en cumplimiento de la LORLOES (2018), con miras al siguiente proceso de acreditación que según la Disposición Transitoria Cuarta de la LORLOES (2018), debe llevarse a efecto en 18 meses posteriores a la vigencia de la misma. Para esta evaluación no se tomarán en cuenta los criterios de evaluación que hayan sido establecidos con tres años de anticipación conforme lo determina el artículo 70 de esta Ley. Al momento, existe el borrador del Modelo de Evaluación de Universidades y Escuelas Politécnicas 2019, que se encuentra en discusión con los actores del Sistema de Educación Superior para luego ser aprobado por el Pleno del CEACES, lo cual no ha sucedido hasta el cierre de esta investigación.

Por otra parte, dentro del aseguramiento de la calidad también se encuentra el examen de “habilitación para el ejercicio profesional” que debe ser elaborado por el CACES y obligatoriamente debe rendirse en aquellas carreras que se considera “pudieran comprometer el interés público, poniendo en riesgo esencialmente la vida, la salud y la seguridad de la ciudadanía<sup>323</sup>”.

Una vez que se cuenten con todos los elementos que deben desarrollarse como producto de la reforma del 2018, se podrá apreciar en su real dimensión los alcances de la misma en lo que tiene que ver con el aseguramiento de la calidad. Igualmente, será necesario estar vigilantes de la autoevaluación que es eje central del nuevo proceso, pues, si bien es un retorno a la confianza sobre lo que internamente realicen las Universidades, la experiencia señala que ellas no han sido proactivas en este sentido y han requerido controles externos para su mejoramiento. Se augura que la calidad universitaria no se vea afectada con las nuevas disposiciones y que los logros sean para beneficio del Sistema de Educación Superior. Desde luego, se hace oportuno valorar uno de los objetivos de la reforma que es la participación activa de las Universidades en la construcción de los procesos de aseguramiento de la calidad.

---

<sup>322</sup> CEACES (2018): Modelo de Evaluación Institucional de Universidades y Escuelas Politécnicas.

<sup>323</sup> Art.104 (LOES 2010) reformado por el Art. 80 (LORLOES 2018).

#### **3.2.2.4. Pertinencia y oferta académica**

La LOES habla del principio de pertinencia<sup>324</sup> como un elemento vinculante de la Academia, el cual consiste en la necesidad que la educación universitaria responda a las expectativas y necesidades de la sociedad, así como del avance de la ciencia, las humanidades, la tecnología en el mundo y la diversidad cultural que en nuestro país y el mundo es muy rica. Todos estos aspectos se consideran vitales pues, no podría concebirse una Universidad que imparta educación sin considerar el entorno social y los progresos que alcanza la humanidad.

Dentro del país se exige que la educación en las Universidades se encuentre en la línea de la planificación nacional y su régimen de desarrollo, lo cual si bien es indispensable porque aporta a los propósitos gubernamentales, preocupa que este hecho pudiera afectar a la autonomía académica, pues, no siempre la planificación desde el gobierno responde a las necesidades de la mayoría de la población, por lo que atar a la Universidad a ese tipo de planificación puede limitar la existencia de planes de estudio independientes. Es imprescindible buscar un equilibrio de la normativa al respecto.

En el marco del principio de pertinencia que debe cobijar a las Universidades, se exige que la oferta de ellas, así como la investigación que realicen y las diferentes labores de vinculación con la sociedad, estén relacionadas con la demanda académica, lo cual es reconocimiento de la autonomía, junto a ello, tales responsabilidades de la Universidad deben realizarse en el marco de las necesidades locales, regionales y nacionales. Se propone que las Universidades generen profesiones innovadoras y diversificadas, que estén acordes a las tendencias del mercado ocupacional y necesidades sociales, la demografía, la estructura productiva y las políticas nacionales sobre ciencia y tecnología.

Las Universidades tienen la obligación de difundir y promocionar sus carreras y programas académicos de manera clara y precisa sin artimañas que fueron propias del pasado, no pueden realizarse ofertas que generen falsas expectativas o que induzcan al engaño o la confusión. Las Universidades deben

---

<sup>324</sup> LOES (2010: Art. 107).

ofertar en el ámbito de sus competencias y dentro de lo que la normativa les permite.

Con la reforma del 2018, como ya se ha dejado indicado al analizarla, se ha eliminado la tipología de las Universidades, modificación que reclamaron siempre las Universidades a las cuales se les clasificó en Universidades de docencia con investigación, de docencia y de formación continua, estando facultadas solo las primeras para conceder títulos de doctorado o PhD. Clasificación discriminatoria hoy superada y que permite a todas ser Universidades de docencia e investigación en cuyo ámbito pueden ofertar las carreras y programas con base en su autonomía, aunque sus programas doctorales deben ser acreditados por el CACES. Lo que resulta extraño de la reforma y que se enmarcaría en el espíritu de la tipología antes existente es que solamente aquellas IES cualificadas por el CACES con calidad superior en investigación pueden otorgar estos títulos. Con esta norma reformada casi se vuelve al mismo sistema anterior y lo que se ha hecho únicamente es desde el lado de las autoridades, congraciarse con las Universidades para permitirles que ellas sean de docencia e investigación y en lo relativo a la concesión de doctorados mantener el mismo esquema sujeto a la concesión del certificado de “cualificación superior de investigación” que hay que recordar es voluntario.

Las funciones sustantivas de las Universidades según el artículo 117 reformado de la LOES, son de docencia, investigación y vinculación con la sociedad y como parte de la oferta académica, las Universidades tienen niveles de formación para los cuales están habilitadas cumpliendo los respectivos requisitos de titulación. Las Universidades están facultadas para otorgar títulos de tercer nivel técnico-tecnológico y de grado<sup>325</sup>. Las Universidades también pueden formar en cuarto nivel que es de postgrado, el mismo que está “orientado a la formación académica y profesional avanzada e investigación en los campos

---

<sup>325</sup> El artículo 118 reformado de la LOES clasifica en dos grupos a estos títulos: “a) Tercer nivel técnico-tecnológico superior. El tercer nivel técnico^ tecnológico superior, orientado al desarrollo de las habilidades y destrezas relacionadas con la aplicación, adaptación e innovación tecnológica en procesos relacionados con la producción de bienes y servicios; corresponden a este nivel los títulos profesionales de técnico superior, tecnólogo superior o su equivalente y tecnólogo superior universitario o su equivalente.

b) Tercer nivel de grado, orientado a la formación básica en una disciplina o a la capacitación para el ejercicio de una profesión; corresponden a este nivel los grados académicos de licenciatura y los títulos profesionales universitarios o politécnicos y sus equivalentes.”

humanísticos, tecnológicos y científicos”<sup>326</sup>; en esta formación de cuarto nivel y a la que solo es posible acceder una vez obtenido el título de tercer nivel otorgado por las Universidades, una vez cumplidos los requisitos se pueden ofertar posgrados tecnológicos con la otorgación de títulos de especialista tecnológico y grado académico de maestría tecnológica. Igualmente, se pueden ofertar posgrados académicos cuyos títulos profesionales son de especialista y grados académicos de maestría, PhD o su equivalente.<sup>327</sup> Se ha ampliado la oferta de los institutos tecnológicos en perjuicio de las Universidades según la norma reformada cuando señala que “se priorizará la oferta técnicotecnológica en estos institutos frente a la oferta de las universidades y escuelas politécnicas”. En la oferta académica existe un impulso hacia los institutos técnicos-tecnológicos lo que fue oferta del actual Presidente, en un deseo de separarse de la línea del anterior, en cuyo gobierno se cerraron alrededor de doscientos institutos por baja calidad educativa e infraestructura, pero funcionaron alrededor de ciento cincuenta, se crearon otros y se potenciaron varios de los existentes.

### 3.2.2.5. Régimen académico

La autonomía académica de las Universidades tiene sus regulaciones que están establecidas fundamentalmente en el Reglamento de Régimen Académico (RRA) expedido en el año 2013, codificado en marzo de 2017 y derogado por el

---

<sup>326</sup> LOES (2010: Art. 118 reformado).

<sup>327</sup> Al respecto, la LOES con la reforma del 2018 (LORLOES), establece los siguientes conceptos: “Art. 119.- Especializado. - Es el programa destinado a la capacitación profesional avanzada en el nivel de posgrado técnico-tecnológico o académico.

Art. 120.- Maestría. - Es el grado académico que busca ampliar, desarrollar y profundizar en una disciplina o área específica del conocimiento. Serán de dos tipos:

a) Maestría técnico-tecnológica. - Es el programa orientado a la preparación especializada de los profesionales en un área específica que potencia el saber hacer complejo y la formación de docentes para la educación superior técnica o tecnológica.

b) Maestría académica. - Es el grado académico que busca ampliar, desarrollar y profundizar en una disciplina o área específica del conocimiento. Dota a la persona de las herramientas que la habilitan para profundizar capacidades investigativas, teóricas e instrumentales en un campo del saber.

Art. 121.- Doctorado. - Es el grado académico más alto de cuarto nivel que otorga una universidad o escuela politécnica a un profesional con grado de maestría académica. Su formación se centra en un área profesional o científica, para contribuir al avance del conocimiento, básicamente a través de la investigación científica. Solo las universidades y escuelas politécnicas calificadas con calidad superior en investigación por parte del Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, podrán ofertar grados académicos de PhD o su equivalente, conforme el Reglamento que para el efecto dicte el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.”.

nuevo Reglamento del mismo nombre, con fecha 21 de marzo de 2019. Ha tenido innumerables reformas y seguirá teniendo, pues, se parte de la idea de que al inicio de la Revolución Ciudadana no existían controles y que la actividad académica muy venida a menos, por cierto, era de libre disposición de las Universidades. Con el gobierno del presidente Rafael Correa los controles se fueron exigentes y se impusieron normas que pretendiendo superar los límites del pasado, cayeron en extremos que al principio volvieron burocrática la gestión académica.

A pesar que el RRA por mandato legal tiene como propósito regular los diferentes aspectos relacionados con títulos y grados académicos, buscando la armonización y promoción de la movilidad estudiantil y de los profesores e investigadores<sup>328</sup>, su objeto ha sido ampliado por decisión del CES, estableciendo que este es el instrumento mediante el cual se regula y se orienta la actividad académica de las Universidades<sup>329</sup>. Al haberse extendido de esta manera el ámbito de acción del indicado Reglamento, se incorporaron disposiciones que desarrollan con excesiva amplitud las normas sobre régimen académico establecidas en la LOES, las cuales, a más de referirse a la regulación de títulos y grados, contiene aspectos sobre formación en valores y derechos, vinculación con la sociedad, cursos académicos, seguimiento de graduados y reconocimiento de créditos y materias. El RRA tiene un espectro mucho más amplio, que incide de manera directa en la autonomía académica de las Universidades.

El artículo 4 del RRA (2019) determina que las funciones sustantivas que garantizan el cumplimiento de los fines de las Universidades son: docencia, investigación y vinculación con la sociedad, a las cuales define con detalle, determinando que deben estar articuladas.

El RRA ha sido emitido por el CES sobre la base de los debates llevados a efecto de manera exclusiva en el seno de dicho organismo. La fundamental crítica que se realiza a este instrumento normativo es que no es producto de la discusión amplia y transparente con las Universidades, sino que, por el contrario, ha sido un Reglamento impuesto a ellas por el órgano de control sin contar con criterios u opiniones de los sectores a los que de manera directa incide, situación

---

<sup>328</sup> LOES (2010: Art. 123).

<sup>329</sup> Art.2 del RRA (2019) que mantiene la esencia del texto del RRA (2013).

que pese a las reuniones de trabajo que se han mantenido con autoridades universitarias, la imposición vertical se ha mantenido en la aprobación del RRA (2019).

El RRA establece un modelo de régimen académico que debe ser observado por todas las Universidades, a las cuales de una u otra manera busca uniformarlas. Es el instrumento de regulación y orientación académica de las Universidades enfocado en derechos. Establece entre otros aspectos relevantes, que en este trabajo se los deja enunciados debiendo ser profundizados en otro estudio: la estructura institucional de las Universidades, los créditos y períodos académicos en los distintos niveles de formación que son desarrollados en su articulado, la docencia y la organización del aprendizaje, la investigación con énfasis en la ética, la vinculación con la sociedad, prácticas pre profesionales, formación continua y redes académicas, modalidades de estudio de segunda lengua, modalidades de estudio presencial, semipresencial, en línea y a distancia, la evaluación estudiantil, el régimen estudiantil que incluye matrículas, cambios de carrera y de IES, también existen normas sobre la movilidad, otorgamiento y registro de títulos.

En el marco de la autonomía académica pero nuevamente con las restricciones establecidas en la LOES, es posible que las Universidades realicen programas académicos conjuntos con sus pares extranjeros para lo cual deben suscribir los respectivos convenios que están sujetos a la aprobación y supervisión del CES. Los títulos que se emitan son de igual manera en conjunto entre las Universidades suscriptoras de los convenios respectivos. No está permitido que instituciones de educación superior extranjeras puedan funcionar de manera autónoma, requerirán estar autorizadas y suscribir convenios.

En el ámbito de la potestad académica, es obligación de las Universidades fomentar las relaciones con otras instituciones de educación superior ya sean nacionales o extranjeras con el propósito de facilitar la movilidad de estudiantes y profesores para el desarrollo de actividades académicas, culturales, de investigación y de vinculación con la sociedad, todo lo cual ha permitido un crecimiento profesional que antes no existía y que ha posibilitado que sobre todo a nivel de docentes, exista un número importante que se encuentran realizando capacitaciones y programas en el exterior, todo lo cual redundará en una mejor calidad de la educación que se imparte en las Universidades.



### **3.2.3. Potestad Administrativa**

La potestad administrativa, dentro de la cual, y para este trabajo se incluye lo económico y financiero, es el uso de la autonomía de las Universidades para gestionar los recursos asignados, así como el manejo de su patrimonio y bienes y la obtención de recursos adicionales a los entregados por el Estado. Asimismo, es la facultad para contratar al personal docente y administrativo según sus propias regulaciones y establecer las escalas remunerativas, por lo que, en el estudio de esta potestad, se integra también el régimen de personal de las Universidades.

Se debe comenzar señalando que la normativa ecuatoriana establece que es el Estado Central, entendido como el Ejecutivo, el responsable de proveer los medios y recursos para que las Universidades públicas puedan cumplir con su cometido dentro del Sistema de Educación Superior. De igual manera, le corresponde al Estado, brindar las garantías necesarias para que las Universidades y todas las instituciones que conforman el indicado Sistema, den cumplimiento al mandato constitucional que establece que la educación superior es un derecho. Este derecho debe desarrollarse en condiciones de independencia para la producción y transmisión del pensamiento y conocimiento, vinculado a los intereses y requerimientos de la sociedad, respetando la diversidad cultural del país y articulado con los otros niveles del sistema nacional. Igualmente, el Estado debe garantizar el derecho a la gratuidad de la educación superior pública hasta el tercer nivel. Junto a estos propósitos constitucionales y legales, aspecto sustancial de responsabilidad del Estado es garantizar el financiamiento de las Universidades.

#### **3.2.3.1. Patrimonio y Financiamiento**

Dentro del ejercicio de la autonomía responsable se encuentran tanto la administración del patrimonio universitario como el financiamiento de las Universidades, que en la actualidad se ha modificado de manera sustancial frente a lo sucedido en el período de los años noventa en que hubo restricción de los presupuestos para la educación superior y un crecimiento inusitado de las Universidades privadas como consecuencia de la mercantilización de la

educación superior. Con posterioridad, en los inicios de la década de los dos mil, empiezan a desarrollarse acciones tendientes a consolidar la idea de la educación como bien público que afirma en la norma jurídica a partir de la LOES del año 2010 (artículo 3) y sobre lo cual ya se ha explicado anteriormente.

El artículo 20 de la LOES (2010) sustituido por el artículo 16 de la LORLOES (2018), señala que, en el marco de la autonomía responsable el patrimonio y el financiamiento de las IES, estará constituido por:

a) Los bienes muebles e inmuebles que al promulgarse esta Ley sean de su propiedad, y los bienes que se adquieran en el futuro a cualquier título, así como aquellos que fueron ofertados y comprometidos al momento de presentar su proyecto de creación;

b) Las rentas establecidas en la Ley del Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO)<sup>330</sup>;

c) Los recursos asignados por la Función Ejecutiva para los Institutos Superiores Técnicos, Tecnológicos y Pedagógicos, Institutos de Artes, y Conservatorios de Música y Artes de carácter público;

d) Las asignaciones que han constado y las que consten en el Presupuesto General del Estado, con los incrementos que manda la Constitución de la República del Ecuador;

---

<sup>330</sup> Dicho Fondo se creó en 1996 y se publicó en el Registro Oficial 940 del 7 de mayo de ese año. Su propósito fue apoyar y fortalecer a la Universidad ecuatoriana mediante la transferencia de recursos. El fondo se financia con los recursos provenientes de las asignaciones establecidas en el Presupuesto del Gobierno Central, el 11% del impuesto a la renta; 10% para las Universidades y Escuelas Politécnicas de régimen oficial o público y 1% para las de régimen particular con subsidio estatal, las rentas provenientes del Impuesto a la Renta Petrolera; y las asignaciones por concepto de recaudaciones de tributos a los consumos especiales establecidos en la Ley No. 63, que no afecten a la maternidad gratuita; el 10% del IVA, el 1% del ingreso corriente neto del Presupuesto del Gobierno Central, que se asigna específicamente para el fomento de la investigación científica y tecnológica, igualmente, el 5% del impuesto a la explotación de los recursos minerales metálicos y no metálicos, excluidos los recursos provenientes del petróleo, y sin perjuicio de lo que de esta última fuente económica actualmente reciban las instituciones de educación superior. Se establece que el Estado debe tramitar la obtención de créditos externos para impulsar programas de equipamiento e inversión en desarrollo e investigación científica: Ley que crea el Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO) (1996). En los actuales momentos existe preocupación en la comunidad universitaria solo puesta en evidencia por parte de la FEUE (directiva nacional), por cuanto al promulgarse la Ley de Fomento Productivo que consagra disminución en la recaudación tributaria por Impuesto al Valor Agregado (IVA) e impuesto a la renta, existiría menos recursos para la educación superior, pues, el FOPEDEUPO se nutre de esos dos rubros.

e) Las asignaciones que corresponden a la gratuidad para las instituciones públicas<sup>331</sup>;

f) Los ingresos por matrículas, derechos y aranceles, con las excepciones establecidas en la Constitución y en esta Ley en las instituciones de educación superior;

g) Los beneficios obtenidos por su participación en actividades productivas de bienes y servicios, siempre y cuando esa participación sea en beneficio de la institución;

h) Los recursos provenientes de herencias, legados y donaciones a su favor;

i) Los fondos autogenerados por cursos, seminarios extracurriculares, programas de posgrado, consultorios, prestación de servicios y similares, en el marco de lo establecido en esta Ley;

j) Los ingresos provenientes de la propiedad intelectual como fruto de sus investigaciones y otras actividades académicas;

k) Los saldos presupuestarios comprometidos de las instituciones de educación superior públicas que se encuentren en ejecución, no devengados a la finalización del ejercicio económico, se incorporarán al presupuesto del ejercicio fiscal siguiente de manera obligatoria, automática e inmediata al inicio del período fiscal;

l) Las asignaciones presupuestarias adicionales que se generen a partir de convenios entre el gobierno nacional y las instituciones de educación superior para la implementación de la política pública conforme al Plan Nacional de Desarrollo.

m) Los recursos obtenidos por contribuciones de la cooperación internacional;

---

<sup>331</sup> Es obligación primordial del Estado por mandato constitucional garantizar la educación sin discriminación alguna, a los habitantes del Ecuador; en esa perspectiva, la gratuidad de la educación universitaria es uno de los derechos que se consagran hasta el tercer nivel. Por lo mismo, las transferencias que para este propósito realiza el Estado forman parte del patrimonio universitario, lo cual se encuentra regulado mediante la LOES que vincula la gratuidad a la responsabilidad académica y establece que es el CES quien debe emitir la normativa como en efecto ha hecho en el año 2014 al expedir el Reglamento para Garantizar el Cumplimiento de la Gratuidad de la Educación Superior Pública. Dicho Reglamento establece en su artículo 5 los criterios y ámbitos para garantizar la gratuidad, en el artículo 8 se establecen los rubros que integran la gratuidad, en el 9 los beneficiarios y más adelante el Reglamento determina las circunstancias de pérdida parcial, temporal y definitiva de la gratuidad, así como otros procedimientos para garantizar la gratuidad

y, n) Otros bienes y fondos económicos que les correspondan o que adquirieran de acuerdo con la Ley".

Del artículo antes mencionado, no correspondería a las Universidades el literal c) que es fuente de financiamiento de los institutos superiores y conservatorios. Por otro lado, se ha incrementado con la reforma como fuente de financiamiento y patrimonio universitario, las asignaciones determinadas en el literal l).

Una norma que se mantiene vigente desde 1966 es la prohibición para el Ejecutivo de privar de rentas o asignaciones presupuestarias o retardar las transferencias a las Universidades. Lamentablemente, no existe mecanismo coercitivo alguno (que no sean acciones constitucionales y legales) que regulen la efectividad de este mandato que procede no solo de la Ley sino de la propia Constitución.

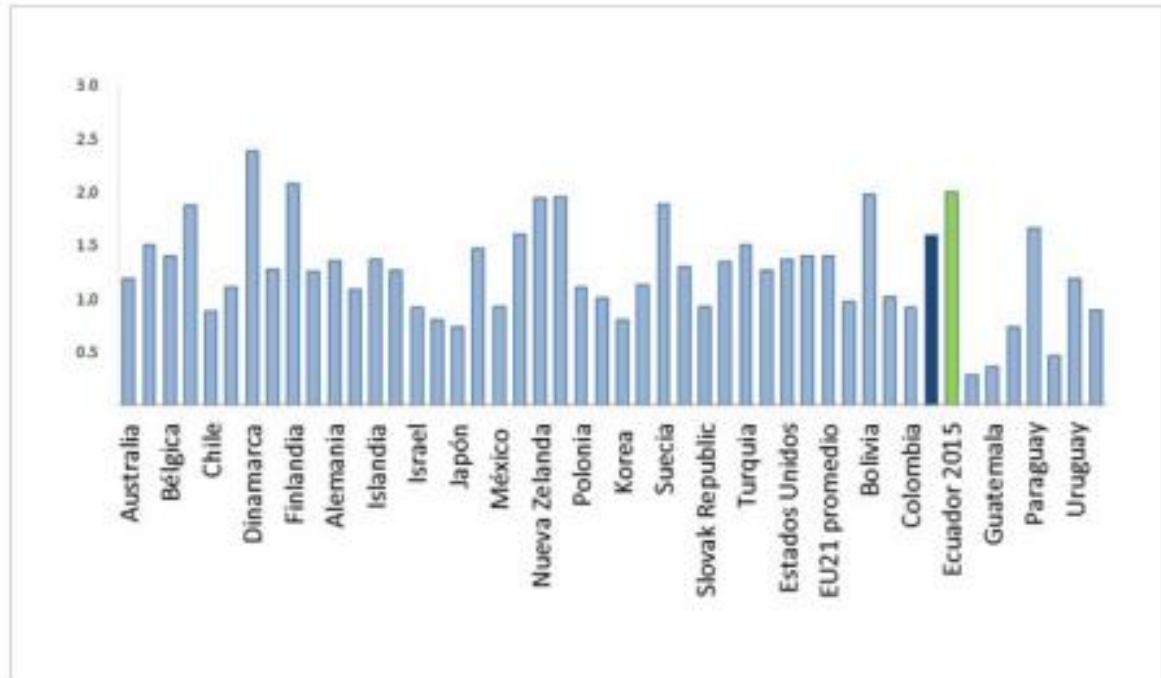
El financiamiento de las instituciones públicas de la educación superior está garantizado por el Estado y para este efecto, se lo deberá hacer constar en su Presupuesto General de cada año. El Estado invierte más del 2% del Producto Interno Bruto para la educación superior<sup>332</sup>, es la inversión más elevada de la región y una de las mayores del mundo, lo que se puede apreciar en el gráfico siguiente:

---

<sup>332</sup> Al año 2016 el gasto público en Educación Superior alcanzó el 2.03 por ciento del PIB, mientras que en el año 2006 llegó al 1.10%. <http://financiamiento.cti.espol.edu.ec/presupuesto/> última consulta: 30 de junio de 2019.

## CUADRO N° 14<sup>333</sup>

### Comparativo de Inversión en Educación Superior a nivel mundial



Con los nubarrones negros que anuncian el retorno precipitado a políticas públicas de los años noventa, esta situación podría ser revertida si no se mantienen las inversiones en los ámbitos sociales por parte del gobierno y si como se ha venido anunciando, ellas constituyen más que una inversión social un gasto. Un eminente peligro si pudo apreciar cuando se pretendió reducir en el Presupuesto general del estado para el año 2019 el aporte del estado para la Educación Superior, lo que fue detenido por la acción estudiantil en las calles. De todas maneras, dicho presupuesto se ha mantenido desde el año 2017 sin incremento.

La distribución de los recursos que corresponde realizar el Estado en favor de las Universidades públicas debe cumplirse mediante una fórmula desarrollada por el Órgano Rector de la política pública de educación superior y aprobada por el CES. La indicada fórmula tomará en cuenta las mejoras institucionales, el

<sup>333</sup> Gasto público en Educación Superior como porcentaje del PIB. Fuente: UNESCO Institute for Statistic. Government expenditure on tertiary education as % of GDP (%) <http://data.uis.unesco.org/index.aspx?queryid=181#> Tomado de RESTREPO R. y STEFOS E. (2017:80).

desempeño en las evaluaciones y el aporte al cumplimiento de la política pública e igualdad de oportunidades; considerará, además, indicadores sobre el cumplimiento de las funciones de docencia, investigación y vinculación, junto a los relativos a gestión administrativa y financiera<sup>334</sup>. La distribución de los recursos que resulte de la aplicación de la fórmula debe ser aprobada por el CES, la cual en la actualidad consta en el artículo 10 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 vigente desde el 10 de octubre de 2018, el cual sustituyó al Reglamento de Aplicación de la Fórmula de Distribución de Recursos Destinados Anualmente por parte del Estado a favor de las Instituciones de Educación Superior, que fue expedido el 2013.

Resulta preciso dejar mencionado que, la LOES reformada, en su artículo 24 al hablar de la distribución de recursos, determina que las Universidades que operan en el Ecuador bajo convenios internacionales (UASB y FLACSO), son consideradas IES públicas de posgrado y por lo mismo con derecho a recibir recursos del Estado, previo el cumplimiento de responsabilidades establecidas en la Ley y en general en el ordenamiento jurídico vigente en Ecuador.

Para el cumplimiento de sus actividades académicas, las Universidades según lo previsto en el artículo 28 de la LOES (2010) sustituido por el artículo 23 de la LORLOES (2018), pueden crear fuentes complementarias de ingresos que son manejadas de manera autónoma y que permiten mejorar su capacidad académica, para la investigación, para becas y ayudas económicas, en la formación de doctorados y de posgrado, infraestructura, entre otras acciones

---

<sup>334</sup> La distribución de recursos según el artículo 24 antes de la reforma, consideraba los siguientes criterios para el caso de las instituciones de educación superior públicas nacionales: calidad, pertinencia, eficiencia, equidad, justicia y excelencia académica, estableciendo los siguientes parámetros:

- “1. Número de estudiantes y costo por carrera y nivel;
2. Número, dedicación, título y experiencia docente en función de las evaluaciones pertinentes;
3. Clasificación académica y tipología de instituciones, carreras y programas;
4. Vinculación con la sociedad e interculturalidad;
5. Eficiencia en docencia e investigación y relación con el desarrollo nacional y regional;
6. Eficiencia terminal; y,
7. Eficiencia administrativa”.

Además, los porcentajes de cada parámetro debían considerar los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, así como también: “un sistema de incentivos orientados a la excelencia académica, el mejoramiento de la formación de las plantas de profesores e investigadores, el tipo de carrera, el fomento a la investigación, la innovación y el desarrollo tecnológico”.

propias de su gestión universitaria. Así mismo, gozan de exoneraciones tributarias y aduaneras, para todas aquellas actividades relacionadas con el proceso académico y la gestión universitaria. También pueden tener fuentes de ingreso alternativo siempre que no se opongan a su carácter institucional, para asesoría, consultorio y otros. La regulación normativa de las fuentes complementarias y alternativas está a cargo del CES.

Igualmente, según el artículo 32 de la LOES (2010) sustituido por el artículo 26 de la LORLOES (2018), las Universidades tienen tarifas preferenciales en los programas informáticos, pudiendo acceder a software con licencia solamente con aprobación del OCS.

Un aspecto importante dentro de lo financiero que redundará en mejora de la calidad educativa es la obligación que tienen las Universidades, de acuerdo a lo que dispone el artículo 36 de la LOES (2010) sustituido por artículo 28 de la LORLOES (2018), de asignar partidas en sus presupuestos de al menos el 6% destinadas a la ejecución de proyectos de investigación, adquirir infraestructura tecnológica, publicar textos pertinentes a las necesidades ecuatorianas en revistas indexadas, otorgar becas doctorales a sus profesores titulares y pago de patentes. La norma antes de la reforma no hacía referencia a la infraestructura tecnológica, por lo que esta disposición afectaría a los recursos que directamente estaban destinados exclusivamente al personal docente e investigador.

### **3.2.3.2. Rendición de cuentas**

Como se ha venido señalando, la autonomía responsable supone una contrapartida a la asignación de recursos por parte del Estado y esta es la rendición de cuentas de fondos públicos recibidos por las Universidades. Dicha rendición de cuentas está en función del cumplimiento de los fines que les corresponde en calidad de instituciones de educación superior, lo que debe ser normado por la Contraloría General del Estado y por el órgano rector de la política pública en educación superior. Le corresponde a la Contraloría establecer un sistema especial de control y auditoría que contemple u observe las características especiales que tienen las Universidades, las que no pueden ser comparadas con los ministerios que son adscritos al ejecutivo, los cuales tienen otras dinámicas y vinculaciones eminentemente políticas.

Mediante la reforma las Universidades públicas ya no tienen obligación de rendir cuentas al CES, pero es censurable que se haya eliminado el texto que establecía la rendición de cuentas a la sociedad, aunque en la práctica resultaba un texto inútil por no haber precisión de ante quién o quiénes; empero, se considera que lo apropiado sería que la rendición de cuentas a la sociedad se realice a través de las páginas webs de las Universidades.

Cabe mencionar que la información pública es un derecho ciudadano y en tal sentido, las instituciones que forman parte del sector público como las Universidades, tiene obligación de dar a conocer todos los datos que emanen de ellas. De conformidad con lo que dispone el artículo 1 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) (2004), todas las instituciones del sector público están sometidas al principio de publicidad y en esa virtud, toda su información tiene el carácter de pública, lo que guarda relación con el principio de transparencia en la gestión administrativa que obliga a la difusión de la información pública a través de portales de información, páginas webs, o cualquier medio diseñado por las mismas instituciones para acceso al público (artículo 7 de la LOTAIP)<sup>335</sup>.

---

<sup>335</sup> En lo que atañe a las Universidades, según el artículo indicado de la LOTAIP (2004), la siguiente es la información que obligatoriamente debe ser difundida:

- a) Estructura orgánica funcional, base legal que la rige, regulaciones y procedimientos internos aplicables a la entidad; las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;
- b) El directorio completo de la institución, así como su distributivo de personal;
- c) La remuneración mensual por puesto y todo ingreso adicional, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;
- d) Los servicios que ofrece y las formas de acceder a ellos, horarios de atención y demás indicaciones necesarias, para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones;
- e) Texto íntegro de todos los contratos colectivos vigentes en la institución, así como sus anexos y reformas;
- f) Se publicarán los formularios o formatos de solicitudes que se requieran para los trámites inherentes a su campo de acción;
- g) Información total sobre el presupuesto anual que administra la institución, especificando ingresos, gastos, financiamiento y resultados operativos de conformidad con los clasificadores presupuestales, así como liquidación del presupuesto, especificando destinatarios de la entrega de recursos públicos;
- h) Los resultados de las auditorías internas y gubernamentales al ejercicio presupuestal;
- i) Información completa y detallada sobre los procesos precontractuales, contractuales, de adjudicación y liquidación, de las contrataciones de obras, adquisición de bienes, prestación de servicios, arrendamientos mercantiles, etc., celebrados por la institución con personas naturales o jurídicas, incluidos concesiones, permisos o autorizaciones;
- j) Un listado de las empresas y personas que han incumplido contratos con dicha institución;
- k) Planes y programas de la institución en ejecución;
- l) El detalle de los contratos de crédito externos o internos; se señalará la fuente de los fondos con los que se pagarán esos créditos. Cuando se trate de préstamos o contratos de financiamiento, se hará constar, como lo prevé la Ley Orgánica de Administración Financiera y



Las Universidades al formar parte del sector público, se sujetan a las normas que se emiten desde el Estado para la Administración pública, entre otras, aquellas relacionadas con la Planificación y las Finanzas Públicas. El principal cuerpo jurídico es el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) (2010) que regula el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y el Sistema Nacional de Finanzas Públicas. Aunque dicho Código establece de manera expresa que “Se respetará la facultad de gestión autónoma, de orden político, administrativo, económico, financiero y presupuestario que la Constitución de la República o las leyes establezcan para las instituciones del sector público<sup>336</sup>”, las Universidades se someten a las disposiciones del mencionado cuerpo jurídico. Si bien, no forman parte del Sistema Nacional Descentralizado por lo que las normas de dicho sistema no les regulan, en lo demás, respecto a planificación, así como a las finanzas, están sujetas a la normativa del COPFP y participan del uso de las herramientas de tecnología e información que han sido desarrolladas por el Estado, las cuales son elementos que contribuyen a la gobernanza y la gestión que emprenden las Universidades:

1. Respecto a la planificación, las Universidades, de manera obligatoria, deben observar el Plan Nacional de Desarrollo, que es la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y de los instrumentos en esta materia<sup>337</sup>. Corresponde a las Universidades reportar a la SENPLADES (ahora Secretaría Técnica de Planificación), los planes de desarrollo institucional y cualquier proyecto de inversión se sujeta a las normas que emanen de dicha entidad.

---

Control, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y la Ley Orgánica de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, las operaciones y contratos de crédito, los montos, plazo, costos financieros o tipos de interés;

m) Mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, tales como metas e informes de gestión e indicadores de desempeño;

n) Los viáticos, informes de trabajo y justificativos de movilización nacional o internacional de las autoridades, dignatarios y funcionarios públicos;

o) El nombre, dirección de la oficina, apartado postal y dirección electrónica del responsable de atender la información pública de que trata esta Ley; ...”. Se aclara que Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (1977) y la Ley Orgánica de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (2002), fueron derogadas por el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010).

<sup>336</sup> COPFP (2010: Art. 4).

<sup>337</sup> Ibídem: Art. 34.

2. En relación a las finanzas públicas, las Universidades se sujetan al Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP)<sup>338</sup>, cuya rectoría se encuentra a cargo del Ministerio de Finanzas. El SINFIP cuenta con procesos de organización y gestión del sistema denominados componentes que son los siguientes: política y programación fiscal, ingresos, presupuesto, endeudamiento público, contabilidad gubernamental y tesorería, cada uno de los cuales debe ser ejecutado por las Universidades, según las regulaciones establecidas en el COPFP y las resoluciones, principios, normas técnicas, procedimientos, que emanen desde el ente rector.

### **3.2.3.3. Administración de Recursos y Bienes**

Respecto a los recursos y bienes de las Universidades, ellos son considerados públicos; y, por lo mismo, su utilización, administración y custodia está sometida al control, fiscalización y auditoría de la Contraloría General del Estado. La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE: 2002), su Reglamento General (2003), así como el Reglamento General Para La Administración, Utilización, Manejo y Control de los Bienes e Inventarios del Sector Público (2017), son normas regulatorias sobre los recursos públicos<sup>339</sup>. Las Universidades, sus autoridades, docentes y servidores en el ejercicio de sus respectivas funciones, de acuerdo a lo que dispone el artículo 6 de la LOCGE (2002), deben actuar de acuerdo al Sistema de Control, Fiscalización y Auditoría del Estado, el cual integra los componentes de control interno y externo, el que

---

<sup>338</sup> El SINFIP “comprende el conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del Sector Público, deben realizar con el objeto de gestionar en forma programada los ingresos, gastos y financiamiento públicos, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo y a las políticas públicas establecidas en esta Ley”. COPFP (2010: Art. 70).

<sup>339</sup> La LOCGE (2002: Art. 3) define lo que se consideran recursos públicos así: “Para efecto de esta Ley se entenderán por recursos públicos, todos los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado y a sus instituciones, sea cual fuere la fuente de la que procedan, inclusive los provenientes de préstamos, donaciones y entregas que, a cualquier otro título realicen a favor del Estado o de sus instituciones, personas naturales o jurídicas u organismos nacionales o internacionales.

Los recursos públicos no pierden su calidad de tales al ser administrados por corporaciones, fundaciones, sociedades civiles, compañías mercantiles y otras entidades de derecho privado, cualquiera hubiere sido o fuere su origen, creación o constitución hasta tanto los títulos, acciones, participaciones o derechos que representen ese patrimonio sean transferidos a personas naturales o personas jurídicas de derecho privado, de conformidad con la ley”.

realiza la Contraloría General del Estado y el que ejercen otras instituciones de control, en el ámbito de sus competencias, debiendo señalar que de acuerdo a las Constitución de la República, en nuestro país una de las funciones del Estado es la de la Transparencia y Control Social, la misma que está integrada por Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias, por lo que las Universidades también están sujetas al control de dicha Función y sus entidades, aunque no de las superintendencias que no tienen relación con la educación superior. Sobre los controles que se ejercen desde esta Función del Estado y particularmente de la Contraloría General del Estado, existe incomodidad en las Universidades, pues, ha existido injerencia aún sobre aspectos que son exclusivos de la actividad organizativa en el marco de su autonomía. No parece adecuado que existan controles sobre aspectos disciplinarios o de supervisión de las actividades propias de la docencia como la carga horaria y otras actividades administrativas, pues, para ello, existen las normas de la LOES. Parecería oportuno precisar los límites de control de estas instituciones, a fin de no invadir los espacios de la autonomía universitaria.

#### **3.2.3.4. Contratación Pública**

Para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría, las Universidades como parte del sector público se rigen por los procedimientos de contratación pública que se encuentran previstos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LONSCP: 2008); igualmente, se rigen por el Reglamento General a la Ley, así como a las resoluciones que emanan del Servicio Nacional de Compras Públicas (SERCOP). Tal sometimiento a la normativa de la contratación pública permite transparentar los procesos que realizan las Universidades y pueden ser eficientes si las propias instituciones universitarias actúan con diligencia y responsabilidad. Algunas autoridades universitarias han reclamado una normativa específica de contratación pública para las Universidades, lo cual ha visto concretarse con la LORLOES que incorpora un inciso al artículo 23 de la LOES mediante el cual se determina que las IES

tendrán un “Régimen especial de compras públicas”, cuya normativa y regulaciones han sido emitidas por el SERCOP.

En efecto, en aplicación de lo dispuesto por la LORLOES (2018), con fecha 29 de marzo de 2019, el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), emitió la Resolución N° RE-SERCOP-2019-000098, mediante la cual expiden reformas a la Resolución N° RE-SERCOP-2016-00000-72, de 31 de agosto de 2016, mediante la cual se expidió la Codificación y Actualización de las Resoluciones emitidas por el SERCOP. En estas reformas están contempladas disposiciones sobre la contratación pública de las Universidades, incorporándose al final del Título VIII “De los Procedimientos de Régimen Especial” El Capítulo IV Denominado “Normas para regular las Adquisiciones de las Instituciones de Educación Superior Públicas”. La normativa para contratación pública mediante régimen especial requería de reforma a la Ley Orgánica de Contratación Pública, pues dicho régimen está definido en ella; sin embargo, se han emitido estas disposiciones mediante resolución del SERCOP, es decir, se reforma la Ley con una norma de menor jerarquía; por lo que, las indicadas disposiciones deberían ser ratificadas legalmente para evitar nulidades. Debe decirse que este procedimiento es usual en materia de contratación pública, ya que en varias ocasiones se han emitido resoluciones sin esperar la promulgación de una Ley.

En efecto, conviene señalar que el artículo 2 de la LOSNCP (2008) establece de manera expresa, las contrataciones que se someten a los procedimientos precontractuales de “Régimen Especial”, que tienen regulaciones especiales definidas en el Reglamento General (2009) a la LOSNCP (RGLOSNP) (2009)<sup>340</sup>, se trata de contrataciones que por su

---

<sup>340</sup> Se someten al “régimen especial” las siguientes contrataciones:

1. Las de adquisición de fármacos y otros bienes estratégicos determinados por la autoridad sanitaria nacional que celebren las autoridades que presten servicios de salud, incluidos los organismos públicos de seguridad social. Cuando su adquisición se realice a través de organismos internacionales y optimice el gasto público, garantizando la calidad, seguridad y eficacia de los bienes, podrá ser privilegiada sobre los procedimientos nacionales de adquisición de bienes.
2. Las calificadas por el Presidente de la República como necesarias para la seguridad interna y externa del Estado, y cuya ejecución esté a cargo de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional;
3. Aquellas cuyo objeto sea la ejecución de actividades de comunicación social destinadas a la información de las acciones del Gobierno Nacional o de las Entidades Contratantes;
4. Las que tengan por objeto la prestación de servicios de asesoría y patrocinio en materia jurídica requeridas por el Gobierno Nacional o las Entidades Contratantes;

naturaleza se realizan de manera directa por parte de las autoridades. Cualquier ampliación de los mismos requiere reforma legal, pese a lo cual, se han emitido mediante resolución del SERCOP, disposiciones específicas para las Instituciones de Educación Superior Públicas, las cuales no se sujetan al régimen especial determinado por Ley. Las disposiciones son positivas dado que las contrataciones que realicen las Universidades se someterán a este régimen que agiliza procedimientos. La crítica se refiere al procedimiento adoptado para emitirlos y no a la necesidad de los mismos. En virtud de tales disposiciones, existe especificación de procedimientos para contratación de servicios y adquisición de bienes relacionados con la investigación científica, procesos investigativos pedagógicos y desarrollo tecnológico, lo cual reviste importancia dado que se encuentran normados estos procedimientos al detalle, dado que se trata de contrataciones directas en las que se debe evitar arbitrariedad o favoritismo a contratistas; además al exigirse el uso de herramientas tecnológicas para estos procedimientos se garantiza el cumplimiento de uno de los principios de la contratación pública que es el de la transparencia.

- 
5. Aquellas cuyo objeto sea la ejecución de una obra artística literaria o científica;
  6. Las de adquisición de repuestos o accesorios que se requieran para el mantenimiento de equipos y maquinarias a cargo de las Entidades Contratantes, siempre que los mismos no se encuentren incluidos en el Catálogo Electrónico del Portal de COMPRASPUBLICAS;
  7. Los de transporte de correo internacional y los de transporte interno de correo, que se regirán por los convenios internacionales, o las disposiciones legales y reglamentarias dictadas para el efecto, según corresponda;
  8. Los que celebren el Estado con entidades del sector público, éstas entre sí, o aquellas con empresas públicas o empresas cuyo capital suscrito pertenezca, por lo menos en el cincuenta (50%) por ciento a entidades de derecho público o sus subsidiarias; y las empresas entre sí. También los contratos que celebren las entidades del sector público o empresas públicas o empresas cuyo capital suscrito pertenezca por lo menos en cincuenta (50%) por ciento a entidades de derecho público, o sus subsidiarias, con empresas en las que los Estados de la Comunidad Internacional participen en por lo menos el cincuenta (50%) por ciento, o sus subsidiarias; y, los que realicen las empresas de economía mixta en las que el Estado o sus instituciones hayan delegado la administración o gestión al socio del sector privado. El régimen especial previsto en este numeral para las empresas públicas o empresas cuyo capital suscrito pertenezca, por lo menos en cincuenta (50%) por ciento a entidades de derecho público o sus subsidiarias se aplicará únicamente para el giro específico del negocio; en cuanto al giro común se aplicará el régimen común previsto en esta Ley. La determinación de giro específico y común le corresponderá al Director General o la Directora del Servicio Nacional de Contratación Pública.
  9. Los que celebran las instituciones del sistema financiero y de seguros en las que el Estado o sus instituciones son accionistas únicos o mayoritarios; y, los que celebren las subsidiarias de derecho privado de las empresas estatales o públicas o de las sociedades mercantiles de derecho privado en las que el Estado o sus instituciones tengan participación accionaria o de capital superior al cincuenta (50%) por ciento, exclusivamente para actividades específicas en sectores estratégicos definidos por el Ministerio del Ramo;
  10. Los de contratación que requiera el Banco Central del Ecuador previstas en el artículo 37 del Código Orgánico Monetario y Financiero”.

Por otro lado, las Universidades no pueden estar al margen de la realidad del país y con el propósito de cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), así como las necesidades institucionales, ellas deben elaborar la Planificación Anual de Contrataciones (PAC), en el que constarán las diferentes adquisiciones o arrendamientos de bienes, ejecución de obras, prestación de servicios que incluye los de consultoría, con el presupuesto correspondiente de acuerdo a la planificación plurianual, alineados al PND y al presupuesto general del Estado. El PAC debe contener por lo menos la siguiente información según lo dispone el RGLONSCP (2009) en su artículo 27: “1. Los procesos de contratación que se realizarán en el año fiscal; 2. Una descripción del objeto de las contrataciones contenidas en el Plan, suficiente para que los proveedores puedan identificar las obras, bienes, servicios o consultoría a contratarse; 3. El presupuesto estimativo de los bienes, servicios u obras a adquirir o contratar; y, 4. El cronograma de implementación del Plan”. El PAC debe ser elaborado en los formatos aprobados por el SERCOP y publicado en la página web de las Universidades hasta el 15 de enero de cada año. Las Universidades no podrían realizar ningún proceso de contratación si no cuentan con el PAC debidamente aprobado por el OCS, el cual puede ser modificado mediante resoluciones de la máxima autoridad. Las contrataciones solamente pueden realizarse si previamente cuentan con las respectivas certificaciones presupuestarias sobre la disponibilidad presente y futura de recursos suficientes para cubrir las obligaciones que se deriven de las contrataciones. Además, se exige a las entidades públicas contratantes, que antes de iniciar un procedimiento precontractual, de acuerdo a la naturaleza de la contratación, cuenten con los estudios y diseños completos, definitivos y actualizados, planos y cálculos, especificaciones técnicas, debidamente aprobados por las instancias correspondientes, vinculados al PAC, de acuerdo a lo previsto en el artículo 23 de la LONSCP (2008). Es de particular importancia para las Universidades, la norma contenida en el artículo 39 de la LONSCP, que les faculta el ejercicio de consultorías de conformidad con sus estatutos, “siempre que tengan relación con temas de investigación o asesorías especializadas puntuales en las que demuestren su capacidad”.

### **3.2.3.5. Instrumentos de gestión universitaria**

La gestión universitaria es la tarea que realizan las Universidades para poder cumplir con sus objetivos institucionales. Para ello, se utilizan mecanismos que permitan hacer eficiente la administración. Dentro de este aspecto, podemos señalar que existen instrumentos de gestión modernos que deben ser aplicados desde las máximas autoridades para un correcto manejo de recursos, la participación dinámica y en ambiente laboral positivo del personal directivo y de apoyo.

No existe una norma específica sobre gestión universitaria, pero corresponde a las Universidades observar las disposiciones constitucionales relativas a la Administración pública, por formar parte del sector público según así lo define el artículo 225 de la Constitución de la República que ya se ha dejado expuesto al hablar de las Universidades y la Administración pública. En tal sentido un primer aspecto de obligatorio cumplimiento es que las Universidades y sus integrantes solamente pueden ejercer las competencias y facultades que les sean atribuidas en la misma Constitución y en las leyes, de conformidad con la norma constitucional contenida en el artículo 226. No es posible por lo mismo, que las autoridades o sus servidores, actúen al margen de la Norma Suprema y de la Ley. Al tratarse de Derecho Público, sus atribuciones están restringidas al mandato expreso de las normas. Para el cumplimiento de sus fines y en el propósito de que se hagan efectivos los derechos la misma Constitución les obliga a coordinar acciones con otras instituciones del sector público.

Las Universidades forman parte de la Administración pública entendida como “un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación” (artículo 227 de la CRE), principios bajo los cuales deben desarrollar sus actividades. Como complemento y respecto a la educación que incluye la que se imparte en las Universidades, se encuentra la disposición constitucional que señala como una de las responsabilidades del Estado “...8. Incorporar las tecnologías de la información y comunicación en el proceso educativo y propiciar el enlace de la enseñanza con las actividades productivas o sociales” (artículo 347 de la CRE). Debe

destacarse sobre el uso de las tecnologías de la información (TIC) en las administraciones públicas, el Plan Nacional de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información del Ecuador 2016-2021.

En esta era de la tecnología resulta imposible que las Universidades no utilicen dentro de su potestad administrativa, a la tecnología como medio para mejorar su gobernanza. Es más, el empleo de las herramientas tecnológicas de información y comunicación, ha dado lugar a un moderno concepto de gobierno electrónico o e-gobierno y aún un concepto más amplio el de gobernanza digital.

A fin de cumplir con este propósito y para una mayor eficiencia de la gobernanza pública, se han creado herramientas que aplican los avances tecnológicos y de información, que constituyen lo que se denomina Gobierno Electrónico o Sistema Nacional de Información, del cual participan las Universidades. Se advierte que se ha dado un paso hacia adelante al haberse integrado el Ecuador en el denominado Gobierno Abierto del que se hablará más adelante. Las mencionadas herramientas son: 1. Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa 2. Sistema Nacional de Finanzas Públicas 3. El Sistema Nacional de Compras Públicas, 4. Sistema de Gobierno por Resultados (involucra todos los sistemas antes mencionados)<sup>341</sup>.

1. Respecto a la Planificación existe como herramienta de gobierno electrónico el denominado Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública (SIPeIP) (artículo 279 de la CRE).

2. Sin perjuicio de la autonomía de gestión administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa, las Universidades están inmersas en el Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP), conforme se ha dejado señalado.

2.1. Como instrumento para el manejo de las finanzas de las instituciones públicas existe el Sistema Integrado de Gestión Financiera (eSIGEF), herramienta informática mediante la cual se gestiona los presupuestos, se registra contabilidad y se realizan pagos.

2.2. De igual manera, las Universidades deben hacer uso del Sistema Presupuestario de Remuneraciones y Nómina (e-SPRYN), que es un instrumento para las finanzas públicas, que permite relacionar el presupuesto que se asigna para gastos de personal con el distributivo de remuneraciones,

---

<sup>341</sup> GARGÍA, M. (2011:15).



generar los registros contables por este concepto y la tesorería que procede al pago de las nóminas del personal universitario. Este instrumento viabiliza el estimativo de gastos por concepto de remuneraciones de personal para cada ejercicio fiscal.

3. Otra herramienta para la gestión administrativa de las Universidades es el Sistema de Bienes y Existencias del Sector Público (e-BYE), que se utiliza para el ingreso y control de activos fijos o bienes que son de las instituciones públicas. Se organiza mediante la creación de bodegas centrales, se establecen las características de los bienes y la depreciación de los mismos. Existen al respecto también, las disposiciones que emanan de la Contraloría General del Estado y el Reglamento de Bienes, que establece los procedimientos de control de los recursos públicos.

4. Respecto a la contratación pública, se utiliza la plataforma administrada por el SERCOP denominada Portal Compras Públicas, sobre lo cual y de manera específica para las Universidades se ha analizado con detenimiento.

5. Existen otras herramientas que resultan útiles en la gestión universitaria como el QUIPUX para la gestión documental, la Firma Electrónica para facilitar procesos en los que debe intervenir la autoridad, el Sistema Integrado de Información de Talento Humano (SIITH) que se junta con la plataforma Socio Empleo y se utilizan para los concursos de méritos y oposición de servidores, el Gobierno por Resultados, entre otras. Estas herramientas han sido desarrolladas desde el Gobierno Central pero que pueden ser aprovechadas por las Universidades.

Un elemento importante que debe ser considerado y que tiene relación con los diferentes aspectos que se han dejado anotados, es el relativo al llamado "Gobierno Abierto" que en términos generales es una iniciativa para transparentar, con el uso de tecnologías, las actividades que realizan los gobiernos, los cuales se nutren del aporte ciudadano mediante su activa participación. Es una iniciativa a nivel mundial que fue promovida por la Asamblea de las Naciones Unidas en su 66º periodo de sesiones llevado a efecto en septiembre de 2011, proponiendo la "Alianza para el Gobierno Abierto" (AGA) de la que forma parte Ecuador a partir de julio de 2018 el cual ha elaborado su primer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2019-2021 que será presentado oficialmente en el mes de mayo del mismo año. Es una iniciativa que

genera confianza y que integra la transparencia y la rendición de cuentas a la participación y colaboración de los ciudadanos. A nivel mundial participan 79 gobiernos nacionales y 20 locales entre los cuales están Ecuador y el Distrito Metropolitano de Quito. Sería relevante que, con las características particulares, las Universidades hagan uso de este mecanismo y generen el Gobierno Abierto de las Universidades para transparentar sus resoluciones y rendir cuentas mediante plataformas a las que tengan acceso los estamentos universitarios no sólo para enterarse o informarse de lo que hace el gobierno universitario y cumplir sus decisiones, sino para que puedan contribuir con sus aportes a mejorar los manejos administrativos y de gestión.

Se puede destacar también la promulgación de la Ley para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos (LOETA)<sup>342</sup>. Dicha Ley debe ser observada por las Universidades ya que la misma tiene como ámbito el sector público y particularmente los organismos creados para el ejercicio del servicio público (artículo 2.6). Es una ley que busca acelerar procesos, simplificar los trámites y generar ahorro en la gestión.

La gestión es parte esencial de la vida universitaria y ella se cumple en función de la autonomía responsable de las Universidades, lo que implica que debe ser ejecutada con eficiencia, utilizando herramientas modernas de administración y finanzas, considerando siempre que la educación es un bien público cuyos recursos le pertenecen a la sociedad, a la que debe ofrecerse una constante rendición de cuentas no solo en lo económico, sino de sus resultados y aportes a la colectividad.

Un aspecto relevante dentro de la autonomía y que se mantiene desde el año 1966 es la inviolabilidad de la que gozan los recintos universitarios que no pueden ser allanados sino exclusivamente en los términos que se aplican para las personas conforme a la Constitución y a la Ley. Pero, además, los recintos universitarios solamente deben ser utilizados por las propias Universidades para el cumplimiento de sus fines y objetivos, que implica que actos reñidos con su compromiso se encuentran prohibidos, tales como la imposición religiosa y la propaganda político-partidista. Para garantizar el orden y la seguridad de las Universidades, estas deben adoptar las medidas que consideren necesarias,

---

<sup>342</sup> Ley 0 publicada en el Registro Oficial Suplemento 353 de 23-oct.-2018

pues es su atribución y competencia, pudiendo requerir el resguardo de la fuerza pública para lo cual solo el representante legal puede solicitarlo, debiendo luego hacer conocer al Órgano Superior de la Universidad.

### **3.2.3.6. Régimen de Personal**

En este punto se encuentran los aspectos relativos a las relaciones laborales dentro de las Universidades, de las que se desprenden la contratación de personal, los concursos de méritos y oposición, los nombramientos, la promoción del personal, la contratación colectiva, los aspectos disciplinarios; y, en general, las distintas situaciones de orden laboral las cuales tienen diversa normativa según los estamentos de los que se trate.

#### **3.2.3.6.1. Régimen Jurídico Aplicable**

La Constitución de la República en su artículo 240 señala que todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público, serán considerados servidores públicos. Este concepto de servidor público también es recogido por la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) (2010) en su artículo 4.

Bajo esta concepción, todos aquellos que de una u otra manera ejercen funciones en las Universidades públicas constituyen servidores públicos y en esa virtud sujetos a las disposiciones de la LOSEP (2010), la cual en su artículo 3 determina que sus normas rigen para toda la Administración pública, estableciendo ciertas especificidades para algunas instituciones y actividades. En efecto, la norma antes citada señala que los “docentes universitarios se regularán en lo atinente a ascensos, evaluaciones y promociones por sus leyes específicas, excluyéndose de dichos procesos al personal técnico docente y administrativo que se regulará por esta ley”.

En las Universidades públicas trabajan cuatro tipos personal: el académico, el de apoyo académico, el administrativo (propiamente servidores) y el personal de trabajadores (obreros), todos ellos que en virtud a la normativa

antes mencionada son servidores públicos, con características específicas, según se pasa a explicar.

1. Personal Académico: el régimen aplicable para el personal académico por tratarse de una Ley específica es el de la Ley Orgánica de Educación Superior (2010), pero también rige para este tipo de personal la LOSEP por cuanto el ámbito de la misma es para la Administración pública y sus servidores, estableciendo como se ha dejado señalado, la excepcionalidad respecto a ascensos, promociones y evaluaciones para el caso de los docentes universitarios. Por lo mismo, a más de esta distinción que hace la LOSEP, al ser Ley específica para la educación superior, prima la LOES sobre aquella, la cual es subsidiaria y de aplicación de aquellos aspectos que no estuvieren regulados por la LOES; por ejemplo, ciertas prohibiciones como el nepotismo, el pluriempleo, tipo de licencias, vacaciones, años para el ejercicio del cargo, jubilación complementaria y otros derechos y deberes. Existe para este segmento del personal universitario, una dualidad de normas que debe regularse de manera tal, que no sea posible la confusión o el abuso discrecional de la autoridad.

2. Personal de apoyo académico: a esta clase de personal pertenecen los técnicos docentes, de investigación, de laboratorio y otras denominaciones afines, que conforme se dejó anotado según la LOSEP son servidores públicos que se rigen por dicha Ley, pero que según el artículo 70 de la LOES (2010) reformado por el artículo 55 de la LORLOES (2018), son servidores públicos sujetos a un régimen propio establecido en el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior, el cual debe regular el ingreso, promoción, estabilidad, evaluación, perfeccionamiento, escalas remunerativas, fortalecimiento institucional, jubilación y cesación. Nuevamente se puede apreciar una situación de dualidad normativa debiendo señalar que, es la LOES la que debe primar sobre la LOSEP, como en efecto se viene aplicando en las Universidades públicas, las cuales pueden vincular al personal de apoyo mediante contratos ocasionales (otra dualidad estos contratos se regula por la LOSEP) o mediante nombramientos (también regulados por la LOSEP) luego de los respectivos concursos de méritos y oposición.

En cumplimiento de lo dispuesto por la LOES (2010), el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación

Superior (2012) Codificado al 2018 (RCE), que se encuentra vigente, incluye entre sus disposiciones normas relativas al personal de apoyo académico el cual cumple funciones de ayuda en las actividades de docencia, investigación y vinculación con la sociedad de las Universidades. Especifica el Reglamento este personal es considerado administrativo solo para efecto de elecciones de las máximas autoridades, en lo demás, se encuentra bajo el régimen académico determinado por la LOES.

El artículo 17 del RCE (2012) establece la tipología del personal de apoyo de la siguiente manera: “Se considera personal de apoyo académico de las instituciones de educación superior a los técnicos docentes para la educación superior, técnicos de investigación, técnicos de laboratorio, ayudantes de docencia y de investigación y técnicos en el campo de las artes o artistas docentes”.

El mismo Reglamento en sus artículos 19 al 22 define cada uno de estos tipos, así como los requisitos que deben cumplir para su ingreso que, como se ha dejado anotado, puede ser en la modalidad de contrato o con nombramiento mediante concurso de méritos y oposición modalidad por la que ingresa a la carrera del personal de apoyo académico que se regula según el Escalafón pertinente que tiene cinco categorías, cuyas remuneraciones las debe establecer el OCS, teniendo como la remuneración mínima 901 dólares para la categoría de personal de apoyo 1 y como remuneración máxima del Escalafón la que corresponde al personal de apoyo 5 que siempre será inferior de aquella que la Universidad fije para el personal académico titular auxiliar 1 (artículo 26 del RCE (2012)).

Aunque en realidad el RCE (2012) no los ubica dentro de este grupo de personal, es preciso indicar que en el artículo 37 en cumplimiento de la LOES, reconoce a los ayudantes de cátedra y de investigación, los cuales pueden ser contratados bajo la figura de prácticas pre profesionales hasta por tres períodos académicos. Se trata de estudiantes de la Universidad que han alcanzado notas altas y cumplen con requisitos que determinan las propias Universidades. No se trata propiamente como se puede advertir.

3. Personal administrativo: el artículo 70 de la LOES (2010) sustituido por el artículo 55 de la LORLOES (2018) determina que el personal no académico de las IES, por lo mismo de las Universidades, son servidores públicos y su

régimen laboral es el previsto en la Ley Orgánica del Servicio Público (2010) y el Reglamento General a la LOSEP, así como en las normas técnicas específicas que emite el Ministerio del Trabajo. Esta norma es aplicable al personal administrativo y no así para el personal de servicios o trabajadores que se rigen por el Código del Trabajo como se verá más adelante.

Todas sus actividades, obligaciones y deberes se encuentran establecidas en la LOSEP y normativa relacionada. Los procesos de ingreso, promoción, remoción, jubilación, están definidos en la normativa que es aplicable a todo el sector público.

La LOSEP determina los requisitos para el ingreso al servicio público y a la carrera administrativa, exigiendo el correspondiente concurso de méritos y oposición. Si bien las Universidades pueden crear las partidas respectivas y convocar a concursos, estos no los organizan las Universidades ya que los mismos los lleva adelante el Ministerio del Trabajo como lo hace con todas las instituciones del sector público, lo que supone una limitación evidente a la autonomía universitaria.

Es la misma LOSEP (2010) la que contiene normas referentes al nepotismo, pluriempleo y en general prohibiciones a las que se somete el personal administrativo. Asimismo, determina las condiciones del ejercicio de los cargos públicos y las clases de contratos y nombramientos que existen, debiendo precisar que, en virtud a dicha Ley, las Universidades pueden contar con servidores públicos (personal administrativo) en la modalidad de contratos ocasionales, contratos civiles para profesionales y nombramientos provisionales, permanentes, de libre nombramiento y remoción, y a plazo fijo. El ejercicio de un cargo público está regulado por el Capítulo III.

La LOES (2010) establece los derechos, deberes y prohibiciones de los servidores públicos, así como el régimen disciplinario al que deben someterse, faltas disciplinarias y sanciones, causales de remoción y destitución del cargo público.

El régimen laboral de los servidores de las Universidades es el mismo de todos los servidores del sector público, no teniendo diferencias que pudieran provenir de la autonomía universitaria, por lo que sus regulaciones no serán analizadas con más detenimiento en este trabajo.

4. Personal de servicios: el llamado personal de servicios está constituido por los obreros, que son trabajadores que realizan tareas en donde el esfuerzo físico es mayor que el intelectual según las definiciones doctrinarias. En las Universidades laboran obreros que cumplen funciones de choferes, conserjes, limpieza. Este personal originalmente se ha venido regulando por el Código del Trabajo a partir del año 2008 en que se promulgó la Constitución que está vigente, luego de lo cual, ha existido una evolución de la normativa que ha dependido de las circunstancias políticas del país. En efecto, con las Enmiendas Constitucionales aprobadas por la Asamblea Nacional del 3 de diciembre y publicadas el 21 de diciembre de 2015 el personal de servicios que ingresaba al sector público, ya no era considerado como obrero y por tanto no se sujetaba al régimen del Código del Trabajo; sin embargo, dichas Enmiendas han sido declaradas inconstitucionales mediante sentencia de la Corte Constitucional de fecha 1 de agosto de 2018, con excepción de las constantes en los artículos 2 y 4 que modificaron los artículos 114 y 144 de la Constitución<sup>343</sup>, por efecto de la promulgación de los resultados del referéndum y la consulta popular del 4 de febrero de 2018<sup>344</sup>.

Por lo expuesto, en las Universidades públicas no se podía contratar obreros a partir de diciembre de 2015 hasta agosto de 2018, volviendo a esta modalidad de contratación prevista en la Constitución (2008), a partir de esta fecha. Los trabajadores del sector público, de las Universidades públicas, se regulan por el Código del Trabajo y mantienen sus derechos individuales y colectivos garantizados por dicho cuerpo legal, así como un régimen disciplinario con características especiales.

Más allá de los legítimos derechos de trabajadores, se considera que la normativa jurídica debe regular priorizando el interés común sobre el interés individual; asimismo en favor de los intereses institucionales del país y no de intereses corporativos. En tal virtud, se considera es más conveniente para la sociedad en general que existiera en el sector público un solo régimen laboral para el personal administrativo y para el personal de servicios, tanto por las

---

<sup>343</sup> Dichos artículos tienen relación con la reelección de autoridades de elección popular, hoy imposibilitadas de que postulen para reelección indefinida para el mismo cargo. En realidad, tal situación jurídica ha tenido como propósito fundamental inhabilitar al ex Presidente Correa para una nueva postulación para la presidencia de la República.

<sup>344</sup> Sentencia N° 018-18-SIN-CC

diferencias remunerativas y de ciertos derechos que pueden pactarse colectivamente con los obreros, cuanto porque las regulaciones deberían ser de carácter equitativo.

Tal situación se convierte en las Universidades públicas en un problema mayor cuando a más del régimen de personal para los académicos, debe diferenciarse el régimen para el personal administrativo y de obreros, situación que se torna más compleja en el aspecto disciplinario y remunerativo. En el primero porque deben existir tres procedimientos absolutamente distintos para estamentos que, si bien tienen sus particularidades, cumplen funciones para una misma institución, la cual debería tener potestad para regularlos. En lo remunerativo porque se generan diferencias que complican el manejo presupuestario de las Universidades.

La resolución de la Corte Constitucional no ha reparado en que el patrono de los obreros en las empresas es un particular con características absolutamente distintas al patrono del sector público que son instituciones como las Universidades en las cuales no caben los análisis relativos a explotación laboral que es propia del lucro capitalista que no opera en el sector público en donde los recursos pertenecen a toda la sociedad y son administrados por sus organismos y entidades.

El régimen laboral de los obreros de las Universidades es el aplicable a todos los trabajadores privados y el cuerpo jurídico fundamental es el Código del Trabajo, el cual regula la contratación en las diferentes modalidades, derechos deberes, remuneraciones, organizaciones laborales, contratación colectiva. Por la amplitud del tema y características de esta Tesis no se estudiará este cuerpo legal. El Código del Trabajo está vigente desde 1938 con varias reformas también sujetas a intereses de poder en cada época, rico en derechos laborales, y hoy en peligro de retroceder en logros alcanzados con “sangre, sudor y lágrimas” de los trabajadores, ante la arremetida empresarial que busca implementar la llamada “flexibilización laboral”, que implicaría un estudio específico.

Por las características de esta Tesis, se profundizará con más detalle en esta parte del estudio, sobre el régimen laboral del personal académico, teniendo como fundamento la LOES y en especial el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior (2012). En



relación a derechos y deberes, así como aspectos académicos, de este personal, ya se analizaron en el estudio de la potestad académica, por lo que, en esta parte, el análisis se concretará a su tipología, tiempo de dedicación, ingreso y selección, escalafón y remuneraciones, cesación y jubilación.

### **3.2.3.6.2. Tipología y tiempo de dedicación**

El personal académico está conformado por profesores e investigadores los cuales pueden combinar actividades de docencia e investigación, así como de dirección si el horario permite.

La *tipología* está determinada por el artículo 149 de la LOES (2010) reformado por el artículo 105 de la LORLOES (2018). En virtud a esta norma los profesores y los investigadores pueden ser: titulares, invitados, ocasionales, honorarios y eméritos. La reforma incorpora a los eméritos que no estaban contemplados en la LOES (2010).

Son profesores e investigadores titulares aquellos que ingresan por concurso de méritos y oposición a la carrera y escalafón, por lo cual tienen garantía de estabilidad. Pueden ser: auxiliares, agregados y principales. Esta clasificación está determinada previo el cumplimiento de requisitos para cada caso y se encuentra integrada en el escalafón conformé se analizará más adelante.

Los no titulares son aquellos que no ingresan a la carrera y escalafón y pueden ser: invitados, ocasionales, honorarios y eméritos.

No hay una definición en la normativa aplicable respecto a quiénes se considera profesores invitados, debiendo asumir por la propia denominación que serán aquellos que de manera excepcional y temporal ejercen contribuyen a la cátedra o a la investigación, los cuales al no existir norma expresa no pueden ser contratados bajo ninguna modalidad y su participación es mas bien de carácter honorífica. Regularmente se trataría de profesores o investigadores que provienen de otras instituciones en donde cuentan con su remuneración.

Tampoco existe una definición para el personal académico no titular ocasional, por lo que la norma busca bajo esta modalidad es garantizar la permanencia de profesores que fueron contratados mediante este tipo de contrato previsto en la LOSEP (2010) antes de la vigencia del RCE (2012), y que

podrán laborar hasta el año 2020, tiempo que se podrá extender por dos años más si el profesor o investigador está cursando un programa de doctorado.

Son honorarios aquellos que tienen cuarto nivel o han justificado méritos académicos o haberse destacado el ámbito específico de la docencia, investigación o vinculación con la sociedad. En el RCE vigente se establece que una condición fundamental es ser profesores o investigadores jubilados, situación que en el RCE (aprobado 2019) se elimina y se permite que sea cualquier académico nacional o extranjero de reconocido prestigio. La contratación para estos casos es en la modalidad de contratos profesionales o civiles.

El personal académico no titular emérito es una incorporación de la LORLOES (2018); y, por lo mismo, no tiene definición en el RCE vigente, lo que si hace el RCE (aprobado por el CES 2019) que seguramente será publicado en los siguientes meses. En éste se define como emérito al profesor de la más alta jerarquía, con méritos excepcionales en su especialidad para la docencia, investigación y vinculación con la sociedad.

El *tiempo de dedicación* de personal académico se lo divide en: tiempo completo, medio tiempo y tiempo parcial. La dedicación a tiempo completo es de cuarenta horas semanales, a medio tiempo de veinte horas semanales; y, a tiempo parcial de menos de veinte horas semanales. La distribución del tiempo de dedicación se realiza en función de las actividades de docencia, investigación, vinculación con la sociedad, dirección o gestión, lo cual debe estar regulado en el Reglamento de Escalafón, por lo que, habiendo sufrido muchas modificaciones y está por entrar en vigencia una nueva modificación, no se detendrá este estudio en este aspecto.

Se deja expuesta la opinión contraria en cuanto a la muy débil línea divisoria entre la dedicación a medio tiempo y la dedicación a tiempo parcial, la cual se presta para abusos para evitar pago de mayor remuneración contratando profesores con pocas horas laborables de diferencia. Son los rezagos de la época en que se contrataba profesores por horas.

Hay que señalar por otro lado, que los profesores a tiempo completo o de exclusiva dedicación, pueden ejercer otro cargo a más del de profesor, siempre

que no sea a tiempo completo, tanto en el sistema educativo público o privado, así como en cualquier otra institución pública o empresa privada; y, siempre que esto no afecte el horario de su tiempo completo ni la calidad educativa. En relación con la docencia universitaria, la Constitución en su artículo 230.1. señala como una de las prohibiciones para los servidores públicos: “Desempeñar más de un cargo público simultáneamente a excepción de la docencia universitaria siempre que su horario lo permita”, excepcionalidad que también es aplicable para los músicos profesionales en virtud del artículo 12 de la LOSEP (2010), quienes pueden ejercer la docencia en conservatorios a más de su ejercicio profesional en las orquestas sinfónicas del país.

### **3.2.3.6.3 Ingreso y selección**

Como se ha dejado indicado, para ingresar a una Universidad en calidad de profesor o investigador titular, se requiere haber triunfado en el respectivo concurso de méritos y oposición que tiene el carácter de público. En la etapa de méritos deben justificarse los antecedentes y cumplimiento de requisitos para el ejercicio del cargo; y, en la etapa de oposición el aspirante debe rendir pruebas, exposiciones y enfrentar académicamente a otros interesados en ingresar a la Universidad.

La LOES (2010) reformada solamente establece los requisitos generales para ser profesor titular principal, agregado o auxiliar y transfiere al Reglamento de Carrera y Escalafón la determinación de otros requisitos. En efecto, el artículo 150 de la LOES (2010) sustituido por el artículo 106 de la LORLOES (2018), dispone lo siguiente:

“Para ser profesor o profesora titular principal de una universidad o escuela politécnica pública o particular del Sistema de Educación Superior se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

a) Tener título de posgrado correspondiente a doctorado (PhD o su equivalente) afín al campo amplio de conocimiento en el que desempeñará sus actividades académicas o reconocimiento de trayectoria, según lo establecido en la presente Ley y la normativa pertinente;

- b) Haber realizado o publicado obras de relevancia o artículos indexados en el campo amplio de conocimiento afín al desempeño de sus actividades académicas;
- c) Ser ganador del correspondiente concurso público de merecimientos y oposición; y,
- d) Tener cuatro años de experiencia docente, y reunir los requisitos adicionales, señalados en los estatutos de cada universidad o escuela politécnica, en ejercicio de su autonomía responsable, los que tendrán plena concordancia con el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior.

Los profesores titulares agregados o auxiliares deberán contar como mínimo con título de maestría afín al área en que ejercerán la cátedra, los demás requisitos se establecerán en el reglamento respectivo”.

El literal c) de esta disposición es el limitante legal que existe para que la carrera del profesor o investigador universitario se trunque en la categoría de agregado 3 conforme se analizará, ya que como se puede advertir, la norma exige como requisito para ser profesor titular principal haber ganado el concurso de méritos y oposición; es decir que esta categoría no se puede alcanzar mediante el proceso de promoción.

Cabe señalar que el requisito de PhD o su equivalente para poder ingresar a las Universidades en calidad de profesor o investigador, en virtud a la Disposición Transitoria Décima Tercera de la LOES (2010) sustituida por el artículo 105 de la LORLOES (2018), se exigirá a partir del primero de enero de 2023.

Además de los requisitos generales antes anotados, se aplican al ingreso del personal académico los requisitos para todo servidor público determinados en el artículo 5 de la LOSEP:

- “a) Ser mayor de 18 años y estar en el pleno ejercicio de los derechos previstos por la Constitución de la República y la Ley para el desempeño de una función pública;

- b) No encontrarse en interdicción civil, no ser el deudor al que se siga proceso de concurso de acreedores y no hallarse en estado de insolvencia fraudulenta declarada judicialmente;
- c) No estar comprendido en alguna de las causales de prohibición para ejercer cargos públicos;
- e) Haber sufragado, cuando se tiene obligación de hacerlo, salvo las causas de excusa previstas en la Ley;
- f) No encontrarse en mora del pago de créditos establecidos a favor de entidades u organismos del sector público, a excepción de lo establecido en el Artículo 9 de la presente Ley;
- g) Presentar la declaración patrimonial juramentada en la que se incluirá lo siguiente:
  - g.1.- Autorización para levantar el sigilo de sus cuentas bancarias;
  - g.2.- Declaración de no adeudar más de dos pensiones alimenticias; y,
  - g.3.- Declaración de no encontrarse incurso en nepotismo, inhabilidades o prohibiciones prevista en la Constitución de la República y el ordenamiento jurídico vigente.
  - g.4.- Declaración jurada ante notario público de no encontrarse incurso en la prohibición constante en la Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular efectuada el 19 de febrero del 2017.
- h) Haber sido declarado triunfador en el concurso de méritos y oposición, salvo en los casos de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción; e,
- i) Los demás requisitos señalados en la Constitución de la República y la Ley”.

Rigen también para el ingreso del personal académico a las Universidades las prohibiciones de nepotismo y pluriempleo establecidas en la LOSEP (2010).

El ingreso a la carrera en calidad de profesor titular en una Universidad pública o particular se realiza mediante concurso público que implica la

existencia de dos fases: la de méritos y la de oposición. Una vez superadas las dos fases debe extenderse el correspondiente nombramiento y el profesor ingresa al Escalafón, el mismo que se analiza a continuación.

#### **3.2.3.6.4. Escalafón y remuneraciones**

Según el artículo 56 del RCE (2012) el Escalafón es el sistema para promover la excelencia académica, mediante el reconocimiento de y estímulo de méritos del personal académico,

El Escalafón contiene categorías, niveles y grados en la carrera académica, los cuales están definidos de la siguiente manera por el RCE:

“Categoría. - Se entiende por categoría cada uno de los grupos en los que el personal académico titular puede ingresar en el escalafón” (artículo 58). Existen tres categorías: Auxiliar, Agregado y Principal.

“Nivel.-. Se entiende por niveles los rangos graduales y progresivos existentes en cada categoría del personal académico titular” (artículo 59).

“Grado escalafonario. - Se entiende por grado escalafonario el puesto que en función de la categoría y nivel ocupa el personal académico en el escalafón y que tiene implicaciones directas en la remuneración” (artículo 60).

Las categorías, niveles y grados no pueden subdividirse según lo dispone la LOES.

El Escalafón y la escala remunerativa del personal titular de las Universidades se expresa en el siguiente cuadro contenido en el artículo 61 del RCE (2012):

## CUADRO N° 15<sup>345</sup>:

### Escalafón y escala remunerativa del personal académico

Categoría	Nivel	Grado (k)	Escala remunerativa para la dedicación a tiempo completo			
			Minimo	Máximos		
			(Valor en USD)	Remuneración máxima del Grado k (Rk)	Coficiente Ck	Valor de Rk
Personal Académico Titular Principal	3	8	2.967,00	R8	1	$R8 \leq RMCES$
	2	7		R7	$C7 = 0,90221633$	$C7 \times R8$
	1	6		R6	$C6 = 0,80443266$	$C6 \times R8$
Personal Académico Titular Agregado	3	5	2.034,00	R5	$C5 = 0,75199241$	$C5 \times R8$
	2	4		R4	$C4 = 0,69955216$	$C4 \times R8$
	1	3		R3	$C3 = 0,64711119$	$C3 \times R8$
Personal Académico Titular Auxiliar	2	2	1.676,00	R2	$C2 = 0,58383493$	$C2 \times R8$
	1	1		R1	$C1 = 0,52055795$	$C1 \times R8$

Este es el Escalafón al que deben someterse las Universidades. No existe autonomía, no está en la potestad académica ni administrativa de las Universidades poder crear otros escalafones, ni categorías, niveles, ni grados.

#### 3.2.3.6.5. Promoción

La promoción es un proceso mediante el cual el personal académico tiene derecho para ascender de categoría, nivel y grado previo el cumplimiento de requisitos, los cuales están determinados en el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior.

Para este propósito las Universidades deben conformar un órgano especializado denominado “Órgano Encargado de la Promoción” el cual está

<sup>345</sup> Tomado del Reglamento de Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior. La misma disposición reglamentaria aclara las abreviaturas de la siguiente manera: “RMCES es el valor máximo de las remuneraciones del personal académico y autoridades de las universidades y escuelas politécnicas públicas. Será fijado por el CES mediante resolución aprobada en dos debates, atendiendo a la normativa vigente. El valor R8 correspondiente a la remuneración del personal académico titular principal de nivel 3 a tiempo completo de las universidades y escuelas politécnicas públicas, será fijado por el Órgano Colegiado Académico Superior (OCAS) de la institución y deberá ser menor o igual al valor de RMCES que el fijado por el CES. Los valores de las demás categorías y niveles los fijará el OCAS y serán menores o iguales a los valores máximos que se obtienen aplicando la fórmula que consta en la última columna de la tabla precedente, utilizando los coeficientes Ck que constan en la Tabla. En la misma Tabla constan los valores mínimos para cada categoría”.

presidido por el Vicerrector Académico, su equivalente o su delegado. Este Órgano evidencia síntomas de endogamia que puede resultar peligrosa para un desarrollo ético de estos procesos. Se aprecia que es posible la intervención a favor o en perjuicio de profesores porque son sus propios compañeros los que intervienen evaluando los requisitos que deben cumplir los aspirantes a promocionarse. En este aspecto, se considera que es más adecuado que tal gestión esté encomendada a un órgano externo imparcial, sin que esto signifique atentar a la autonomía universitaria.

La promoción en los términos permitidos por la LOES y desarrollados por el RCE (2012), determina las siguientes posibilidades de ascenso para el personal académico titular y que se encuentran determinados en el cuadro de Escalafón antes presentado:

1. Categorías: auxiliar, agregado, principal (en este caso mediante concurso de méritos y oposición).
2. Niveles: dos niveles en la categoría de auxiliar, tres niveles en la categoría de agregado, tres niveles en la categoría de principal.
3. Grados: (1 y 2 para auxiliar, 2, 3, 4 y 5 para agregado; y, 6, 7 y 8 para principal, según los niveles).

Se considera que el procedimiento de promoción ha sido excesivo al momento de establecer requisitos, así como también, en lo que tiene que ver con el tiempo de permanencia en cada categoría. Las exigencias han sido alejadas de la realidad y son en gran parte la causa de conductas inapropiadas, reñidas con la ética por parte de aquellos que, pretendiendo alcanzar una nueva categoría escalafonaria, en ciertos procesos de recategorización han hecho uso de recursos ilegales e inmorales.

No se puede dejar de expresar que conviene a la Universidad pública mejorar los niveles de preparación de sus docentes, de eso no cabe duda. Igualmente, es reconocido que a partir de la LOES (2010), las exigencias sobre capacitación y méritos ha contribuido a mejorar el nivel académico. Lo que no se puede aceptar es que se impongan criterios de valoración de los méritos de los docentes sin previo análisis de la realidad ecuatoriana. Por ello, el propio RCE ha debido modificarse en varias ocasiones comenzando desde normas rígidas hasta unas más moderadas y aceptables hasta cierto punto, aunque siguen



siendo exigentes los requisitos para la promoción según las características de los profesores universitarios en Ecuador.

Los requisitos determinados por el RCE, que constan en los artículos 70 al 73, se pueden resumir en los siguientes aspectos:

Para la categoría de personal académico titular auxiliar se exigen requisitos de experiencia, publicaciones, evaluación, capacitación y actualización profesional y otros que exija la institución y se determinen en sus Estatutos.

Para la categoría de personal académico titular agregado y principal a más de las que se exigen para auxiliar, se requiere dirigir o codirigir proyectos de investigación y tesis para obtención de títulos de maestrías y doctorados.

De acuerdo con los niveles en cada categoría se incrementan cuantitativamente los requisitos en los aspectos señalados. Las exigencias son aún mayores para el personal académico titular principal investigador.

Respecto a la experiencia, se considera que los requisitos son relativamente adecuados y aplicables a la realidad de las nuevas generaciones de profesores, ya que para llegar a agregado 3 se necesitan 12 años y de principal 1 a principal 3 se requieren otros 12 años, por lo cual sería posible llegar a la máxima categoría cuando el profesor alcance aproximadamente cincuenta años de edad, en el caso en que este profesor haya obtenido sus títulos sin ningún contratiempo ni interrupción. Esta realidad, sin embargo, no es igual para la gran mayoría de profesores a los que se aplicó la normativa desde el año 2010 en que se promulgó la LOES quienes tardíamente obtuvieron sus maestrías y no se diga sus doctorados, por lo que el requisito de experiencia afecta a un considerable número de profesores que tendrán que no alcanzarán los niveles más altos en categoría en virtud a sus años, debiendo precisar que la edad para retirarse del servicio público y por lo mismo del ejercicio del cargo de profesor o investigadores, es de setenta años.

La exigencia de publicaciones es otro requisito que se aleja de la realidad ecuatoriana en la que no ha existido una cultura de escribir y publicar, que si bien es cierto debe ser un elemento a considerar, su aplicación debe considerarse de igual manera para las nuevas generaciones, caso contrario, quienes no tuvieron posibilidad de publicar por innumerables razones, se verán afectados. Este requisito ha sido el más cuestionado en este proceso. Conviene ratificar que esta

tradición de escasa escritura, publicaciones y sobre todo de investigación, debe ser superado y sus logros se alcanzarán en algunos años, por lo que la exigencia debe ser flexibilizada para la actualidad. Por otro lado, se debe mencionar que la publicación de libros o de artículos en revistas no ha sido un tema fácil y, por el contrario, siempre ha significado ingentes recursos a costa de los propios docentes.

El requisito de evaluación es apropiado porque para la primera categoría y primer nivel se exige el mínimo de setenta por ciento como puntaje en la evaluación integral de los dos últimos años; en la más alta categoría y nivel más alto, esto es, principal nivel 3 se exige el ochenta por ciento.

En cuanto a los requisitos sobre dirección o codirección de proyectos de investigación y tesis de maestría y doctorados, parece relativamente positiva esta exigencia para el personal académico titular agregado y principal; sin embargo, deberían considerarse las condiciones de cada Universidad y el tiempo de servicios de los profesores porque la gran mayoría de ellos no ha tenido la posibilidad de este tipo de dirección dada la limitación investigativa que ha existido la Universidad ecuatoriana; por otro lado, la dirección o codirección de tesis de doctorado resulta un imposible para docentes investigadores que laboran en Universidades que no cuentan con programas de doctorado.

En cuanto a la capacitación y actualización profesional parece limitado el número de horas (cuarenta y ocho para ascender al segundo nivel de la primera categoría y doscientas cincuenta y seis horas para el tercer nivel de la máxima categoría) que se exigen y que no guardan proporción con el tiempo de experiencia. Comienza por cuatro días por año (si se convierten las horas a años) y termina en ocho días cada año, de capacitación que debe acreditar el profesor para alcanzar una nueva categoría. Se pone énfasis en horas de investigación.

Respecto al señalamiento que se realiza sobre otros requisitos que determinen las Universidades, podría dar lugar a pretensiones superiores a las determinadas en la ley que podrían afectar derechos de los profesores a un merecido proceso de promoción. Pese a ello, un aspecto que puede considerarse es la valoración de elementos de innovación en el aula y fuera de ella; es decir que no solamente se den puntajes por las investigaciones sino también por los avances y mejoras en la docencia.

Si bien conviene hacer mención a la Disposición Transitoria Octava del RCE (2012) que flexibiliza los requisitos para los procesos de promoción o “recategorización” que se lleven a efecto hasta el 12 de octubre de 2018, no es menos cierto que los requisitos de carácter general siguen siendo ajenos a la realidad del Ecuador. Pese a esta flexibilidad, sigue siendo limitados para los profesores que ya han venido laborando en las Universidades antes del 2010, que son quienes han tenido dificultad de ascensos en categorías sobre todo por la falta de publicaciones en los términos que establece la transitoria indicada. Se considera que pudo ser más positivo que los requisitos exigidos sean diferenciados entre quienes ingresaron antes y después de la aprobación de la LOES (2010).

La normativa vigente ha sido diseñada siguiendo modelos que se encuentran ajenos a la realidad ecuatoriana y cuyas exigencias son propias de países en los cuales sus Universidades, han alcanzado altos niveles de desarrollo, en especial en lo relacionado a investigación. Por otro lado, el modelo impuesto acoge las ideas muy promocionadas en la actualidad que miden la docencia y la investigación con parámetros mercantilistas y exclusivamente relativos a cantidad desmereciendo la calidad. Este aspecto se explica por ejemplo en la valoración que se da a los denominados “papers” o artículos científicos que son más valorados inclusive, que la propia producción de libros. Se hace necesario mencionar que, la producción de artículos científicos, ha dado lugar a la existencia de empresas que hacen negocio con la ciencia que producen los investigadores. En Ecuador ha provocado una avalancha de empresas dedicadas a la publicación de artículos si mayor rigor científico pero que a cambio de un precio establecido, pueden publicar los trabajos de quienes desea hacerlo cumpliendo básicas normas y a veces sin ningún control. Nuevamente aquí la crítica a la mercantilización, a la bibliometría o a la cienciometría como elementos de medición de la producción académica y científica.

Por otra parte, y si se quiere mantener el artículo científico como un elemento más a ser considerado para efectos de promoción, en la misma clasificación de las revistas que pueden considerarse como reconocidas, deben verificarse como válidas aquellas de mayor prestigio internacional. Si el propósito es compararnos con Universidades del mundo, la competencia en este aspecto

debe ser en esos mismos niveles; por lo que la valoración de artículos científicos en revistas del nivel de Scopus deben tener un mayor puntaje, debiendo eliminar la exclusiva referencia a revistas indexadas porque la indexación es un proceso que realizan aún algunas empresas que no cuentan con editoriales de prestigio como respaldo académico.

Se hace necesario subrayar que, para que un docente pueda ser promocionado a una categoría superior, este debe cumplir con nuevos requisitos académicos, teniendo como límite la categoría de agregado nivel 3. En efecto, para ascender a la categoría de principal solamente es posible mediante concurso de méritos y oposición; es decir que, pese a que se ha ingresado a la carrera mediante concurso y se ha ascendido hasta la categoría de agregado nivel 3, no se puede promocionar a la categoría de principal sino mediante un nuevo concurso. De esta manera, la carrera de los docentes universitarios se ve truncada en la categoría de agregado. Esta limitación legal pretende fundamentarse en disposiciones constitucionales aplicables a la promoción de los servidores públicos, a los cuales también se les niega el derecho a la carrera, pues, cada proceso de promoción está sujeto a concurso de méritos y oposición, manteniendo de esta manera una desigualdad frente a servidores de otras administraciones públicas como son los de Fuerzas Armadas y de la Función Judicial, a los cuales se les garantiza el derecho a la carrera mediante su permanente capacitación y profesionalización. Siguiendo la concepción de garantía de derechos e igualdad respecto al ejercicio de los mismos, es posible que la LOES se reforme y permita el ascenso de los profesores agregados 3 a profesores principales mediante el cumplimiento de requisitos e impidiendo que su desarrollo profesional se vea limitado, lo que no fue posible con la LORLOES (2018). Corresponde dejar señalado que, una vez alcanzada la categoría de personal académico principal mediante concurso de méritos y oposición, es posible la promoción de los profesores principales en los niveles 1,2 y 3.

En cuanto a las remuneraciones, las Universidades en uso de su autonomía responsable, pueden fijarlas observando las escalas mínimas y máximas determinadas en el RCE, las cuales son evidencia de que la autonomía universitaria se flexibiliza, pues, ellas son establecidas por el Ministerio del Trabajo. Igualmente, se pueden fijar las remuneraciones de las autoridades

académicas dentro de los rangos establecidos en la escala remunerativa de nivel jerárquico superior para el sector público.

El mismo Reglamento, hace referencia a la cesación de funciones y a la jubilación del personal académico, aunque tiene algunas especificaciones o características propias. En esencia, estos conceptos se encuentran alineados a las normas de la LOSEP.

### **3.2.3.6.6. Cesación y jubilación**

La normativa relacionada con la cesación del personal académico de las Universidades, mantiene el mismo esquema que se aplica para todos los servidores públicos. Debiendo precisar que la cesación constituye separación definitiva de la institución, pero no necesariamente implica una sanción, aunque una de las causales de sección puede ser la destitución. No debe confundirse la remoción o separación definitiva del cargo de un profesor, por las causales previstas, que es una figura jurídica distinta a la destitución que sí es sanción.

El RCE (2012) incorpora como causales de cesación las contenidas en el artículo 47 de la LOSEP (2010), que son las siguientes:

- a) Por renuncia voluntaria formalmente presentada;
- b) Por incapacidad absoluta o permanente declarada judicialmente;
- c) Por supresión del puesto;
- d) Por pérdida de los derechos de ciudadanía declarada mediante sentencia ejecutoriada;
- e) Por remoción, tratándose de los servidores de libre nombramiento y remoción, de período fijo, en caso de cesación del nombramiento provisional y por falta de requisitos o trámite adecuado para ocupar el puesto. La remoción no constituye sanción;
- f) Por destitución;
- g) Por revocatoria del mandato;
- h) Por ingresar al sector público sin ganar el concurso de méritos y oposición;
- i) Por acogerse a los planes de retiro voluntario con indemnización;
- j) Por acogerse al retiro por jubilación;
- k) Por compra de renunciaciones con indemnización;

- l) Por muerte; y,
- m) En los demás casos previstos en esta ley”.

Como puede apreciarse, una de las causales de cesación o separación definitiva del cargo del personal académico de las Universidades es la destitución, que es la sanción más grave que puede tener un profesor y sobre la cual se tratará cuando se analice la potestad disciplinaria de las Universidades.

En cuanto a la jubilación hay que señalar que es un derecho por el cual el personal académico cesa sus actividades en la Universidad y debe recibir una compensación por sus años de servicio. La jubilación tanto para universitarios como para todos los servidores públicos, está sujeta a las condiciones establecidas en la Ley de Seguridad Social (2001)<sup>346</sup>, a la que se acogen los profesores universitarios dentro del “régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional” (artículo 181) y por el cual tienen derecho a pensiones por vejez, incapacidad, invalidez entre otras. La que interesa en esta parte del trabajo es la jubilación por vejez, a la que tiene derecho los universitarios cumpliendo requisitos de edad y aportaciones, la misma que puede ser voluntaria sin alcanza el número de aportaciones y la edad exigida, y es obligatoria una vez cumplidos los setenta años de edad. Norma relacionada con este aspecto es la contenida en el artículo 82 de la LOSEP (2010) que determina que, una vez cumplidas las condiciones establecidas en la seguridad social, los servidores públicos en los que se encuentran incluidos los profesores, obligatoriamente, deben acogerse a la jubilación a los setenta años de edad, momento en el cual tendrán que retirarse de sus cargos y cesarán en sus puestos de trabajo. La misma norma reconoce el derecho a compensación. El artículo 98 del RCE (2012) ratifica el derecho a la jubilación voluntaria y el artículo 99 del mismo Reglamento habla de la jubilación obligatoria. En los dos casos se reconoce el derecho a la compensación por jubilación la cual consiste en el valor de cinco remuneraciones básicas unificadas del trabajador privado (394 dólares para el año 2019), por cada año de servicio contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta de dichas remuneraciones. “Dicha compensación deberá calcularse proporcionalmente al tiempo de dedicación durante su tiempo de servicio como personal académico” (artículo 98).

---

<sup>346</sup> Ley 55 publicada en el Registro Oficial Suplemento 465 de 30-nov-2001. Última modificación: 21-ago-2018.

### 3.2.4. Potestad Disciplinaria

La potestad disciplinaria es una modalidad de la potestad sancionadora la cual puede ser correccional y disciplinaria<sup>347</sup>, para el caso de las Universidades esta es disciplinaria porque sus miembros: docentes, investigadores, servidores y trabajadores son servidores públicos. Por su parte los estudiantes también son sujetos pasivos del régimen disciplinario por formar parte de la comunidad universitaria y sus actuaciones dentro de la academia, no son consideradas en el ámbito de los particulares.

Es la facultad que tienen las Universidades para imponer sanciones a los miembros de la comunidad universitaria de conformidad con la normativa establecida, el procedimiento previsto, así como el cumplimiento del respeto al debido proceso y el derecho a la defensa. Es una potestad de carácter administrativo distinta de la judicial.

La potestad disciplinaria está orientada al cumplimiento de la acción punitiva en caso de inobservancia por acciones y omisiones, de las normas que regulan a las Universidades. Es la expresión del poder sancionatorio que tienen las Universidades para mantener el orden interno y su organización con el propósito de cumplir los objetivos institucionales. Si bien, la doctrina habla de potestad disciplinaria para referirse a la acción punitiva del Estado respecto de los servidores públicos (dentro de los cuales están los docentes, investigadores, servidores y trabajadores), no se puede excluir a los estudiantes (aunque sean particulares), ya que sus acciones se producen en el ámbito universitario. La conducta de los estudiantes también está regulada por la propia normativa interna; desde luego, en el ámbito académico y universitario.

La potestad disciplinaria es una de las facetas más complejas del manejo autónomo de las Universidades, la cual en virtud a los diferentes regímenes jurídicos que existen en estas instituciones, se torna difícil de ponerla en marcha porque supone la aplicación de procedimientos distintos para personas que,

---

<sup>347</sup> Esta clasificación de la potestad sancionadora en correccional y disciplinaria se encuentra en OSSA ARBELÁEZ, J. (2000:127), para referirse la primera a la que ejerce la administración pública frente a los particulares y la segunda como acción punitiva respecto a los servidores públicos.

trabajando para una misma Universidad, tienen tratamiento distinto en el aspecto disciplinario.

Para clarificar esta temática se comenzará por determinar los regímenes jurídicos en materia disciplinaria, sus principios, las faltas y sanciones que existen, el procedimiento que debe seguirse y la impugnación.

#### **3.2.4.1. Régimen Jurídico y Principios aplicables**

La potestad disciplinaria se ejercita para imponer sanciones por parte de las Universidades, cuando alguno o algunos miembros de la comunidad universitaria evidencian conductas contrarias a la norma jurídica. Está concebida como medio para corregir las conductas de los miembros de la comunidad universitaria, un poder para superar las deficiencias administrativas y los actos reñidos con la moral con la que debe convivir la academia. Es un mecanismo para hacer cumplir los deberes de los universitarios, de los cuales un sector debe someterse a las normas de la LOES, otro sector a las normas de la LOSEP, otro al Código del Trabajo y todos observar un comportamiento que está establecido a normativa nacional y en la de las propias Universidades comenzando por sus Estatutos.

La potestad disciplinaria deviene de la autonomía reconocida constitucionalmente en favor de las Universidades; y, el procedimiento (para profesores y estudiantes), aunque escueto, está determinado en el artículo 207 de la LOES y se desarrolla mediante los Estatutos, así como de la normativa que expide el CES para este propósito.

Dicha potestad debe aplicarse dentro de la normativa vigente, siguiendo el debido proceso y permitiendo el ejercicio del derecho a la defensa en un procedimiento que terminará con una sanción o la absolución del sujeto pasivo, el cual debe ser breve aun cuando deba recurrir a los medios de prueba de la actividad jurisdiccional. Debe ser ágil porque las Universidades requieren de autorregulación, pues, si tuvieran que ejercer la acción punitiva por la vía judicial encontrarían obstáculos que limitarían su organización interna.

Conforme se ha dejado expuesto, el personal de la comunidad universitaria: autoridades, profesores, servidores y trabajadores, son considerados servidores públicos por mandato constitucional y legal. Pese a ello,



los profesores están sujetos de manera especial a las normas de la LOES, la cual incluye a las autoridades y a los estudiantes en lo relativo a asuntos disciplinarios, existiendo un solo artículo en la LOES que es el 207 y como complemento existe el RCE, los Estatutos de las Universidades y la LOSEP.

Por su parte, el personal administrativo (servidores) se sujeta a la LOSEP la cual establece las faltas y sanciones y el procedimiento disciplinario que debe cumplirse para el ejercicio de la potestad disciplinaria, conforme se analizará más adelante.

En cuanto a los obreros que laboran en las Universidades (personal de limpieza, choferes, conserjes) su régimen disciplinario se regula por el Código del Trabajo, el cual determina las causas para la terminación del contrato de trabajo previo un trámite administrativo denominado “visto bueno”, pero también existe la posibilidad de imponer multas hasta el 10 % del valor de la remuneración, según las faltas determinadas en el Reglamento Interno de Trabajo. Igualmente, existe la figura del despido intempestivo y sus correspondientes indemnizaciones. El régimen jurídico disciplinario de los obreros es sumamente extenso y es el resultado de la consecución de derechos que se han alcanzado a través de la historia mundial y nacional. Estudiar este régimen impondría una nueva investigación específica, por lo que, en esta parte de la Tesis, no se detendrá el análisis y se harán referencias específicas, debiendo indicar que la regulación de la disciplina respecto a los obreros que trabajan en las Universidades se rige por los Estatutos que deben incorporar las normas del Código del Trabajo. Este Cuerpo de leyes se fundamenta en principios que son de reconocimiento universal y contenidos en Convenios Internacionales. Entre los principales principios aplicables en materia laboral, pueden señalarse: interpretación favorable a los trabajadores en caso de duda de disposiciones legales, contractuales o administrativas, irrenunciabilidad de derechos, intangibilidad de derechos, continuidad, protección judicial y administrativa<sup>348</sup>.

---

<sup>348</sup> Sobre los Principios del Derecho del Trabajo, se puede destacar la Declaración de la Organización internacional del Trabajo (OIT) relativa a Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo y su seguimiento (1998), las normas establecidas en el artículo 326 de la Constitución de la República (2008) y las disposiciones constantes en los artículos 2 al 8 de Código del Trabajo (1938).

En cuanto a los principios propios de esta rama del Derecho Administrativo, el denominado Derecho Disciplinario, se pueden destacar los más importantes que han sido establecidos doctrinariamente; y, que, para el procedimiento disciplinario en las Universidades públicas, se consideran como pertinentes. Entre los principales principios se pueden mencionar los siguientes:

*Principio de legalidad:* según el cual nadie puede ser sancionado por una falta que administrativa que no se encuentre expresamente tipificada en la Ley. Respecto a este principio la Constitución de la República señala: “Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley” (artículo 76.3). El texto es claro al incluir al juzgamiento administrativo. Por lo expuesto, la LOES (2010) en su artículo 207 sustituido por el artículo 142 de la LORLOES (2018) incumple este principio cuando señala que los “procesos” disciplinarios se instauran para “aquellos estudiantes, profesores e investigadores que hayan incurrido en las faltas tipificadas por la presente Ley y los Estatutos de la Institución”. Mediante esta disposición se amplía la tipificación de faltas contenidas en la Ley a las que las Universidades puedan tipificar en sus Estatutos, en clara violación a la norma constitucional y al principio de legalidad.

*Principio de tipicidad:* este principio está relacionado con el anterior y es la descripción de las faltas disciplinarias. Ningún estudiante, profesor, investigador o servidor puede ser juzgado por un hecho que no esté detallado, descrito como falta que, además, debe constar en la Ley. El mismo criterio se aplica para las sanciones que también deben estar precisadas en la norma positiva.

*Principio del debido proceso:* por el cual a los universitarios a los que se les haya iniciado un procedimiento disciplinario, debe garantizárseles el cumplimiento de normas y respeto a sus derechos. El procedimiento debe cumplirse con la respectiva notificación a las partes, el cumplimiento de tiempos, la prueba actuada dentro del marco constitucional, legal y reglamentario. Este principio también es un derecho constitucional definido en el artículo 76 de la carta Suprema.

*Principio del derecho de defensa:* dentro del anterior principio y como lógica consecuencia surge el legítimo derecho a la defensa que tienen las

personas a las que se ha iniciado un procedimiento disciplinario. Dicho derecho incluye la posibilidad de contar con un abogado, ser escuchado en audiencia y presentar sus elementos de descargo de las infracciones que se le imputan.

*Principio de presunción de inocencia:* por el cual dentro del procedimiento administrativo debe considerarse que no ha cometido falta disciplinaria mientras no se demuestre lo contrario y se establezca su responsabilidad mediante resolución firme. Otra vez la Constitución de la República ratifica este principio cuando dispone: “Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada” (artículo 76.2).

*Principio de irretroactividad* de las disposiciones sancionatorias no favorables y de *retroactividad* de las favorables del presunto infractor: por el cual no se pueden aplicar las normas que existan en normativa anterior y que no favorezcan al presunto infractor, mientras que normas existentes previamente y que puedan favorecer al presunto infractor si se las considera. Este principio así entendido está en relación con el *principio pro reo* utilizado en el Derecho Penal y que en materia disciplinaria también se lo aplica para aplicar una ley que más favorezca al presunto infractor. Nuevamente la Constitución de la República dice: “En caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplicará la menos rigurosa, aun cuando su promulgación sea posterior a la infracción. En caso de duda sobre una norma que contenga sanciones, se la aplicará en el sentido más favorable a la persona infractora” (artículo 76.5).

*Principio de proporcionalidad:* por el cual las faltas disciplinarias deben tener proporcionalidad con las sanciones que se impongan. La ley debe señalar esta proporcionalidad según así exige la Constitución, que es recogido en la LOES (2010) al señalar que las sanciones se aplicarán según sea la gravedad de la falta (artículo 207), lo cual es también es reconocido en la LOSEP (2010) en su artículo 43. El problema radica en la aplicación de la norma por parte del órgano sancionador.

Existen muchos otros principios que han sido desarrollados en el Derecho Administrativo, cada uno de los cuales han generado tratados específicos<sup>349</sup>. Por

---

<sup>349</sup> Un extenso análisis sobre los principios del procedimiento administrativo de las administraciones públicas lo realiza OSSA ARBELÁEZ, J. (2000).

su extensión se han destacado algunos de ellos, debiendo manifestar que los mismos deben operar en cada momento del procedimiento administrativo, al ser observados por el órgano sustanciador del procedimiento, así como por el órgano sancionador.

### **3.2.4.2. Faltas y Sanciones disciplinarias**

Nuevamente este trabajo se ve abocado a distinguir las faltas y sanciones de estudiantes y profesores, por un lado, de personal administrativo por otro, y de los obreros también con su propia realidad.

La LOES en el artículo 207 enlista las faltas disciplinarias de estudiantes, profesores e investigadores y son las siguientes:

a) Obstaculizar o interferir en el normal desenvolvimiento de las actividades académicas y culturales de la institución;

b) Alterar la paz, la convivencia armónica e irrespetar a la moral y las buenas costumbres;

c) Atentar contra la institucionalidad y la autonomía universitaria;

d) Cometer cualquier acto de violencia de hecho o de palabra contra cualquier miembro de la comunidad educativa, autoridades, ciudadanos y colectivos sociales;

e) Incurrir en actos u omisiones de violencia de género, psicológica o sexual, que se traduce en conductas abusivas dirigidas a perseguir, chantajear e intimidar con el propósito o efecto de crear un entorno de desigualdad, ofensivo, humillante, hostil o vergonzoso para la víctima.

J) Deteriorar o destruir en forma voluntaria las instalaciones institucionales y los bienes públicos y privados;

g) No cumplir con los principios y disposiciones contenidas en la presente Ley, el ordenamiento jurídico ecuatoriano o la normativa interna de la institución de educación superior; y,

h) Cometer fraude o deshonestidad académica.

Con la LORLOES (2018) se han adicionado las siguientes faltas:

“Art. 207.1.- Fraude o Deshonestidad Académica en la aplicación del Examen Nacional de Evaluación de Carreras y Programas Académicos.- La transgresión a las normas disciplinarias establecidas por el Consejo de

Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior para la aplicación del Examen Nacional de Evaluación de Carreras y Programas Académicos será consideradas fraude o deshonestidad académica y, a más de las sanciones establecidas en esta ley, podrán dar lugar a sanciones que determine el indicado Organismo rector del sistema de educación superior.

Art. 207.2.- Acoso. - En el ámbito de las instituciones de educación superior se considera que existe acoso, discriminación y violencia de género, cuando vulnere directa o indirectamente la permanencia y normal desenvolvimiento de la persona afectada, en la institución de educación superior.

El artículo 96 del RCE (2012), suma dos causales a las ya existentes para la destitución de los profesores e investigadores y que están relacionadas con la evaluación, son los casos en los cuales han obtenido:

1. Dos veces consecutivas una evaluación integral de desempeño inferior al sesenta por ciento; y,
2. Cuatro evaluaciones integrales de desempeño inferiores al sesenta por ciento durante su carrera.

Como puede apreciarse estas últimas tampoco están tipificadas en la Ley conforme se ha dejado expuesto al analizar los principios en evidente violación constitucional.

Las sanciones para quienes incurren en las faltas previstas en el artículo 207 son las siguientes:

- a) Amonestación escrita;
- b) Pérdida de una o varias asignaturas;
- c) Suspensión temporal de sus actividades académicas; y,
- d) Separación definitiva de la Institución; que será considerada como causal legal para la terminación de la relación laboral, de ser el caso”.

Se aplican a los profesores e investigadores las disposiciones de la LOSEP sobre prohibiciones.

En relación a los servidores o personal administrativo, la LOSEP en su artículo 42 conceptualiza como faltas disciplinarias de los servidores públicos, las acciones y omisiones que contravengan el ordenamiento jurídico del país y la misma ley; así mismo, establece normas relacionadas con prohibiciones. Se

establecen dos tipos de faltas disciplinarias: leves y graves<sup>350</sup>, para las cuales se imponen las siguientes sanciones:

- a) Amonestación verbal;
- b) Amonestación escrita;
- c) Sanción pecuniaria administrativa;
- d) Suspensión temporal sin goce de remuneración; y,
- e) Destitución.”

Dichas sanciones se imponen de acuerdo a la reincidencia y a la gravedad de las faltas.

En cuanto a los obreros el Código del Trabajo contiene aspectos relativos a faltas disciplinarias que son motivo de multas y aquellas faltas que constituyen causales de visto bueno a las que pueden acogerse las autoridades de las Universidades en caso de incumplimiento de los trabajadores siguiendo el trámite pertinente<sup>351</sup>.

---

<sup>350</sup> La norma citada las clasifica así: a.- Faltas leves. - Son aquellas acciones u omisiones realizadas por descuidos o desconocimientos leves, siempre que no alteren o perjudiquen gravemente el normal desarrollo y desenvolvimiento del servicio público. Se considerarán faltas leves, salvo que estuvieren sancionadas de otra manera, las acciones u omisiones que afecten o se contrapongan a las disposiciones administrativas establecidas por una institución para velar por el orden interno, tales como incumplimiento de horarios de trabajo durante una jornada laboral, desarrollo inadecuado de actividades dentro de la jornada laboral; salidas cortas no autorizadas de la institución; uso indebido o no uso de uniformes; desobediencia a instrucciones legítimas verbales o escritas; atención indebida al público y a sus compañeras o compañeros de trabajo, uso inadecuado de bienes, equipos o materiales; uso indebido de medios de comunicación y las demás de similar naturaleza. Las faltas leves darán lugar a la imposición de sanciones de amonestación verbal, amonestación escrita o sanción pecuniaria administrativa o multa.

b.- Faltas graves. - Son aquellas acciones u omisiones que contraríen de manera grave el ordenamiento jurídico o alteraren gravemente el orden institucional. La sanción de estas faltas está encaminada a preservar la probidad, competencia, lealtad, honestidad y moralidad de los actos realizados por las servidoras y servidores públicos y se encuentran previstas en el artículo 48 de esta ley.

La reincidencia del cometimiento de faltas leves se considerará falta grave.

Las faltas graves darán lugar a la imposición de sanciones de suspensión o destitución, previo el correspondiente sumario administrativo.

En todos los casos, se dejará constancia por escrito de la sanción impuesta en el expediente personal de la servidora o servidor.

<sup>351</sup> “Causas por las que el empleador puede dar por terminado el contrato. - El empleador podrá dar por terminado el contrato de trabajo, previo visto bueno, en los siguientes casos:

1. Por faltas repetidas e injustificadas de puntualidad o de asistencia al trabajo o por abandono de éste por un tiempo mayor de tres días consecutivos, sin causa justa y siempre que dichas causales se hayan producido dentro de un período mensual de labor;
2. Por indisciplina o desobediencia graves a los reglamentos internos legalmente aprobados;
3. Por falta de probidad o por conducta inmoral del trabajador;
4. Por injurias graves irrogadas al empleador, su cónyuge o conviviente en unión de hecho, ascendientes o descendientes, o a su representante;
5. Por ineptitud manifiesta del trabajador, respecto de la ocupación o labor para la cual se comprometió;

Los miembros de la comunidad universitaria en general están sujetos, además, a las regulaciones de la Contraloría General del Estado y responden por actos y omisiones pudiendo adquirir como consecuencia, responsabilidades administrativas, civiles y penales, las cuales son establecidas por el indicado órgano de control.

### **3.2.4.3. Extinción de la responsabilidad disciplinaria**

El artículo 207 determina que una vez instaurado el procedimiento disciplinario, el órgano establecido por el estatuto o el OCS para los casos en que tiene facultad sancionadora privativa, tiene treinta días para expedir su resolución sancionatoria o absolutoria. En caso de no hacerlo, se extingue la responsabilidad disciplinaria del presunto infractor al cual le iniciaron el procedimiento. Consecuentemente, al haber operado la prescripción, no se puede imponer sanción y corresponde archivar el expediente.

La potestad sancionadora de las administraciones públicas prescribe en los casos que establece el artículo 245 del COA, que incluye a las Universidades al no contar en la LOES con una disposición específica. Tal prescripción opera en los siguientes plazos:

“1. Al año para las infracciones leves y las sanciones que por ellas se impongan.

2. A los tres años para las infracciones graves y las sanciones que por ellas se impongan.

3. A los cinco años para las infracciones muy graves y las sanciones que por ellas se impongan.

Por regla general los plazos se contabilizan desde el día siguiente al de comisión del hecho. Cuando se trate de una infracción continuada, se contará desde el día siguiente al cese de los hechos constitutivos de la infracción.

---

6. Por denuncia injustificada contra el empleador respecto de sus obligaciones en el Seguro Social. Mas, si fuere justificada la denuncia, quedará asegurada la estabilidad del trabajador, por dos años, en trabajos permanentes; y,

7. Por no acatar las medidas de seguridad, prevención e higiene exigidas por la ley, por sus reglamentos o por la autoridad competente; o por contrariar, sin debida justificación, las prescripciones y dictámenes médicos”. Código del Trabajo (1938).

Cuando se trate de una infracción oculta, se contará desde el día siguiente a aquel en que la Administración pública tenga conocimiento de los hechos”.

La prescripción es una manera de extinguir la responsabilidad disciplinaria en virtud del tiempo transcurrido; por lo mismo, las Universidades pierden su ius puniendi y de esta manera resulta imposible para la autoridad, imponer una sanción o establecer responsabilidades administrativas. En consecuencia, si se cumplen los plazos antes establecidos, se extingue la responsabilidad disciplinaria del profesor, estudiante o servidor presuntamente infractor.

#### **3.2.4.4. Procedimiento**

El procedimiento disciplinario es el camino que debe seguir el órgano competente para determinar la existencia de la falta administrativa, la responsabilidad del imputado y finalmente la sanción o absolución que debe ser impuesta por el órgano previamente establecido. En el procedimiento disciplinario es fundamental que se cumpla con el debido proceso consagrado por la Constitución de la República, así como que se garantice el derecho a la defensa del universitario que se encuentre sumariado.

La doctrina hace la diferenciación entre procedimiento y proceso, determinando que el primero es un término que debe utilizarse para las actuaciones administrativas, mientras que el segundo debe emplearse para la actividad jurisdiccional. Dicho procedimiento por lo mismo, no puede contener elementos de trámite iguales a los que se utilizan en los juicios. El procedimiento administrativo debe ser informal entendido como aquél que no requiere de rigurosidad jurídica, sino expedito, sin complicaciones procesales. Tal necesidad de la administración porque el procedimiento sea ágil, no significa afectación de los derechos constitucionales. Debe ser simplificado comprendido como tal a aquél que evita las diligencias que puedan ser consideradas engorrosas. Estas características: informalidad y simplificación diferencian al procedimiento disciplinario del jurisdiccional que está sujeto siempre a la norma positiva que regularmente es engorrosa. Solo comprendiendo estas características puede cumplirse el objetivo sancionador que está sujeto a tiempos breves de resolución, que en la actualidad son de sesenta días, según los establece la LORLOES. Estas condiciones que tiene el procedimiento administrativo deben



expresamente constar en los Estatutos, debiendo elaborarse un procedimiento con estas características en un reglamento específico.

En cuanto al procedimiento para el caso de estudiantes, profesores e investigadores, el mismo artículo 207 de la LOES (2010) de manera escueta, lo determina, al que denomina “proceso disciplinario”, señalando que se instaura de oficio o a petición de parte y que la normativa interna debe desarrollar el procedimiento y los órganos competentes, así como la existencia de un órgano que vele por el debido proceso y el derecho a la defensa.

Para el personal administrativo de las Universidades, el procedimiento disciplinario de conformidad con el artículo 44 reformado de la LOSEP, es el proceso administrativo oral y motivado por el cual el Ministerio del Trabajo y ya no las instituciones públicas de manera directa, es el encargado de determinar el cometimiento o no de las faltas administrativas graves. Este procedimiento se encuentra regulado en el Acuerdo Ministerial N° MDT-2017-0169 de 27 de octubre de 2017, mediante el cual el Inspector del Trabajo, inicia, tramita e impone las sanciones de suspensión temporal sin goce de remuneración y de destitución. Mediante esta normativa se ha perdido la capacidad autónoma de las Universidades públicas de implementar sus propios procedimientos y de imponer las sanciones más graves pudiendo hacerlos solo respecto a las de amonestación y sanciones pecuniarias. No es lo mismo la estructura y funcionamiento de las Universidades que la de otras instituciones públicas, en las cuales esta modalidad reformada garantizaría independencia de los procedimientos administrativos en favor de sus servidores; para el caso de las Universidades es atentatoria a su potestad disciplinaria.

Con la vigencia del Código Orgánico Administrativo (2017) se ha determinado el procedimiento sancionador que es aplicable a todas las administraciones públicas. Desde luego las Universidades en uso de su autonomía pueden establecer sus procedimientos en concordancia con lo dispuesto en el artículo 207 de la LOES para el caso de estudiantes y personal académico. Es positivo que exista un detallado procedimiento acorde a los diferentes aspectos que se han explicado en esta parte del trabajo. El indicado procedimiento consta en el Libro III Procedimientos Especiales, Título I Procedimiento Sancionador, Capítulo III Procedimiento, artículos 248 al 260.

En cuanto a los obreros el visto bueno es el procedimiento administrativo que se lleva a efecto en el Ministerio del Trabajo, cuando existen faltas disciplinarias de los obreros. Una vez agotado el trámite, le corresponde al Inspector del Trabajo dar por terminada o no la relación laboral, si encuentra o no que se han configurado una o más causales de las establecidas en el artículo 172 antes citado. El Código del Trabajo también establece el procedimiento e indemnizaciones en caso de despido intempestivo.

Para que un procedimiento disciplinario se considere imparcial y apegado a las normas del derecho, es necesario que se observen los principios del Derecho Administrativo Disciplinario que se han dejado expuestos.

El procedimiento administrativo tiene tres fases, lo cual es aplicable para el caso de estudiantes, profesores, investigadores y personal administrativo: de inicio, de sustanciación y de decisión. A continuación, se explican las indicadas etapas.

La fase de inicio es en la cual la autoridad tiene conocimiento del hecho imputado al universitario y dispone la instrucción del sumario administrativo o expediente administrativo. Es una etapa de conocimiento, de verificación sobre si los hechos denunciados o conocidos por la autoridad podrían o no constituir infracción administrativa.

La segunda fase es la de la sustanciación. En ella se aportan las pruebas de cargo y de descargo, se realizan las diferentes diligencias ordenadas por el órgano sustanciador. Concluye con el informe a la autoridad sobre las evidencias encontradas en el procedimiento y sugiere la sanción o la absolución. Dicho informe no es vinculante para el órgano sancionador, sirve de elemento de convicción para la decisión que debe adoptar. Esta fase pone fin a la controversia entre la administración universitaria y el universitario.

La tercera fase es la de la decisión. Esta etapa pone fin de manera temporal, a la actuación de la administración. En ella el órgano sancionador cuenta con todos los elementos que han sido desarrollados en la anterior fase y además con un informe valorativo. El mismo órgano debe resolver si efectivamente, impone sanción o absuelve al sumariado. Si se impone la sanción esta debe notificarse y su cumplimiento es de efecto inmediato, sin perjuicio del derecho de impugnación. Si el órgano resuelve absolver al sumariado, se debe disponer el archivo del expediente y notificar. De conformidad con la LOES el

órgano sancionador es aquel que esté determinado en el Estatuto, pero concede la facultad privativa del OCS para el caso de las sanciones de separación definitiva de la institución y para la falta señalada en el literal e) del artículo 207 de la LOES (2010) sustituido por el artículo 142 de la LORLOES (2018) que dice: “e) Incurrir en actos u omisiones de violencia de género, psicológica o sexual, que se traduce en conductas abusivas dirigidas a perseguir, chantajear e intimidar con el propósito o efecto de crear un entorno de desigualdad, ofensivo, humillante, hostil o vergonzoso para la víctima”. Las demás faltas y las otras sanciones que no sean las antes indicadas, pueden ser conocidas y resueltas por el órgano que determine el OCS.

#### **3.2.4.5. Impugnación**

Una vez sustanciado y resuelto el procedimiento administrativo, existe una etapa de impugnación. En esta fase la administración ya no interviene de manera activa, solamente conoce y tramita las impugnaciones ya sean de reconsideración o reposición y de apelación. En el caso de la reconsideración o reposición debe resolver el mismo órgano que impone la sanción. Esta situación raras veces se produce, pues, se entiende que el órgano sancionador, para adoptar la decisión contó con todos los elementos de convicción y solo si eventualmente existieran aspectos que no fueron analizados oportunamente y que fueron presentados en la etapa de sustanciación, podría procederse a reconsiderar la decisión adoptada. Las apelaciones deben tramitarse ante el órgano superior administrativo. Las decisiones que adopta el órgano superior en apelación son definitivas en la vía administrativa y se abre el camino exclusivamente en la vía jurisdiccional contencioso administrativa.

Respecto a los miembros de la comunidad universitaria sujetos a la LOES, es importante precisar que el CES expidió la Normativa Para la Tramitación del Recurso de Apelación de las Resoluciones Expedidas por las Máximas Autoridades en los Procesos Disciplinarios<sup>352</sup>, la cual tenía previsto un suigéneris procedimiento para el trámite de apelaciones, evidenciándose dos particularidades que no guardan armonía con normas generales del Derecho

---

<sup>352</sup> CES (2015).

Administrativo, la primera referida a la obligación que se establece para las Universidades y no para los sancionados, de agotar el trámite administrativo a través de la llamada reconsideración (recursos de reposición), recurso que es un derecho y no puede ser entendido como una obligación, más aún cuando el interesado quiere prescindir de dicho recurso; sin embargo, la norma exige el agotamiento del recurso de reconsideración previo a la presentación del recurso de apelación. La segunda particularidad es la relativa a la ejecución de la sanción impuesta por el OCAS. Bajo el criterio no explícito, de la defensa de derechos, principalmente del de la presunción de inocencia, teniendo además como antecedentes etapas persecutorias en ciertas Universidades (lo cual se evidencia en varias instituciones del sector público), dicha Normativa en su artículo 3 determinó que la interposición del recurso de apelación suspendía la ejecución de la resolución recurrida. El problema para las Universidades es que la demora de la resolución por parte del CES sobre las apelaciones, ha dado lugar a que casos como los de acoso sexual, provoquen situaciones por las que los profesores sancionados pueden seguir impartiendo cátedra a los alumnos que lo denunciaron. Con la LORLOES esta segunda particularidad ha quedado eliminada pues, hoy toda resolución sancionatoria tiene efecto inmediato. Aunque no se especifica y por el contrario se generaliza, la norma reformada del artículo 207 de la LOES establece que los recursos interpuestos no suspenden la ejecución de la sanción. La resolución que emita el CES pone fin al procedimiento disciplinario en la vía administrativa, luego de la cual solamente queda la vía contencioso-administrativa. Sobre este mismo aspecto, con fecha 23 de enero de 2019, mediante resolución RPC-SO-03-No,039-2019, el CES ha derogado la Normativa antes referida y en su remplazo ha emitido el Reglamento para la Tramitación de Recursos de Apelación de las Resoluciones Sancionatorias Expedidas en las Instituciones de Educación Superior en los Procesos Disciplinarios<sup>353</sup>, el cual a diferencia del anterior si bien en aplicación de la LORLOES permite la ejecución inmediata de las sanciones, mantiene la obligatoriedad de agotar el trámite administrativo (reconsideración); es más, el artículo 5 señala que el recurso de apelación será declarado inadmisibile con el consecuente archivo si no se ha agotado la vía administrativa. Por otro lado, este

---

<sup>353</sup> CES (2019).

Reglamento limita el derecho de apelación de los denunciantes, pues, su artículo 3 determina con precisión y la misma denominación del Reglamento lo evidencia, que solamente se puede apelar de las resoluciones sancionatorias, por lo cual cualquier resolución absolutoria dejaría en la indefensión a los denunciantes.

Para completar el esquema no puede dejar de mencionarse que los obreros tienen derecho en la vía jurisdiccional a realizar sus impugnaciones mediante juicio oral de trabajo que es de carácter sumario.

#### **4. MODELO DE GOBIERNO UNIVERSITARIO VIGENTE**

Se hace necesario considerar el uso de terminología sobre este tema que reviste gran importancia para la dirección y organización de las Universidades. Por ello, en primer lugar, se comenzará por ratificar algunas definiciones, luego de lo cual se analizará la actual estructura de gobierno según la legislación vigente en Ecuador, para finalmente analizar los procesos electorales para elegir las máximas autoridades y la designación de otras autoridades según lo que dispone la LOES (2010)

##### **4.1. Definición**

Siguiendo la línea de esta investigación, se ha preferido utilizar el término gobernanza para referirse a toda la gestión que realizan las Universidades en el ámbito de sus competencias y potestades derivadas de su autonomía y se utiliza el término gobierno para identificar a esa parte de la gobernanza relacionada con la dirección o conducción de las Universidades, su estructura política, órganos colegiados y unipersonales que dirigen la actividad académica y administrativa de las ellas. Es cierto que aún en la terminología hay discrepancias, pero parece que resulta más atinado el uso del término gobierno para esta parte de nuestro análisis.

Se puede descubrir en el análisis de la normativa existente al respecto, que el gobierno de las Universidades tiene fuertes rezagos medievales, que se caracterizan por la existencia de cuerpos colegiados, en los que intervienen representantes de los diferentes estamentos, pero de manera proporcionalmente

diferenciada, las designaciones de autoridades están reservadas exclusivamente para los docentes y las decisiones se toman de manera generalmente vertical desde las autoridades hacia la comunidad, con escasa participación de los actores de la Universidad.

## **4.2. Estructura y Cogobierno**

El gobierno universitario debe estar estructurado conforme determina la LOES (2010) y se desarrolla en los Estatutos y normativa secundaria de las Universidades. Por lo mismo, la estructura de gobierno de las Universidades no la deciden las Universidades en uso de su autonomía, sino que ella es definida por la misma Ley y exclusivamente a nivel interno lo que puede determinarse son los procedimientos y las atribuciones de los órganos.

La estructura de gobierno de las Universidades está fundamentada en el principio constitucional del Cogobierno considerado como elemento consustancial e inseparable del principio de autonomía universitaria. El Cogobierno según define el artículo 45 de la LOES (2010) sustituido por el artículo 34 de la LORLOES (2018), es la dirección compartida de las Universidades entre los estamentos que las integran. Esto quiere decir que el gobierno de ellas está dirigido no solo por una persona ni por un sector de los universitarios, sino que existe una participación conjunta de estudiantes, profesores, investigadores, servidores y trabajadores en la conducción universitaria, según la norma citada.

Pese a lo que se deja expuesto, se puede decir que en la práctica esta dirección compartida tiene restricciones tanto porque el Cogobierno es ejercido por representaciones de los diferentes estamentos, cuanto porque la participación representativa de ellos tiene diferente peso conforme se verá más adelante. Pero, sobre todo, debe destacarse que la figura del Rector es la que más incidencia tiene en la dirección de las Universidades, pasando a segundo plano el órgano máximo que en la realidad solamente ratifica las actuaciones del Rector quien se convierte en el verdadero conductor del gobierno universitario.

El gobierno de las Universidades está estructurado mediante órganos colegiados y órganos unipersonales. Según la LOES (2010) en su artículo 46 sustituido por el artículo 35 de la LORLOES (2018), los órganos colegiados

deben ser conformados de manera autónoma por las Universidades y sirven para garantizar el principio de Cogobierno. La Ley no define cuáles órganos deben existir y se concreta a señalar que éstos serán académicos, administrativos y de apoyo. Son las Universidades las que deben definir la existencia de dichos órganos colegiados, su integración, deberes, atribuciones, en conformidad con la misión de cada Universidad. Un aspecto de carácter obligatorio en dicha conformación es el relativo a la aplicación de acciones afirmativas, de tal manera que en su integración se permita la participación paritaria de mujeres y de otros sectores que históricamente han sido excluidos. En la realidad la mayoría de Universidades ha conformado los llamados Consejos Directivos que existen en cada Unidad Académica o Facultad que son conformados mediante procesos electorarios con la participación de los estamentos universitarios en representación proporcional según dispongan los Estatutos.

A la cabeza de las Universidades, como máxima autoridad de ellas, se encuentra el Órgano Colegiado Superior (OCS) conformado por autoridades, representantes de profesores y representantes estudiantiles. También se considera la representación de los servidores y trabajadores exclusivamente para el tratamiento de asuntos administrativos.

La integración del OCS, se realiza de conformidad con lo que establecen los Estatutos de las Universidades, observando lo que determina la Ley respecto al porcentaje de participación de los estamentos universitarios que son elegidos por votación universal, directa y secreta. Dicho porcentaje está en función del número de representantes docentes que establezca el Estatuto de la Universidad.

La LOES establece la participación de los estudiantes en un porcentaje que va desde del 10% al 35% en relación con la votación del personal académico, exceptuándose el Rector y los Vicerrectores, según así se disponga en el Estatuto. Con el mismo criterio de contabilización, los servidores y trabajadores participan con un porcentaje del 1% al 5% del total de votos del personal académico y solo están invitados para participar en asuntos inherentes a los aspectos administrativos conforme se ha indicado.

El CES emitió el 27 de junio de 2012 la resolución número RPC-S0-020-No.142-2012, mediante la cual se consideran varios criterios dentro de los cuales respecto a la conformación del OCS, se destaca el relativo a que el valor total de

los votos de las autoridades para respetar el principio constitucional del Cogobierno, no podrá ser mayor al 40% del valor total de los votos de los integrantes del órgano colegiado y para el cálculo de este porcentaje no se tendrá en cuenta el valor de los votos de los representantes de los servidores y trabajadores<sup>354</sup>. Esto quiere decir que en teoría existe un 60% de los miembros del OCS que podría mantener una independencia frente al Rector, pues como se explicará más adelante, entre las autoridades unas son electas junto al Rector (Vicerrectores) y otras son designadas por el Rector (Decanos) que evidentemente en su mayoría guardan conformidad con el Rector. Pese a lo dicho, en la práctica en los procesos electorales las autoridades en especial el Rector, tienen influencia, por lo que los representantes al OCS de los profesores y de los estudiantes regularmente se alinean con el Rector, quienes, de esta manera, asegura una mayoría y en esa virtud es quien gobierna de manera plena en las Universidades. Superando lo dicho, el artículo 44 de la LORLOES (2018) ha incluido el artículo 53.1. en la LOES (2010) mediante el cual se determina que el número de autoridades académicas con voz y voto que integren el OCS será en proporción menor a la representación de los docentes, lo que será regulado por los Estatutos; asimismo, autoriza la integración de otras autoridades académicas con voz para el análisis de asuntos académicos, lo cual también debe estar establecido en los Estatutos.

Siguiendo la estructura de gobierno universitario y de conformidad con lo que dispone el artículo 48 de la LOES (2010) reformado por el artículo 38 de la LORLOES (2018), se encuentra una autoridad unipersonal de carácter ejecutiva que es el Rector (denominación que no puede ser modificada por los Estatutos), quien ejerce la representación legal, judicial y extrajudicial. Preside el OCS y otros órganos colegiados de acuerdo a lo que dispongan los Estatutos. Las funciones de Rector se las ejerce a tiempo completo y la duración del cargo es por cinco años pudiendo ser reelegido por una sola vez de manera consecutiva o no. Los deberes y atribuciones deben estar definidos en los Estatutos. El artículo 49 de la LOES (2010) sustituido por el artículo 39 de la LORLOES (2018) determina los requisitos para ser Rector de una Universidad<sup>355</sup>. Al rector le

---

<sup>354</sup> RPC-S0-020-No.142-2012, resolución del Consejo de Educación Superior CES, 27 de junio de 2012.

<sup>355</sup> a) Estar en goce de los derechos de participación;



corresponde realizar la rendición de cuentas anual ante la sociedad, y la presentación a la comunidad universitaria, al CES y al Órgano Rector de la política pública de educación superior, de un informe del cumplimiento de su plan de trabajo el cual debe estar publicado por cualquier medio que garantice la difusión masiva del mismo.

Históricamente la normativa ecuatoriana ha determinado requisitos para ser rector considerando la nacionalidad ecuatoriana, la edad, condiciones de moralidad e intelecto, tiempo de ejercicio de la docencia y categoría en el ejercicio de la docencia. En la actualidad se ha priorizado lo académico, se exigen requisitos sobre participación ciudadana, grado académico (doctor PhD o su equivalente), experiencia en gestión educativa universitaria o experiencia equivalente en gestión (al menos cinco años), publicaciones (al menos seis), ingreso a la Universidad mediante concurso, experiencia en docencia o investigación (al menos cinco años), titularidad en el ejercicio de la docencia y carga horaria (al menos tres años a tiempo completo). Es posible, además, que las autoridades de elección incluido el Rector puedan ser miembros del Sistema Nacional de Educación Superior, con lo cual el Rector puede provenir de cualquier Universidad, aunque no haya trabajado en ella, afectándose de esta manera la identidad de las autoridades respecto de las Universidades a las que van a dirigir, lo cual debería reformarse.

Por otro lado, la legislación ecuatoriana no considera al Rector como autoridad académica, lo considera autoridad ejecutiva, lo cual desvía la función original y básica de los Rectores. Ante todo, ellos deben ser académicos y su

---

b) Tener grado académico de doctor (PhD o su equivalente) según lo establecido en la presente ley registrado y reconocido por el órgano rector de la política pública de educación superior; o contar con trayectoria artística reconocida por el Consejo de Educación Superior para el caso de universidades dedicadas a la enseñanza en artes;

c) Tener experiencia de al menos cinco años en gestión educativa universitaria o experiencia equivalente en gestión;

d) Haber realizado o publicado al menos seis obras de relevancia o artículos indexados en su campo de especialidad, dos de los cuales debieron ser producidos en los últimos cinco años, con excepción de los rectores o rectoras y vicerrectores o vicerrectoras en funciones, que se postulan a la reelección. Para el caso de las universidades dedicadas a la enseñanza en artes, se tomará como referencia la trayectoria y méritos artísticos según lo establecido por el Consejo de Educación Superior;

e) Haber accedido a la docencia por concurso público de merecimientos y oposición, u otro proceso de selección basado en méritos en cualquier universidad o escuela politécnica nacional o extranjera; y,

f) Tener experiencia en docencia o en investigación por al menos cinco años, tres de los cuales deberán haber sido ejercidos en calidad de profesor universitario o politécnico titular a tiempo completo, y haber ejercido la docencia o la investigación con probidad, eficiencia y pertinencia.

gestión también debe ser académica. Es cierto que las funciones de los rectores cada día están más relacionadas con la gestión administrativa, pero no por ello, debe convertirse a la Universidad en un espacio tipo empresarial que determine que son los “gerentes” de las instituciones universitarias, porque sin la función académica imposible comprender y desarrollar la gestión administrativa de manera eficiente y en el marco del campo pedagógico e investigativo.

Conjuntamente con el Rector se eligen Vicerrectores quienes junto al Rector se encargan de la ejecución de las políticas y decisiones del OCS. La LOES (2010) en su artículo 51 sustituido por el artículo 41 de la LORLOES (2018) exige a las Universidades contar por lo menos con un Vicerrector que cumpla los mismos requisitos que para ser Rector y autoriza para que según los Estatutos se pueda contar con otros Vicerrectores. Aunque no está explícito sería el Vicerrector Académico el que debe cumplir con los mismos requisitos para ser Rector. El Vicerrector Administrativo debe cumplir requisitos que están establecidos en la misma norma citada, al igual que los otros Vicerrectores que establezcan los Estatutos y que sean diferentes al Vicerrector Académico<sup>356</sup>. Los Vicerrectores son elegidos junto al Rector y durarán cinco años en sus funciones

---

<sup>356</sup> El Vicerrector Administrativo debe cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Estar en goce de los derechos de participación;
- b) Tener título profesional y grado académico de maestría;
- c) Tener experiencia de al menos cinco años en gestión educativa universitaria o experiencia equivalente en gestión; y,
- d) Tener experiencia de docente de al menos cinco años.

Los otros Vicerrectores distintos al Vicerrector Académico deben cumplir al menos los requisitos que se exigen para Profesor Titular Principal que son los establecidos en el artículo 150 de la LOES (2010) sustituido por el artículo 106 de la LORLOES (2018):

- a) Tener título de posgrado correspondiente a doctorado (PhD o su equivalente) afín al campo amplio de conocimiento en el que desempeñará sus actividades académicas o reconocimiento de trayectoria, según lo establecido en la presente Ley y la normativa pertinente;
- b) Haber realizado o publicado obras de relevancia o artículos indexados en el campo amplio de conocimiento afín al desempeño de sus actividades académicas;
- c) Ser ganador del correspondiente concurso público de merecimientos y oposición; y,
- d) Tener cuatro años de experiencia docente, y reunir los requisitos adicionales, señalados en los estatutos de cada universidad o escuela politécnica, en ejercicio de su autonomía responsable, los que tendrán plena concordancia con el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior.

Por último, la misma norma determina que: “Para el caso de las universidades y escuelas politécnicas dedicadas a la enseñanza de las artes, se tomará en cuenta la trayectoria y méritos artísticos, reconocidos según lo establecido por el Consejo de Educación Superior”.

pudiendo ser reelegidos por una sola vez (la norma no aclara si la reelección puede ser consecutiva o no). La Ley delega a los Estatutos universitarios establecer los mecanismos de subrogación y remplazo y el Vicerrector Administrativo es el único que no puede subrogar o remplazar al Rector.

A continuación, en la estructura de gobierno se encuentran las autoridades académicas que son designadas por el órgano establecido en los Estatutos universitarios, los cuales determinan regularmente al rector como el encargado de esta designación. Son autoridades académicas el Decano, Subdecano y otras de similar jerarquía, lo cual debería definirse en los Estatutos y cuyos requisitos están determinados en el artículo 54 de la LOES (2010) sustituido por el artículo 45 de la LORLOES (2018)<sup>357</sup>. Pueden ser designadas para un segundo período, no definiéndose en la Ley el tiempo de duración de cada período, lo que correspondería también regular en los Estatutos.

En resumen, la estructura de gobierno general establecida en la LOES es la siguiente:

- Órgano Colegiado Superior (OCS)
- Rector
- Vicerrectores
- Órganos Colegiados (académicos, administrativos, de apoyo)
- Autoridades académicas: Decanos, Subdecanos, de similar jerarquía.

### **4.3. Elecciones y designaciones**

El gobierno de las Universidades públicas tiene una larga tradición fundada en procesos electorales con la participación de quienes integran la comunidad universitaria.

---

<sup>357</sup> Los requisitos para ser designada una autoridad académica son los siguientes:

a) Estar en goce de los derechos de participación;

b) Tener título profesional y grado académico de maestría o doctorado según lo establecido en la presente

Ley registrado y reconocido por el órgano rector de la política pública de educación superior; para el caso de las instituciones de educación superior dedicadas a la enseñanza en artes, contar con trayectoria artística reconocida por el Consejo de Educación Superior;

c) Haber realizado o publicado obras de relevancia o artículos indexados en su campo de especialidad, en los últimos cinco años; y,

d) Acreditar experiencia docente de al menos cinco años, en calidad de profesora o profesor universitario o politécnico titular.

Si bien existen en el Derecho Comparado diferentes formas de elección del gobierno universitario, es importante ratificar la práctica de elección en la que participa el claustro, ya que se entiende que la Universidad es una expresión viva de lo que debe comprenderse como democracia. Desde luego, es importante, no dejar de lado aspectos que en los últimos años se han venido analizando respecto a la necesidad de una gestión más ejecutiva y eficiente, lo que ha implicado que, en otras legislaciones, así como en el caso ecuatoriano, se pugne porque existan cargos de designación en las esferas de gobierno.

En la realidad del gobierno de las Universidades, puede apreciarse a nivel nacional e internacional que es el Rector el principal protagonista de la gestión universitaria, pues, aunque tiene un Órgano Colegiado que lo supervisa, que puede ordenar el cumplimiento de acciones y hasta puede destituirlo, es el Rector quien decide la dirección política de las Universidades. Es su sello el que imprime la acción de toda la Universidad. El Rector no es el simple ejecutor; por el contrario, es quien orienta la vida universitaria y lleva a conocimiento del OCS sus postulados que regularmente son acogidos y en la actualidad, además, son aprobados porque cuenta con miembros que son de su confianza por haber sido designados por el mismo Rector. Esto es entendible dado que, desde los orígenes de las Universidades, han sido los Rectores y siguen siéndolo, quienes constituyen el centro de las decisiones, el centro de la dirección y rumbo que toma la academia. Son los Rectores la imagen de las Universidades. Por lo mismo, la elección del Rector se torna vital para las Universidades.

Ecuador al igual que en otros países ha vivido etapas en las que la Universidad pública no ha tenido Rectores que han estado a la altura de la Academia, algunos respondieron a intereses del partido político que los ha auspiciado o en los cuales han militado, lo cual convirtió a la Universidad pública en una pugna partidista que incidió en la calidad de la educación universitaria, más allá del aprovechamiento personal que tal práctica significó<sup>358</sup>. La Universidad Central del Ecuador, por ejemplo, vivió un largo período de la lucha

---

<sup>358</sup> Para el caso de España es interesante el análisis que hace José Carlos Bermejo Barrera en el libro *Rectores y Privilegiados. Crónica de una Universidad, una crítica mordaz respecto al comportamiento de Algunos rectores en la Universidad española* BERMEJO, J.C. (2017). Sería interesante emprender en un estudio similar para la realidad ecuatoriana, seguramente se encontrarán similitudes. Sobre el manejo del poder en las Universidades se puede leer ACOSTA SILVA, A. (2009).

entre “chinos” y “cabezones”, los primeros que respondían a la línea política del Partido Comunista Marxista Leninista del Ecuador (PCMLE), de inspiración en la China de Mao; y, los segundos alineados con el Partido Comunista Ecuatoriano (PCE) seguidores de la línea soviética. También ha participado activamente y ha puesto Rectores el Partido Socialista en sus diferentes variantes. En recientes épocas han incursionado en la vida política universitaria la Izquierda Democrática, la Democracia Popular y Alianza País.

La elección del Rector que se realiza mediante listas que integran los Vicerrectores es la más trascendente, de ella depende la futura conducción de las Universidades. Desde luego, ya en funciones los Vicerrectores pueden estar plenamente alineados con el rector, pero también es probable que puedan tener disputas sobre todo porque en el futuro uno o varios de ellos aspirarán a ser Rectores. En el derecho comparado difiere la elección, la misma que puede ser de carácter universal o votación a través de representantes que son elegidos por el Claustro u órganos Colegiados como Juntas Universitarias o Consejos Universitarios. Así mismo, no todas las legislaciones consideran que las elecciones sean obligatorias.

En el caso ecuatoriano la votación es universal, directa, secreta y obligatoria. Lo universal es un aspecto fundamental que debe mantenerse porque ese es el espíritu democrático de las Universidades mediante la participación de todos sus estamentos según los porcentajes que establece la Ley; esta característica le confiere legitimidad al elegido y, además, es una muestra de la participación democrática, aunque no en igual peso por parte de todos los sectores. En la legislación ecuatoriana son los profesores quienes tienen mayor peso en la votación y los votos de los estudiantes, servidores y trabajadores son ponderados en función del número de electores de los profesores (25 al 35 % para los estudiantes y del 1 al 5 % para servidores y trabajadores). La votación es directa porque no se admiten delegaciones, deben votar los profesores e investigadores titulares, los estudiantes legalmente matriculados, los servidores y trabajadores de acuerdo con la Ley. Esto último debe regularse en los Estatutos a fin de que sean solo los servidores con nombramiento definitivo quienes puedan elegir; y, de igual manera solo los trabajadores que tengan contratos indefinidos, esta sería una cabal aplicación de la Ley. La característica de voto secreto, aunque oculta las actuaciones de

los electores quienes en algunas ocasiones recurren al acomodo y al engaño, debe mantenerse para evitar que a través del voto se quiera presionar por parte de las autoridades en funciones. No faltan desde luego los mecanismos de presión antes, durante y en el ejercicio del voto. Se recuerdan casos en los que inclusive se exige se tome foto del voto para comprobar ante las autoridades que se ha cumplido con la orden. La obligatoriedad en la votación procede de la propia Constitución de la República que determina que el voto de los ecuatorianos es obligatorio, lo cual permite una mayor participación de la comunidad universitaria evitando el desinterés que existe al respecto en muchos sectores.

Es necesario señalar que, respecto al gobierno universitario, desde inicios del siglo XX la Universidad ecuatoriana pública cuenta con la participación de todos los estamentos en la gestión universitaria, aunque ha tenido variaciones. Esta participación compartida de los estamentos en la dirección de las Universidades se denomina Cogobierno como se ha dejado expuesto, el cual comenzó siendo paritario, es decir igual número de representantes estudiantiles y docentes. Dicha participación compartida desde el punto de vista del porcentaje ha ido decreciendo tanto en los que se refiere a estudiantes cuanto a trabajadores. El Cogobierno es una conquista universitaria alcanzada con la lucha de estudiantes, docentes y trabajadores que tiene su origen en la Reforma de Córdoba e incorporada en el Ecuador con la Revolución Juliana.

El Cogobierno es un mecanismo que se inserta en el concepto de democracia participativa de la comunidad universitaria. Se ha debatido bastante respecto a si dicha participación es en realidad democrática, pues, del lado estudiantil y de trabajadores se reclama una intervención absolutamente igualitaria por considerar que todos forman parte de la Universidad; pese a ello, es preciso señalar que la Universidad es ante todo academia y por lo mismo, quienes más vinculados a ella se encuentran son los docentes que tienen la posibilidad de analizar de mejor manera el contexto universitario. Los estudiantes tienen la visión propia de ellos que la aleja de una mejor comprensión de lo que es la dirección universitaria, más aún que su paso por la Universidad es transitorio. Por su parte, los trabajadores siendo elemento fundamental en el desarrollo institucional, no están involucrados en los aspectos académicos.

Para alcanzar la representación en los órganos de gobierno universitario, se requiere participar en procesos electorarios universales de acuerdo a las condiciones y requisitos establecidos en la normativa del país y en la normativa interna de cada Universidad. La participación de los estamentos está condicionada a principios de calidad, igualdad de oportunidades, alternabilidad y equidad de género, de conformidad con lo que se establezca en los Estatutos. Los requisitos serán específicos dependiendo de la calidad en la que se participa o el cargo de representación al que se postula, para lo cual debe posibilitarse la igualdad de oportunidades para todos quienes intervienen en los procesos electorarios, en los cuales además se deben aplicar como principios, la alternancia y paridad de género, entendiéndose a este en el sentido más amplio, no sólo de hombres y mujeres.

En cuanto al funcionamiento de los órganos de Cogobierno la Ley determina que el quórum se constituye con más de la mitad de sus integrantes y las resoluciones se toman por mayoría simple o especial, según establezca el Estatuto de la Universidad.

Sobre la designación de autoridades académicas como Decano, Subdecano y otras de igual jerarquía, se considera que debe revisarse pues, se ha roto con una tradición de democracia en las Universidades públicas. Se plantea volver a la elección de autoridades académicas porque evita la concentración de poder en la instancia designadora que en todos los casos es el Rector porque es quién además impone su lógica de dirección en los Estatutos universitarios. La elección de autoridades académicas ratificaría la democracia y el derecho constitucional de participación de los miembros de las diferentes unidades académicas en las cuales debe producirse esta elección. Los Decanos, los Subdecanos y los Directores académicos, deben ser elegidos por votación universal. Es verdad que podría darse oposición entre un Decano y el Rector en cuyo caso las actividades se entorpecerían; sin embargo, esa es la expresión más clara de la política democrática dentro de las Universidades. Mantener la designación de autoridades académicas es perdurar la sumisión de ellas ya que es evidente que, salvo excepciones, podrían oponer sus puntos de vista a los del Rector, siempre se someterán a sus designios, de lo contrario, sus cargos corren peligro. Esta figura de la designación incluida a partir de la LOES (2010), tenía un propósito de eficiencia al considerar que los Rectores pueden manejar de

mejor manera la gestión. En la práctica se ha consolidado un sistema hipócrita de sometimiento a los Rectores evidenciándose falta de criterio y una verdadera actitud irresponsable de los docentes que ejercen las funciones de autoridades académicas.

En efecto, la tradición universitaria ha sido la elección de las autoridades en todos los niveles, una usanza que posibilitó amplia participación democrática pero que generó injerencia de partidos políticos en esos procesos electorarios. El máximo órgano universitario se convirtió en tribuna política de debates muchas veces ajenos a la academia, y las autoridades de las diversas unidades académicas recibían la negación o el favor del Rector, dependiendo de los apoyos recibidos. La reciente historia de designaciones establecidas a partir del año 2010 de vigencia de la LOES, permite apreciar que se ha producido una restricción en la participación amplia y democrática de los estamentos universitarios, ha generado una centralización de las decisiones en la figura del rector quien cuenta para sus decisiones con los votos irrestrictos de las autoridades que son designadas por él y que participan en el OCS. Existe una relativa mayor eficiencia en la gestión universitaria pero las autoridades académicas no cuentan siempre con el debido respaldo de los miembros de su unidad académica, porque no fueron el resultado de un reconocimiento del colectivo sino exclusivamente de la confianza del Rector.

Es preciso señalar que en los actores de la comunidad universitaria no existe conformidad con la forma de integración del Cogobierno universitario y mucho peor respecto a la designación de autoridades. Sobre esta última, al parecer la intencionalidad de permitir una administración que evite obstáculos para posibilitar al Rector conducirse con mayor ejecutividad, ha generado un verdadero caudillismo, pues, es indiscutible que el Rector es el que impone absolutamente todas sus decisiones aún por encima del Órgano Colegiado Académico Superior dentro del cual tiene Decanos, que al ser designados por él mismo de manera indefinida, se convierten en autoridades obedientes y no deliberantes; además, el OCS se integra con otros representantes que responden a los intereses del Rector porque provienen de acuerdos internos en procesos electorarios. De esta manera, la imposición de las decisiones del Rector se encuentra asegurada.



Una vía alternativa que han planteado algunos gremios pretende combinar la elección con la designación. Se propone que las autoridades académicas sean designadas por el Rector, pero de una terna que surja de un proceso eleccionario interno en cada unidad académica, lo que podría realizarse mediante norma estatutaria, a fin de respetar la disposición legal. El resultado de esto será que siempre el rector decida ya sea al primero, al segundo o al tercero de la terna, con lo cual la voluntad mayoritaria podría quedar burlada.

Como puede apreciarse, resulta restringida la estructura de gobierno universitaria y ella está determinada en la Ley, existiendo un margen limitado para la regulación interna del autogobierno. La integración de los órganos de Cogobierno debe realizarse conforme a la Ley bajo prevención de que sus actos sean nulos y sin efecto jurídico. Es responsabilidad de la autoridad ejecutiva, esto es del Rector<sup>359</sup>, velar por la debida integración. Inclusive la instalación y funcionamiento de los órganos de Cogobierno se encuentran definidos en la Ley. Los Estatutos desarrollan aspectos específicos de procedimiento, pero en lo esencial es la Ley la que establece la forma de gobierno universitario.

Por otro lado, en virtud a la autonomía universitaria y como parte del ejercicio compartido del gobierno universitario, el artículo 61 de la LOES (2010) reformado por los artículos 1 y 41 de la LORLOES (2018) prevé el mecanismo de referendo para consultar a la comunidad universitaria respecto a asuntos trascendentales de la institución, cuyo resultado será de cumplimiento obligatorio e inmediato. El Rector de la universidad es el que se encuentra facultado para realizar esta convocatoria y tal facultad debe regularse en el Estatuto universitario.

Como parte de la gobernanza, las Universidades deben garantizar la existencia de organizaciones gremiales de todos los estamentos, las cuales se regulan de manera independiente como entes de carácter privado. De todas maneras, en el evento de que incumpliendo sus Estatutos no se renueven las directivas, corresponde al OCS convocar a elecciones. Los representantes gremiales pueden participar como invitados en el OCS, teniendo exclusivamente

---

<sup>359</sup> Es de advertir que la LOES en su artículo 69, prohíbe la utilización de otra denominación que no sea la de Rector para la autoridad ejecutiva. En la Universidades particulares persisten denominaciones como "Canciller".

derecho a ser oídos y no a votar en las decisiones que adopta este cuerpo colegiado.

Por último, se debe conocer que el CES emitió la Resolución RPC-SO-34-No.447-2015 que contiene la Normativa para la Revisión de los Procesos Eleccionarios o Referendos realizados en las Universidades y Escuelas Politécnicas, la misma que tiene por objeto verificar la existencia de irregularidades o incumplimientos a la LOES, los cuales pueden ser denunciados y que de demostrarse las anomalías, el CES debe convocar a nuevas elecciones y disponer el inicio de acciones disciplinarias para quienes han cometido las irregularidades o incumplimientos. El incumplimiento de lo resuelto por el CES dará lugar a la intervención de la Universidad.

## **CAPÍTULO III. LA GOBERNANZA DE LAS UNIVERSIDADES EN EL DERECHO COMPARADO**

### **1. ANTECEDENTES Y ASPECTOS CONCEPTUALES**

#### **1.1. Ámbito del Derecho Comparado**

Los aspectos relacionados con autonomía y gobernanza en las Universidades del mundo tienen una muy rica historia, abarcan una legislación diversa y compleja que implicaría realizar otro tratado específico al respecto. Por ello, este trabajo se ha delimitado al estudio y desarrollo de la parte histórica y vigente, de aquellos países que evidencian orígenes similares, comparten condiciones políticas y sociales, tradiciones y vivencias con nuestro país.

En este Capítulo, se estudiarán las legislaciones de los países de la región andina, con quienes Ecuador tiene orígenes históricos y políticos afines, modelos educativos parecidos, cultura, alimentación y aún geografía compartida, los cuales, pese a las circunstancias de conflictividad por espacios territoriales e intereses gubernamentales particulares, se encuentran hermanados. En consecuencia, se estudiarán las normas jurídicas sobre autonomía y gobierno de tres países de la región andina: Colombia, Bolivia y Perú.

Por otro lado, estos mismos países, pero particularmente el Ecuador, tienen una historia compartida con España, tanto por su presencia derivada de los procesos de conquista y colonización, así mismo por el proceso de simbiosis cultural que significó para los latinoamericanos el mestizaje y la incorporación de una nueva cultura e idioma, pero fundamentalmente, porque España fue la que dio nacimiento a las Universidades en América Latina. En la actualidad, España y América mantienen lazos de unidad sobre todo en materia educativa, particularmente la Universidad Central del Ecuador mediante convenios, lo cual hace oportuna una comparación jurídica de la autonomía y gobernanza universitarias.

Los cuatro países Colombia, Perú, Bolivia y España serán el objeto de estudio comparado en materia de normativa universitaria sobre autonomía y gobernanza, por lo que se analizará la evolución histórica de estas instituciones en cada uno de ellos, así como la legislación vigente. En el estudio se harán

referencias al Espacio Europeo de Educación Superior dentro del cual se encuentra España y al Espacio Latinoamericano y Caribeño que se encuentra en construcción y del cual participan Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador.

La autonomía universitaria, así como las formas de gobernanza en las Universidades han estado sujetas a procesos históricos, respondiendo a las condiciones particulares de cada etapa del desarrollo social. Los dos aspectos en estudio han dependido de las circunstancias de poder y de la legislación que en cada momento ha sido dictada, precisamente, por esos grupos que han gobernado las sociedades. Esta aseveración, sin embargo, no es absoluta y la historia demuestra que ha sido la propia actividad vital de las Universidades la que ha permitido alcanzar la autonomía y el autogobierno primero como conquistas y luego como derechos, es decir con reconocimiento jurídico. Ha sido la propia acción de los universitarios la que, en varios casos, ha incidido de manera directa para que los gobiernos de los diferentes países y los legisladores emitan normativa en pro de éstos que ahora son considerados jurídicamente como derechos inclusive de carácter fundamental.

En el transcurso de la historia, han existido avances y retrocesos en la autonomía y así mismo, han existido formas diferentes de gobernarse por parte de las Universidades. El estudio de estos aspectos permitirá entender en su real dimensión la autonomía en la Universidad pública ecuatoriana y construir una propuesta de gobernanza y de gestión desde la dirección de ellas.

Se puede apreciar en un recorrido histórico por las características organizativas de las Universidades, distintas formas o modelos de gobernanza. Joaquín Brunner, plantea la existencia de cuatro modelos de gobernanza: Burocrático, Colegial, Emprendedor y de Partes Interesadas, los cuales de manera indistinta se habrían presentado en las diferentes etapas no siempre precisadas y que han coexistido en una especie de mixtura<sup>360</sup>. No se los

---

<sup>360</sup> El modelo Burocrático es aquél que está dirigido de manera vertical desde la autoridad, requiriendo del Estado como proveedor y generador de los planes que deben ser cumplidos por el personal ejecutivo de las Universidades. El modelo Colegial sería el “ideológicamente más apreciado” por la academia, es aquél dirigido y gobernado de manera interna por los universitarios. Un tercer modelo es el Emprendedor que puede ser aplicado tanto a las Universidades privadas como a las Universidades públicas; en el caso de las Universidades privadas, se trata de una gobernanza ejercida mediante un contrato entre el propietario individual o corporativo y los administradores. Su gobierno se ejerce mediante una Junta o Consejo que elige una autoridad interna que dirige la Universidad y preside el cuerpo administrativo superior. El modelo de “partes interesadas”, es la aplicación del modelo emprendedor a la gestión de la Universidad pública mediante el cual se busca superar el recorte presupuestario y alcanzar

analizará ni se seguirá de manera estricta esta clasificación, pero se harán referencias en ciertos momentos del desarrollo de este Capítulo

## **1.2. Evolución histórica de la autonomía y gobernanza universitaria desde los orígenes hasta el Siglo XVIII**

Para poder ejercer su gobernanza, las Universidades requieren previamente de autonomía; sin ella, no podrían hacer uso de procesos democráticos ni dictarse sus propias reglas de funcionamiento, por lo que es conveniente recordar previamente dentro de estos antecedentes, los orígenes de la autonomía universitaria y su gobernanza.

Debe advertirse que, en la misma conformación de las Universidades, en el proceso migratorio de estudios que experimentaron estudiantes y maestros, hubo una primera defensa autónoma de la necesidad de educación universitaria, por lo que se deduce que la autonomía del saber fue predecesora de la autonomía institucional y esta sólo pudo existir por el respeto alcanzado en el cumplimiento de la ciencia. Por ello, se señala que la autonomía es “connatural” a las instituciones universitarias<sup>361</sup>.

De todas maneras, debe reconocerse que la organización de estudiantes y maestros conforme se ha dejado expuesto en el Primer Capítulo, tuvo una vida propia, su gobierno fue autónomo, sin necesidad de autorización de ente superior alguno, pudiendo desplazarse y organizar sus formas de estudio independiente y libre.

La autonomía se encuentra en los mismos inicios de las primeras Universidades de Bolonia, París y Salamanca, las cuales se organizaron con libertad para el estudio. Bolonia fue centro de atracción de estudiantes para el

---

recursos brindando servicios para satisfacer las demandas externas de partes interesadas, debe para este propósito modificar su estructura de gobierno en especial la relación de los órganos colegiados de dirección con los órganos ejecutivos, así mismo debe emprender en gestiones administrativas y financieras que requieren de un manejo técnico de los recursos; sin embargo, este modelo podría afectar tradiciones y derechos. Las características de los modelos y sus particularidades son desarrolladas por BRUNNER J. (2010) En su análisis no termina por definirse de manera clara por cual modelo podría ubicarse una Universidad en la época actual, pero del estudio se podría desprender que aboga por el de “partes interesadas” bajo la visión de la Universidad emprendedora expuesta por Burton Clark en su obra El Sistema de Educación Superior.

<sup>361</sup> TÜNNERMANN BERNHEIM, C. (2008: 20-21).

estudio del Derecho, pues, los estudiantes que llegaban eran extranjeros y en su condición eran regularmente discriminados y explotados por lo que debieron asociarse con los profesores (Universitas Magistrorum Et Scholarium) para alcanzar el reconocimiento y la protección que fue concedida por Federico Barbarroja. Por su parte, en París sucedía algo parecido, pero en este caso, se organizaron los maestros (Universitas Magistrorum) para el estudio de la Teología quienes al momento de conceder la “licencia docenci”, empezaron a tener tropiezos con la autoridad de la catedral, situación que los impulsó a asegurar la protección del Papa<sup>362</sup>. La Universidad de Salamanca siguió el camino de Bolonia, en cuanto al objeto de estudios que estuvo más dirigido al campo jurídico, Alfonso IX de León quiso tener estudios superiores en su reino y por ello creó en 1218 las ‘scholas Salamanticae’, germen de la actual Universidad de Salamanca<sup>363</sup>. En los tres casos las Universidades se gobernaban así mismas en lo administrativo, académico y jurídico, sin que existan limitaciones a su gestión una vez que pudieron contar con el reconocimiento del Emperador o del Papa respectivamente.

La manifestación de autonomía de estudiantes y maestros expresada en los orígenes de su organización, fue ratificada por las autoridades civiles y eclesiásticas para posibilitar su desenvolvimiento libre frente a las arremetidas exteriores o los peligros derivados de las migraciones. Tal decisión se tomó tanto como reconocimiento a su organización, pero también para atraer a los estudiantes en una región determinada frente a su continuo despliegue por otras ciudades y países. Por lo mismo, esa gran movilidad que tenían los estudiantes y maestros es considerada una expresión de la autonomía, la cual fue limitada por primera vez de manera oficial por Federico II, quien habría prohibido a los estudiantes de Nápoles matricularse en Universidades extranjeras y disponer su regreso<sup>364</sup>.

Por aquellas épocas, las autoridades civiles y religiosas actuaban solo para conceder privilegios entre los cuales se contaban los de tener exoneración de impuestos o contar con una jurisdicción especial. Dichos beneficios se concedían para la protección de unos y otros agremiados frente a los peligros

---

<sup>362</sup> PAVÓN ROMERO, ARMANDO Y CLARA INÉS RAMÍREZ (2010: 158).

<sup>363</sup> <http://www.usal.es/historia> Última consulta: 11 de marzo de 2018.

<sup>364</sup> RUIZ PARRA, A. (2000: 215).

antes anotados, aunque la obtención de dichas ventajas fue alcanzada por los propios gremios de estudiantes o maestros quienes se hacían respetar y amenazaban con abandonar el lugar si no contaban con tales ventajas. Este abandono de las ciudades dio origen a la formación de nuevas Universidades

En los inicios se aprecian también los conflictos sobre la autonomía cuando en la investidura una vez que se había concedido la “licencia docenci”, unas veces la hacía el propio Obispo que podía delegar y otras el canciller de la Universidad, lo cual tuvo que ser dirimido por el Papa en algunas ocasiones<sup>365</sup>.

En la clasificación realizada por Brunner, en los orígenes de las Universidades habría funcionado el modelo Colegial de gobierno el cual, según el autor, se experimentó sobre todo en la denominada “época de oro” en donde existía relativa autonomía de las iniciales Universidades y el financiamiento estaba asegurado por la participación de mecenas y otros aportantes, las cuales estaban dedicadas al bien público y sin interferencias.

Con posterioridad el reconocimiento oficial de la autonomía universitaria, entendida como la libertad para organizarse y obtener los beneficios concedidos desde las autoridades, provino de bulas papales y de decretos reales o imperiales; y, aunque inicialmente no tuvo restricciones, habría tenido limitación en la búsqueda del conocimiento, manteniéndose solo la autonomía desde el punto de vista de los recursos económicos para su sustento, pues, la Iglesia asumiría el control total sobre el pensamiento universitario, convirtiendo a los académicos que a la vez eran religiosos, en obedientes de sus postulados sin posibilidad de opinar en contrario respecto de los dogmas por ella impuestos. El académico José Carlos Bermejo señala al respecto lo siguiente:

“Las universidades medievales eran auténticos universos aislados y cerrados. Tenían autonomía económica, ya que vivían de las rentas de la tierra que pagaban los campesinos de sus dominios territoriales. Esa autonomía, similar a la de las catedrales, los monasterios o la nobleza, no favorecía que en ellas se buscara en modo alguno el conocimiento libre.

Las universidades medievales eran solidarias de todo el orden feudal, gracias al cual existían, y contribuían a mantenerlo mediante la creación del derecho, y el establecimiento de las correctas opiniones filosóficas, que siempre

---

<sup>365</sup> VILLEGAS GONZÁLEZ, G. (2016: 96).

debían estar subordinadas a un dogma, basado en la interpretación de un corpus de textos sagrados que sólo podían ser correctamente leídos a la luz de la autoridad de cada momento<sup>366</sup>.

En el siglo XV se observa que la autonomía va a ser afectada por los reyes o monarcas que habían adquirido todo el poder; y, a la par que concedían mayores beneficios materiales a las Universidades, controlaban sus gastos y establecían que, la formación de sus estudiantes una vez egresados, debía estar al servicio del reino. El gobierno universitario pasa a ser administrador de recursos y a cumplir con los objetivos señalados por la autoridad.

Las mismas autoridades religiosas y civiles cuando las Universidades pasaron a ser controladas por el Estado, serían quienes impondrían las formas de gobierno universitarias y dirigirían políticamente a las mismas. A partir de esta transformación y fundamentalmente cuando la Universidad pasa de ser privada a ser pública, el concepto de autonomía universitaria estará directamente relacionada con el Estado y la independencia de las Universidades estará sujeta a impedimentos unos más generales y otros muy restrictivos, establecidos desde los gobiernos de los países.

Los modelos universitarios precedentes permanecieron de alguna manera sin cambios hasta que finales del siglo XVIII, en donde la autonomía religiosa y el elitismo empezaron a perder preponderancia frente a los nuevos conceptos surgidos a partir de la vigencia de la República como forma de Estado separado de la Iglesia y propiciando la educación laica. En esta etapa los procesos educativos se dirigen desde los gobiernos y ya no desde las autoridades religiosas.

De esta manera, se dio inicio a una relación Estado-Universidad, fundamentada en los siguientes aspectos principales: la libertad de cátedra y enseñanza, la inclusión de la investigación, la burocratización como manera de administración, la “estatalización”, todo lo cual da paso a una nueva etapa del desarrollo de las Universidades.

---

<sup>366</sup> BERMEJO, J.C. (2009: 18-19).



### 1.3. Etapa moderna de la autonomía universitaria. Europa y América Latina

Un punto clave en el cambio de concepción sobre la autonomía, se encuentra en el siglo XIX cuando Napoleón mediante decretos de 1806 y 1808 incorpora a las Universidades al servicio público, bajo la concepción de dependencia al Estado<sup>367</sup>, situación que ha sido replicada hasta nuestros días. Este modelo burocrático francés es llamado también napoleónico porque los cambios iniciaron con la llegada de Napoleón Bonaparte<sup>368</sup> al poder, quien no concebía otro tipo de enseñanza que no sea la pública, impulsada y regulada por el Estado. La Universidad Francesa tuvo principal énfasis en la formación profesional de sus estudiantes que a su vez eran los que el Estado requería y el profesor se convertía en servidor público, surgiendo de esta manera un control distinto para la institución universitaria que ya no sería el proveniente de la Iglesia sino ahora sería el Estado el encargado de controlar y regular los aspectos relacionados con la enseñanza y particularmente con la Universidad. Esta institucionalidad estatal de la Universidad, fue conocida como la Universidad Imperial que se hizo cargo de la enseñanza y educación pública en todo el imperio regido por Napoleón. Este modelo universitario es el Burocrático (en la concepción de Brunner) que parte de la idea de jerarquía en la dirección de los estudios universitarios, la que es vertical y centralizada desde el Estado, quien además es el que financia y regula las actividades académicas. La actividad universitaria es concebida como servicio público; y, por lo mismo, los profesores eran considerados servidores públicos para cumplir las tareas de profesionalización de los estudiantes, según los intereses de la sociedad trazados desde el Estado.

En el mismo siglo XIX se produciría otra vertiente de la autonomía. Ahora sería entendida como la libertad académica para el ejercicio de las funciones de las Universidades, así como el apoyo económico del Estado. A este propósito contribuyó Wilhelm Von Humboldt, en el desarrollo de la Universidad de Berlín a partir de su fundación en 1811. Surgiría allí con la inspiración de Humboldt y de

---

<sup>367</sup> BERMEJO, J.C. (2009: 18-19).

<sup>368</sup> Napoleón Bonaparte fue un estratega militar que llegó a gobernar Francia a finales del siglo VIII y luego casi toda Europa, proclamándose finalmente Emperador y gobernando los primeros años del siglo XIX.

otros personajes como Fichte, Schelling, Schleiermacher, Herder, el concepto que en la actualidad se mantiene sobre autonomía. “En Berlín y en el siglo XIX nació el moderno concepto de autonomía universitaria<sup>369</sup>” y junto a él una nueva concepción de gobierno de las Universidades para poder dirigirse por ellas mismas, para el cumplimiento de sus funciones.

Con este modelo alemán se consolida el proceso modernizador de las Universidades, con fundamento en la función rectora de la ciencia y el impulso de la libertad de enseñanza. El seminario y la ciencia incorporan la conferencia como modalidad de enseñanza, el posgrado como nivel formativo por excelencia y la figura del profesor como protagonista principal el cual también al igual que el modelo francés era funcionario público. Se da énfasis a la investigación a través del seminario y el laboratorio.

A su vez, este modelo define que la tarea de las Universidades es despertar la idea de ciencia en los jóvenes, en donde la investigación sería destacada en cada campo del pensamiento. De esta forma este modelo establece una estrecha relación entre la enseñanza y la investigación; por lo tanto, el maestro universitario era antes que nada un investigador, desarrollador del conocimiento. El propósito era generar conocimiento, aquí no importaban las necesidades del mercado sino la investigación que era controlada desde la cátedra.

Se considera a la Universidad como una corporación al servicio de la ciencia, para lo cual requiere del apoyo financiero del Estado. Se da impulso a la autonomía y al gobierno interno de las Universidades a partir de la integración de sus catedráticos. Se concibe a la Universidad como una organización gremial dirigida o gobernada por los propios académicos.

Pero también se desarrolló la idea de que la Academia debía dedicarse al quehacer científico, independiente de las creencias doctrinales. Es en este tipo de Universidad en el que investigación científica sentó las bases para la creación de las disciplinas propias para la enseñanza con un método y contenido específicos para su transmisión.

Estos elementos permiten configurar una universidad diferente fundada en estas nuevas condiciones que privilegiaban la libertad académica, bajo el

---

<sup>369</sup> PAVÓN ROMERO, ARMANDO Y CLARA INÉS RAMÍREZ (2010: 159).

supuesto de que cada estudiante pudiera planear sus propios estudios, sin que nadie en particular tuviese derecho a prohibirle un cambio de especialidad ni limitar sus años de estudios. La unidad de enseñanzas e investigación establecía que el estudiante debía aprender participando en las investigaciones. La autonomía estatuyó que las Facultades eligiesen sus catedráticos, pudiendo decidir sobre la creación o supresión de materias de estudio y expansión de institutos.

Los modelos europeos universitarios de los siglos XIX fueron marcados por la influencia francesa y la alemana con sus características propias y distintivas: la Universidad de París, impulsada por Napoleón en 1808 que se centra en la formación profesional para servicio del Estado; y, la Universidad de Berlín en donde se profundiza la investigación. Estos modelos desarrollaron enormemente a la Academia y fueron replicados en el mundo.

Ya en el Siglo XX un punto trascendente para Europa es el llamado Proceso de Bolonia que tuvo como antecedente la Carta Magna de las Universidades y la Declaración de Sorbona (ambas de 1998). Se denomina así por la declaración realizada en la ciudad italiana de Bolonia realizada por Ministros de Educación de distintos países de Europa, el 19 de junio de 1999. Dicha Declaración<sup>370</sup> respetando el principio de autonomía universitaria, planteó en lo fundamental, una homogenización de aspectos de las Universidades europeas respecto al sistema de títulos, sistema de estudios basado en dos ciclos diplomatura (pregrado), licenciatura (grado), sistema de créditos, promoción de movilidad estudiantil y de profesores, cooperación europea para el aseguramiento de la calidad, desarrollo curricular, cooperación entre instituciones. La Declaración de Bolonia ratificó la creación del Área Europea de Educación Superior que luego se consolidó como Espacio Europeo de Educación Superior (EEES). El Proceso de Bolonia ha buscado ser aplicado en América Latina y desde sus orígenes tanto en Europa como en América, ha recibido el cuestionamiento de que no contribuye al mejoramiento de la educación superior y que lo que ha apuntado es a una mercantilización de la misma.

---

<sup>370</sup> El texto completo de la misma se puede encontrar en <http://www.bib.ufro.cl/portalv3/files/informe-de-declaracion-de-bolonia.pdf> Última consulta 23 de diciembre de 2017.

En el caso de América Latina con la conquista y colonización por parte de España, junto a los nuevos cambios sociales suscitados, se implantaron dos marcados modelos como traslado de las estructuras jurídicas y educativas de las Universidades de Salamanca y Alcalá de Henares, respectivamente, a esta región. La Universidad de Salamanca gozó de mayor autonomía al poder elegir a sus autoridades dentro del claustro. Las dos fueron objeto de interferencias en su organización derivadas de disposiciones civiles para el primer caso y eclesiásticas en el caso de la de Alcalá de Henares. Se recordará que las Universidades en esta etapa histórica, respondían a los intereses de la Corona y básicamente a los postulados de la Iglesia Católica, todo lo cual fue impulsado en América Latina en sus instituciones universitarias conforme ya se ha analizado.

Con el advenimiento de la República y durante las primeras décadas, se implementa el modelo francés en la región de América Latina, se pasa de la etapa restringida por autoridades civiles y eclesiásticas, a una en la que el Estado es el que tiene el manejo directo de ellas. Desde luego, se asume que la Iglesia jamás ha perdido su poder pudiendo aún incidir en las decisiones de los gobiernos de turno.

América Latina durante su etapa republicana y antes en la misma colonia, se dedicó a la tarea de reproducir los modelos exitosos de las potencias. En sus procesos de independencia adoptaron los conceptos venidos de afuera, los que se revelaron difíciles de asumir porque no concordaban con la realidad social y la capacidad tecnológica y productiva de esta región.<sup>371</sup>

Al hacer un recuento de la historia, hay claras evidencias de que las Universidades latinoamericanas del siglo XIX no tenían un enfoque relacionado con investigación y generación de conocimientos, sino que privilegiaban la enseñanza y formación de profesionales, siguiendo el modelo francés que no correspondía a las necesidades de las repúblicas nacientes, generando así tensiones entre: el pueblo, la Academia y el Estado. Dichas tensiones fueron creciendo en Latinoamérica cuando las contradicciones políticas, las luchas de clases se agudizaron y se hizo evidente que la Universidad Republicana no había logrado romper realmente con los modelos elitistas coloniales. Como resultado

---

<sup>371</sup> RUIZ PARRA, A. (1995: 62-63).

de ello, a principios del siglo XX surgió la idea de modernización y democratización de las estructuras universitarias; pero esta vez ya no desde las esferas de poder sino desde abajo desde la propia organización universitaria.

El movimiento de reformas universitarias para Latinoamérica Republicana da inicio en la Universidad de Córdoba en el año de 1918<sup>372</sup> mediante denuncias sobre la prevalencia y permanencia de estructuras clasistas y coloniales que no estaban a la altura de los procesos de desarrollo y modernización de la sociedad. Se pone en cuestionamiento el modelo colonial y francés que se mantenía en las Universidades de América. Es la primera ocasión que entra en pugna la Universidad con el poder y se cuestiona el elitismo en el que se había amparado ella. Aquí se encuentra un proyecto claro de reforma que planteaba una autonomía universitaria amplia. Este movimiento buscaba desarrollar un modelo propio en donde la autonomía universitaria, la cogestión y el cogobierno eran los puntales de una nueva Universidad enfocada en la democratización de la educación superior, convirtiéndola así en un motor del desarrollo y acercando la enseñanza superior al pueblo. Este movimiento poco a poco fue ganando espacio en la región hasta abarcar toda Latinoamérica.<sup>373</sup>

Con el movimiento de Córdoba cuyos postulados se aprecian en su Manifiesto Liminar<sup>374</sup>, la autonomía en América Latina alcanza gran trascendencia y con su impulso las Universidades tomaron aquella conquista como principal bandera de lucha que se mantiene flameante hasta la actualidad, pero sobre cuya esencia y alcances no existen criterios uniformes, lo que se aprecia a través de abundantes pronunciamientos tanto en textos como en encuentros internacionales de universitarios<sup>375</sup>.

---

<sup>372</sup> En este trabajo ya se ha hecho referencia al Movimiento de Córdoba (que en el año 2018 cumplió un centenario desde su proclama inicial) como un movimiento reformista impulsado por los estudiantes de esa región de la República Argentina, que tuvo trascendencia especialmente en América Latina, al marcar una nueva etapa de carácter democrática para las Universidades para las cuales se reclama por primera vez autonomía, debiendo estar cogobernadas por profesores y estudiantes, así como la necesidad de que a sus aulas ingresen de manera libre los estudiantes, entre otros planteamientos.

<sup>373</sup> MARSISKE, R. (2015: 60-67).

<sup>374</sup> Dicho manifiesto estuvo dirigido por "La juventud argentina de Córdoba a los hombres libres de Sud América" <https://www.unc.edu.ar/sobre-la-unc/manifiesto-liminar> Última consulta: 20 de mayo de 2019.

<sup>375</sup> El mismo TÜNNERMANN BERNHEIM, C. (2008: 25-27) señala que existe extensa bibliografía al respecto analizada desde la óptica política, jurídica, sociológica y filosófica, expresa que en el afán de orientar lo que ella debe entenderse, en 1965, en la IV Conferencia de la Asociación Internacional de Universidades (AIU), celebrada en Tokio, expuso algunos de los elementos que integrarían; igualmente reseña que en el año 1966 el Consejo Ejecutivo de la UDUAL, en 1966,

Respecto al gobierno universitario queda claro que la Reforma propició un modelo de gobierno colegial, de mayor apertura democrática. La esencia es el denominado cogobierno entendido como la intervención de los estudiantes y los docentes en la dirección de las Universidades, lo que más adelante fue extendido para el personal administrativo y aún para los graduados, desde luego en proporciones distintas. La Reforma de Córdoba buscaba también, la inserción de la Universidad en la solución de los problemas sociales lo que se conocía como extensión universitaria hoy conocida como vinculación con la sociedad en Ecuador.

Durante los años setentas las Universidades latinoamericanas contaron con un nuevo concepto de autonomía planteado desde diversos movimientos de estudiantes con la visión de los de Córdoba, lo que generó también y hay que decirlo sin ambages, un equivocado criterio de libertinaje universitario que posibilitó que se gesten movimientos políticos que más tarde se apoderaron de las Universidades manejándolas desde una óptica de partidismo, lo cual junto al criterio del libre ingreso que masificó la educación superior, incidió en la disminución de calidad, situación que más adelante en los ochenta y noventa fue aprovechada por los gobiernos para implementar las recetas neoliberales a la educación universitaria.

Los años ochenta y noventa, es una etapa que marca “el fin de la autonomía”, existiendo una creciente dinámica de “desautonomización” y regulación de las Universidades<sup>376</sup>. Las Universidades en esta etapa (que se ha extendido hasta la actualidad con algunos cambios) están inmersas en los procesos llamados de “globalización”, de la “sociedad del conocimiento” o de las “sociedades del conocimiento” que experimenta el mundo aún en la actualidad, de los cuales no pueden deslindarse.

En el siglo XXI es el conocimiento un elemento esencial en el desarrollo de las sociedades, inclusive se observa que, en países más desarrollados, el conocimiento y la investigación, han superado al propio capital como factores de

---

hizo suya la declaración de Tokio, pero incorporando el concepto de inviolabilidad de los recitos universitarios sin que ello signifique extraterritorialidad. De igual manera, propone que dentro de los asuntos que son de incumbencia de las universidades, están la autonomía para investigar, la autonomía para enseñar, la autonomía administrativa y la autonomía económica. Finalmente reseña las conclusiones del Foro Internacional sobre Autonomía Universitaria auspiciado por la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), en el mes de junio de 2004.

<sup>376</sup> RAMA VITALE C. (2016: 113).

producción. Pero precisamente por ello, habrá que tener cuidado a este respecto, pues, en un mundo “globalizado” cuyo objetivo es la internacionalización del capital por medio de las empresas transnacionales, el conocimiento y la investigación generados en las Universidades, puede ser aprovechados exclusivamente con propósitos de avance tecnológico al servicio de las ganancias o utilidades económicas de grupos de poder y no necesariamente para beneficio de las poblaciones. Los resultados del aprendizaje y de la investigación con la denominación de transferencia de conocimientos en la actualidad pueden ser utilizados de manera mercantil y no propiamente al servicio de la sociedad.

Corresponde destacar que, teniendo como antecedentes la Conferencia Mundial sobre Educación Superior (1998) celebrada en París, y la CRES celebrada en Cartagena (2008), se construyeron las bases para la constitución del Espacio de Encuentro de América Latina y el Caribe de Educación Superior (ENLACES) que realizó su primera Conferencia General Ordinaria en el año 2018 durante la realización de la CRES. Es un espacio de integración académica continental que ha diseñado un Plan de Acción cuyos frutos aún no se concretan de manera objetiva, pero es indudable que constituye un medio de discusión y de resultados para la región en materia de educación superior.

En la actualidad se aprecian dos modelos educativos que tienen concepciones diferentes sobre la formación universitaria. Dichos modelos son: el neoliberal y el humanista, denominaciones que parecen acertadas desde la realidad latinoamericana y ecuatoriana, cada uno con características diferentes. El primero, en la idea de formar profesionales idóneos para el servicio del mercado, encaminado a generar destrezas y habilidades; el segundo, fundamentado en valores orientado a la formación en ética, de profesionales con convicciones de carácter social<sup>377</sup>. En la aplicación de estos modelos en cuanto a autonomía y a gobierno universitarios, se aprecia que el primero recorta presupuestos para las Universidades, provocando el auge privatizador, crea entidades privadas de evaluación universitaria, controla a las Universidades desde el punto de vista de la orientación de sus planes al servicio de los intereses empresariales. En cuanto a gobierno, mantiene los esquemas de cogobierno,

---

<sup>377</sup> Estos conceptos son desarrollados por TABUER, F. (2014: 40-41).

pero con la posibilidad de intervenir directamente en las instituciones universitarias si es necesario, así como organizándolas bajo un enfoque empresarial en la gestión.

El modelo humanista, sobre autonomía establece mayores controles desde el Estado determinando mecanismos de evaluación más rigurosos, así como entidades estatales de supervisión, exigiendo rendición de cuentas desde las Universidades y respeta el cogobierno. La autonomía está sujeta a las condiciones sociales y políticas de cada momento histórico; sin embargo, puede aseverarse que lo que mantiene vivo el espíritu autónomo de la Universidad y de quienes la conforman, es la libertad de cátedra, la cual puede prevalecer aún sin autonomía de la institución universitaria como ha sucedido en diferentes épocas, aunque también puede acontecer lo opuesto, esto es, que prevalezca la autonomía pero que no exista libertad de cátedra como también se ha experimentado en gobiernos duros o dictatoriales.

Se podría resumir el proceso histórico antes señalado manifestando que existen cuatro etapas en este desarrollo de la autonomía y gobernanza universitarias: la primera que se encuentra en sus orígenes con las primeras Universidades del medioevo Siglos XII y XIII y cuyas características y estructuras se mantuvieron hasta el siglo XVIII; una segunda etapa de influencia de los modelos napoleónico y humboldtiano en el Siglo XIX; una tercera etapa de fuerte influencia de las corrientes empresariales y de mercado en la Educación Superior en el siglo XX; una cuarta etapa de controles estatales y de rendición de cuentas en el siglo XXI que pugna con la presencia de los postulados mercantiles. Como hitos históricos importantes se debe destacar para América Latina la Reforma de Córdoba y para Europa el Proceso de Bolonia.<sup>378</sup>

---

<sup>378</sup> Junto a esta periodización, cabe mencionar que según TABUER, F. (2014: 43-44) y con acercamiento a la realidad de América Latina, se han destacado tres “revoluciones” en el mundo: la primera revolución correspondería a los orígenes con la creación de las Universidades de Bolonia y de París en el siglo XII. La segunda revolución, se produce en el siglo XIX con la nueva idea de Universidad que se concreta con la fundación de la Universidad de Berlín. La tercera revolución corresponde a la Reforma Universitaria que se produce en Córdoba-Argentina en el siglo XX, que modificó las ideas y las legislaciones universitarias de la colonia y de las repúblicas americanas que se encontraban vigentes hasta esas épocas.



#### 1.4. La autonomía. Alcances y limitaciones

Resulta preciso señalar que la autonomía es consustancial a la institución universitaria, independientemente de su condición de pública o privada, permite su funcionamiento para alcanzar los fines que le corresponde en virtud al encargo estatal y social. Se dice encargo estatal porque la Universidad es una Institución que ha sido creada para el cumplimiento de una potestad que le corresponde al Estado, el servicio público de la educación superior. Es precisamente allí en donde se pueden encontrar las limitaciones y alcances que tiene su accionar.

La autonomía es independencia de las Universidades para el ejercicio de sus actividades, significa autodeterminación, independencia o libertad para: darse su propio gobierno y normativa interna, nombrar su personal académico y administrativo, elaborar sus planes y programas de estudio, de investigación, realizar su gestión administrativa y financiera. Estas son consideradas condiciones básicas que requieren una defensa en el tiempo, pero sin la ilusoria idea de que son “inmodificables” e “intemporales”<sup>379</sup>, pues, como institución está expuesta al devenir histórico; y, en tal virtud, sujeta a cambios y a condiciones impuestas desde las esferas gubernamentales, así como desde su propia dinámica. Nadie garantiza en el tiempo que la Universidad sea la que anhelamos con la suficiente autonomía; su propia existencia no está garantizada. Corresponde a los universitarios y a la sociedad en general protegerla de cualquier intención exterior que pretenda afectarla en su funcionamiento autónomo.

La autonomía universitaria es independencia para el cumplimiento de funciones, pero no constituye soberanía en términos jurídicos como se pretendió en la aplicación de las propuestas de reforma planteadas por los estudiantes de Córdoba (Argentina) en 2018. Cuenta con tres presupuestos mínimos: autonomía institucional, autonomía académica y autonomía en lo administrativo, económico y financiero, aspectos sobre los cuales las Universidades necesariamente tendrán relaciones con el Estado en donde existe el evidente peligro de injerencia en sus actuaciones<sup>380</sup>.

---

<sup>379</sup> GONZALES PEREZ, L. (2009: 19).

<sup>380</sup> CANTARD, A. (2014: 64).

La autonomía institucional es esencial en el ejercicio de las funciones que por autoridad del Estado le competen a las Universidades; sin ella, no podrían cumplirse sus objetivos y fines. La autonomía institucional o de organización debe ejercerse sin restricciones en cuanto a establecer su propia normativa, dictar su estatuto, sus políticas educativas y de organización, establecer su forma de gobierno y sus relaciones interinstitucionales.

En cuanto a la autonomía académica, debe posibilitarse de manera abierta y libre que sean las propias Universidades quienes organicen sus planes de estudio, sus programas de pregrado y posgrado, así como de investigación; desde luego, será necesario que también se cumpla por parte de las Universidades que todos sus planes académicos estén en función de las necesidades de cada país lo que implica que ellos se encuentren acorde con los planes de desarrollo.

El Estado debe garantizar la autonomía administrativa para que sean las Universidades quienes contraten o emitan nombramientos, según sea su normativa, para el ingreso de docentes, personal administrativo o de servicios. Dentro de esta garantía también se debe considerar la autonomía para ejercer su propio sistema de ascensos o escalafón, todo lo cual debe estar circunscrito a la normativa interna, sus estatutos, reglamentos o resoluciones de los órganos de gobierno universitario. Desde luego, en este ámbito también se observará la normativa nacional y fundamentalmente la Constitución como Norma Suprema. En el aspecto financiero, corresponde a las Universidades administrar sus presupuestos y hacerlo de manera eficiente y para los objetivos académicos institucionales. El Estado no debe condicionar ni buscar mecanismos que impidan el normal flujo de recursos en favor de las Universidades.

El Estado debe concretarse a los grandes temas estructurales de las Universidades y permitir su libre desenvolvimiento de manera flexible. No obstante, una tarea que le corresponde en esta relación es el financiamiento, que puede ser utilizado como mecanismo de control universitario por parte de los gobiernos encargados de las transferencias. La historia revela etapas de impedimento en la entrega de aportes estatales si las Universidades no cumplían con requisitos políticos exigidos desde las esferas gubernamentales. Por su parte, la Universidad respecto al financiamiento no puede ser arbitraria en la utilización de los recursos que son transferidos por los gobiernos, debe proceder

a la rendición de cuentas sobre el uso de los mismos por la naturaleza pública de ellos.

La autonomía ha sido preocupación fundamental de las Universidades en las diferentes etapas de su desarrollo que incluye la actualidad, pues, aún persisten inquietudes y preocupaciones de los universitarios sobre el tema, especialmente en América Latina y el Caribe en donde ha existido permanente vulneración a este derecho. Por ello, es importante destacar el Foro realizado los días 19 y 20 de mayo de 2011, en la Universidad de Guadalajara en México, denominado “La Autonomía Universitaria Hoy: Experiencias y Desafíos en América Latina y el Caribe<sup>381</sup>”, con la participación de Rectores y representantes de diversas Universidades.

De dicho Foro se pueden extraer algunas conclusiones que resultan fundamentales al momento de discutir la temática que ocupa esta parte del trabajo, las mismas que van en la línea de lo que se ha venido analizando.

Las referidas conclusiones son: 1. La autonomía universitaria es considerada un “valor” necesario para el desarrollo independiente de las Universidades. 2. La autonomía universitaria no significa soberanía, sino independencia administrativa, gubernativa y financiera interna. 3. La autonomía universitaria debe ser defendida por la comunidad universitaria y por la misma sociedad. 4. El marco legal de la autonomía universitaria en los países de América Latina es muy limitado y desigual. 5. Desde el nacimiento de la autonomía universitaria, ha sufrido permanentes agresiones y violaciones. 6. La época actual conocida como “globalización” implica nuevos retos y desafíos para la autonomía universitaria. 7. Existen amenazas para la autonomía<sup>382</sup>. 8. La autonomía universitaria es un valor vigente y preocupante, por lo que no debe perder sentido en el mundo moderno. La conclusión número 9 se refiere a los

---

<sup>381</sup> FORO (2011: 51-52).

<sup>382</sup> Dichas amenazas que constan en FORO (2011: 51-52), en resumen, son: a) la incorporación como servicio comercial de la educación superior en el marco de la OMC; b) educación universitaria sin garantía de calidad y de pertinencia social; c) degradación del concepto de universidad por aspectos mercantiles, pragmáticos y de visión individualista; d) la privatización de la educación superior, desnaturaliza el concepto de Universidad como un bien público; e) elusión de responsabilidades legislativas para garantizar a la sociedad un derecho y un bien público como es la Universidad; f) los gobiernos están tendiendo a tener un excesivo control sobre las instituciones de educación superior autónomas; g) la “política de aseguramiento de la calidad de la educación”, se ha convertido en una estrategia de los gobiernos para intervenir punitivamente en procesos que son de la autonomía plena de las universidades; h) pérdida de protagonismo en la vida nacional, en la defensa del humanismo y la democracia.

nuevos compromisos que debe tomar en cuenta la autonomía universitaria en la época actual y ellos resumidamente son: transparencia y rendición de cuentas, dar importancia de los procesos de evaluación, acreditación y certificación, establecer una mayor relación entre universidades y vinculación con el sector empresarial, sin afectar la autonomía, relación de mutuo respeto con el Estado, garantizando los flujos financieros necesarios y equitativos, pensar en mecanismos que generen ingresos y financiamiento propio para la Universidad, apertura a las críticas constructivas para lograr su validación y legitimación social.

Alcanzar la autonomía ha sido uno de los anhelos más sentidos de la colectividad universitaria a nivel mundial; y, particularmente, en la República del Ecuador ha significado todo un proceso que, como se ha dejado expuesto en el Capítulo anterior, solamente posibilitó que sea reconocida en rango constitucional a partir de 1945. En el mundo entero la autonomía sigue siendo objeto de profundo debate; y ella, ha sido motivo de innumerables desacuerdos, pues, para unos ha sido funesta y para otros positiva; empero, no ha sido lograda de manera absoluta como sería el deseo de muchos miembros universitarios, pues, es claro que la autonomía es factible siempre dentro de un marco jurídico que la ampare y sin que las Universidades se aparten de su responsabilidad social.

La autonomía se ejerce en un ámbito de límites establecidos por la norma jurídica pero también por los límites necesarios para una convivencia social armónica. Al respecto, se pueden resumir como válidas las siguientes demarcaciones dentro de las cuales debería desenvolverse la autonomía: respeto a los derechos consagrados en la Constitución, condiciones laborales y de seguridad social, manejo transparente de recursos, gestión como servicio público, interrelación con otras instituciones estatales y privadas; todo ello, mediante transparencia, rendición de cuentas, definición del proyecto educativo institucional, búsqueda de la calidad y definición de políticas sobre responsabilidad social<sup>383</sup>.

Por otro lado, la autonomía no ha sido lograda de manera definitiva ni es de un mismo contenido a través del tiempo, han sido los vaivenes políticos

---

<sup>383</sup> BERNARDO ALARCÓN, H. (2016: 32).

quienes han determinado que ella también sufra variaciones, como se ha podido experimentar en el caso ecuatoriano, así como en otras latitudes<sup>384</sup>.

La autonomía más allá de un concepto es una categoría política que implica fricciones y resistencias permanentes entre quienes gobiernan y la comunidad universitaria que encuentra en ella un aspecto de unificación o espíritu de cuerpo.

La lucha por la autonomía ha significado represalias gubernamentales principalmente en América Latina en donde más énfasis se ha puesto a esta conquista, pero a pretexto de autonomía también se han cometido arbitrariedades desde los claustros que algunas veces ha sido sede del “facilismo” y la “politiquería”; por ello, algunos la satanizan o advierten de su mala aplicación<sup>385</sup>.

La autonomía es considerada como la esencia misma de la Universidad, es un derecho fundamental como así se la reconoce en la actualidad. Por medio de ella se expresan la gestión y gobernanza de las Universidades, las cuales si no gozarían de tal derecho, estarían condenadas como en el pasado, a ser dependientes absolutas de los poderes públicos, de las decisiones políticas, de las regulaciones emanadas desde las esferas de gobierno y no podrían dirigir su gestión con independencia, darse su normativa mediante sus estatutos internos, darse su gobierno y dirigir su administración, no tendrían capacidad de poder elegir y designar autoridades, incorporar personal docente y administrativo; y, tampoco y fundamentalmente, no se garantizaría la libertad de cátedra ni de investigación esencia misma de la autonomía.

La autonomía en la actualidad viene siendo considerada como un principio fundamental en el accionar de las Universidades. En la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de la UNESCO llevada a efecto en julio de 2009 en París<sup>386</sup>, se reconocen los resultados de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior realizada en 1998<sup>387</sup>, así como las Conferencias

---

<sup>384</sup> Con fundamento en otros autores, MUÑOZ GARCÍA, H. (2010: 95), reconoce situación parecida a la nuestra en México.

<sup>385</sup> CHAVES GARCÍA, J.R. (2002: 20) parodia a Madam Roland diciendo: “Autonomía universitaria, cuántos crímenes se cometen en tu nombre”.

<sup>386</sup> [http://www.unesco.org/education/WCHE2009/comunicado\\_es.pdf](http://www.unesco.org/education/WCHE2009/comunicado_es.pdf)

<sup>387</sup> [http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration\\_spa.htm](http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm) En esta Conferencia se conciben a la libertad académica y a la autonomía “como un conjunto de derechos y obligaciones siendo al mismo tiempo plenamente responsables para con la sociedad y rindiéndole cuenta”. Se reconoce que “los establecimientos de enseñanza superior deben gozar

regionales. Todo ello reafirma este principio y redefine sus implicaciones en un marco que establece responsabilidades mutuas, derechos y obligaciones entre la Universidad y la sociedad de manera que ellos puedan enfrentar los desafíos del nuevo milenio. A este respecto, como continuación y aún superación de los Objetivos del Milenio (ODM) impulsados en el año 2000 por las Naciones Unidas, como ya se ha dejado indicado, se han diseñado los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el año 2015 con el propósito de cumplir la Agenda 2030 para entre otros propósitos erradicar la pobreza, combatir la desigualdad y la injusticia y solucionar el cambio climático. Son 17 objetivos entre los cuales se busca lograr el acceso universal a la educación superior de calidad, para cuyo propósito es indudable que la autonomía universitaria cumplirá un papel fundamental<sup>388</sup>.

### **1.5. Gobernanza Universitaria**

El gobierno y la organización de las Universidades se encuentran definidos en las legislaciones de los diferentes países, las cuales establecen determinadas estructuras y elementos de gestión que deben ser desarrollados mediante normas internas, siempre dentro del concepto de autonomía que se ha analizado con anterioridad.

El término gobernanza se encuentra en boga, aunque desde los orígenes de la sociedad se han buscado mecanismos de gobernanza. En la actualidad su uso está estrechamente relacionado con los cambios que se han presentado en el panorama mundial en las dos últimas décadas del siglo anterior y primera de este siglo, entre ellos la llamada “globalización”, los avances tecnológicos, el

---

de autonomía para manejar sus asuntos internos, aunque dicha autonomía ha de ir acompañada por la obligación de presentar una contabilidad clara y transparente a las autoridades, al parlamento, a los educandos y a la sociedad en su conjunto”. Se recomienda a los países crear y garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio de la libertad académica y la autonomía institucional para que los establecimientos de educación superior, así como las personas dedicadas a la educación superior y la investigación, puedan cumplir con sus obligaciones para con la sociedad”. Se establece que los establecimientos de educación superior deberán “hacer uso de su autonomía y su gran competencia para contribuir al desarrollo sostenible de la sociedad y a resolver los problemas más importantes a que ha de hacer frente la sociedad del futuro”. Por último, se establece que la autonomía debe cumplirse en el marco de la responsabilidad social y la rendición de cuentas, así como también debe hacerse uso de ella para contribuir al desarrollo humano.

<sup>388</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/> Última consulta 2 de junio de 2019.

auge de la cooperación internacional sea de manera directa o a través de organismos no gubernamentales y el creciente rol de la “sociedad civil”. Todo ello, ha provocado cambios que determinarían un nuevo enfoque en la dirección de la sociedad en general.

La gobernanza se entiende como una “categoría analítica” que permite comprender los mecanismos y procedimientos que se gestan en las relaciones de regulación y de cooperación de las actividades que realizan diferentes actores, aunque interdependientes, en un campo determinado<sup>389</sup>, sean estos económicos, Estado-Sociedad, Universidad y comunidad universitaria, etc.

Esta idea cambiaría el tradicional concepto de gobierno en que las relaciones no son precisamente de coordinación sino de imposición desde las esferas de poder en un área específica, comenzando por lo que sucede en la sociedad, sin dejar de lado, lo que ocurre en las Universidades.

La perspectiva de la gobernanza se centra en cambios en la relación entre Estado, economía y sociedad, la participación efectiva de estos actores que tienen como propósito la consecución del desarrollo social, interinstitucional y económico duradero, manteniendo un equilibrio entre Estado, sociedad civil y la economía.

La regulación sería una manera de coordinación jerárquica en los términos de Kehm<sup>390</sup>, entendida como las decisiones que se toman desde arriba y deben ser ejecutadas por los de abajo, con lo cual no se diría nada nuevo de no ser por el hecho de que en las Universidades si es posible que las decisiones que se adoptan en los órganos de gobierno, sean discutidas por quienes las van a dar cumplimiento, quienes además dependiendo de la legislación, tienen representantes en dichos órganos. Adicionalmente, en las Universidades deben ejercitarse mecanismos de coordinación como las comunidades y redes académicas, en los cuales se desarrollan elementos adecuados de comunicación, pero también de transmisión de valores.

Entendido así el término gobernanza es admitido en el ámbito universitario como el ejercicio del gobierno y la gestión que se realiza en coordinación con la comunidad universitaria.

---

<sup>389</sup> KEHM, B: (2011: 22).

<sup>390</sup> *Ibíd*em

De manera más sencilla y con fundamento en varios autores, Brunner señala que, la gobernanza hace alusión a la forma en que se organizan las Universidades, cómo ellas operan internamente y sus relaciones con el exterior, calificándose como exitosas a aquellas que modifican su gobernanza, es decir su gobierno y gestión para adaptarla a las condiciones cambiantes del entorno; cita también como la definición más coincidente sobre gobernanza, a la siguiente: “Gobernanza en la educación superior se refiere a la manera en que las instituciones se hallan organizadas y son operadas internamente y a sus relaciones con entidades externas con vistas a asegurar los objetivos de la educación superior<sup>391</sup>”.

Para el caso de las Universidades, el término gobernanza no es reciente y está asociado a sus mismos orígenes, en los cuales la organización de los universitarios tenía como propósito la difusión del conocimiento vinculado a la libertad de cátedra y a la autonomía; sin embargo; cuando se hacen más complejas las Universidades ha sido necesario primero buscar de manera espontánea fórmulas que permitan el manejo organizacional, para luego avanzar hacia procesos más especializados que posibiliten una conducción más eficiente y efectiva de las instituciones<sup>392</sup>.

Una vez analizado y teniendo una aproximación sobre el término gobernanza se debe mencionar a la gestión como un concepto estrechamente ligado a aquella, ya que el primero se refiere a lo que hay que hacer y el segundo a cómo se lo debe hacer; siendo por lo mismo, la gestión el conjunto de acciones, responsabilidades, procedimientos, delegaciones para poder llevar a efecto un proceso de gobernanza, lo que significa un manejo técnico y planificado de recursos, así como el trabajo eficiente del personal en la ejecución de los propósitos universitarios.

Desde este punto de vista, las Universidades para una mejor gobernanza deben enfrentar retos que están relacionados con el gobierno y con la gestión. Sobre el primero, correspondería a las autoridades alcanzar legitimidad ante sus “gobernados”, así como contar con estructuras y procesos adecuados para poder adoptar las decisiones más apropiadas para cumplir con los requerimientos exteriores. Respecto del segundo, el reto es encontrar los

---

<sup>391</sup> BRUNNER J. (2010: 137-139).

<sup>392</sup> GANGA F. Coord. (2014: 12).



mejores mecanismos de administración y organización que posibiliten ejecutar de manera eficiente, las decisiones tomadas desde el gobierno, a fin de permitir la continuidad de la institución, así como la obtención de los recursos necesarios para su funcionamiento<sup>393</sup>, lo que se hace más complejo para las Universidades públicas que deben exigir de manera permanente la asignación de recursos por parte del Estado.

Las Universidades tiene cada vez mayores retos que enfrentar, se encuentran atravesando por una etapa en que depende mucho de sus acciones para que las sociedades se desarrollen. En la actualidad, el conocimiento es materia de disputas aún de carácter comercial, lo que implica un necesario fortalecimiento en valores, pero, además, involucrarse en los procesos sociales y de desarrollo.

El accionar de la Universidad va más allá del papel tradicional de la investigación, formación y educación, ya que se las considera como entidad comunitaria fundamental, que aporta en los ciclos de crecimiento y desarrollo económico de los pueblos. Ya no se preocupan exclusivamente por transferir tecnología al sector comercial, sino que se sienten obligadas a propiciar las condiciones para generar riqueza regional.

Sobre esto, los autores Aguilera y De Palma señalan lo siguiente: “Las Instituciones de Educación Superior tienen el reto de generar, gestionar y difundir conocimiento en un mundo globalizado, caracterizado por un entorno cambiante, lleno de incertidumbres, donde la magnitud, la velocidad y el impacto de dichos cambios obligan a una gestión que supere los retos y se adapte eficientemente para convertirse y mantenerse como Instituciones eficientes y competitivas<sup>394</sup>”.

La gobernanza democrática que cada institución de enseñanza superior posea le permitirá responder, de manera efectiva, a las demandas de la economía basada en el conocimiento. Esta interacción debe desarrollarse no solo con el Estado sino con el sector privado. Por otro lado, se deben desarrollar y mantener sistemas de información que permitan la toma de decisiones oportunas en el marco de su autonomía. En resumen, las Universidades deben estar en plena capacidad de ejercer la gobernanza entendida ella como el empleo de “prácticas del buen gobierno”, mediante el uso de las técnicas de

---

<sup>393</sup> *Ibíd*em: 139-140.

<sup>394</sup> AGUILERA, M.P. y DE PAULA, S. P. (Comp.) (2013: 1).

gestión de la moderna administración, que conduzcan a obtener resultados eficientes en el marco de una activa participación de los miembros de la comunidad universitaria que incluye la diversidad de género, el respeto al ecosistema y enfoque ético.

El mundo ha sufrido grandes cambios desde la llamada “globalización”; y, en la misma forma, el sistema de educación superior ha experimentado aceleradas transformaciones que imponen un manejo distinto y técnico de la gobernanza universitaria. Estos cambios se han visto reflejados también en el desplazamiento de sus anteriores ejes de gobierno y la manera de administrar a las Universidades, por lo que, temas enfocados en el liderazgo, planificación, gestión de calidad, han adquirido enorme importancia, debiendo ser tratados en conjunto con los actores de la comunidad universitaria.

Bajo esa perspectiva, dos aspectos complejos se encuentran en las Universidades al momento de gobernar. Por un lado, la gestión que debe ser eficiente en la utilización de los recursos que posee para alcanzar las metas; pero, por otro lado, al interior y al exterior de la Universidad existen intereses de carácter político por alcanzar el poder dentro del gobierno universitario. Allí se encuentran dos problemas a resolver: el uno de carácter administrativo o de gestión y el otro de carácter político<sup>395</sup>. Esto obliga a que quien lidere una Institución universitaria, debe tener características especiales en el manejo político, pero además conocer las técnicas de la gestión, pues, no bastan las buenas intenciones; de todas maneras; si no es experto, pero tiene la legitimidad necesaria, deberá ampararse en otros miembros de la misma academia o del exterior que asesoren su gestión de la mano de elementos y herramientas de la moderna administración. La tarea evidentemente no es sencilla y debe responder a situaciones relacionadas con el número de alumnos que ingresan a la Universidad, los requerimientos estudiantiles, las exigencias docentes y de trabajadores, la permanente injerencia de los gobiernos, los pedidos de la sociedad, junto a ello estará presente la tarea fundamental de formar profesionales, la investigación y el aporte académico para la solución de los problemas de la sociedad.

---

<sup>395</sup> GANGA F. Coord. (2014: 12).

Para poder aterrizar en la implementación de un proceso de gobernanza se deben considerar objetivos a mediano plazo, metas anuales, diseñar políticas, motivar a los empleados de las Universidades y principalmente tener una asignación de recursos tecnológicos y económicos, así como de talento humano, bajo una estructura sujeta a un marco jurídico que sostenga la dinámica del proceso; para ello, existen elementos técnicos como la planificación estratégica que deben ser instrumentos adecuadamente diseñados y ejecutados por las autoridades y por la propia comunidad universitaria, los cuales deben estar inmersos desde la elaboración de propuestas.

Dos serían los aspectos que aborde la gobernanza: el gobierno corporativo y la gestión estratégica<sup>396</sup>. En el primero debe considerarse una estructura integrada por órganos de gobierno como los consejos universitarios, órganos académico-ejecutivos y de representación legal como los Rectores y quienes los subrogan como los Vicerrectores, órganos asesores como procuradores, directores, órganos de apoyo como el personal administrativo y de servicios. Como actores internos que coadyuvan a los procesos, se encuentran los gremios de los diferentes estamentos y como actores externos los órganos de control, las instituciones privadas y públicas con quienes tienen relación las Universidades. La gestión administrativa es la ejecución técnica de las resoluciones que adoptan los órganos según sus competencias que debe estar encaminada no solo al cumplimiento eficaz sino eficiente de las políticas que emanan desde el órgano superior académico.

Siguiendo el esquema que se ha dejado expuesto, en esta investigación se ha dividido el estudio en dos grandes aspectos: la autonomía que tiene su expresión clara en las potestades de que está revestida con lo cual se abarca la gobernanza; y, por otro lado, el gobierno como estructura de mando que dirige la institución a través de sus órganos colegiados y unipersonales. Esta modalidad se la mantiene en este Capítulo en el cual se analizará tanto a la autonomía y sus potestades que se expresan en gestión y gobernanza, como al gobierno y su estructura,

---

<sup>396</sup> *Ibidem*: 16.

## **2. AUTONOMÍA Y GOBERNANZA DE LAS UNIVERSIDADES EN EL DERECHO COMPARADO**

### **2.1. La Autonomía y la Gobernanza en América Latina**

La historia de la autonomía y de la gobernanza universitarias en los países de América Latina y de la región andina muestra similitudes, porque su desarrollo político es también parecido. En efecto, en toda América Latina se vivieron gobiernos oligárquicos que inauguraron las repúblicas y que en materia de Universidades mantuvieron los esquemas coloniales con las reformas introducidas por el modelo francés.

Tal situación fue rechazada y tuvo su punto más alto de ruptura con el movimiento de Córdoba iniciado en 1918 y que como se ha dejado indicado, es considerado inclusive como la “tercera revolución académica” del mundo por su trascendencia, por la influencia en América y porque no existe un hecho similar que se haya producido en otros países de Europa con tal potencial.

La acción universitaria de Córdoba enfrentó a la educación universitaria de la época señalando su objetivo general cuando en el Manifiesto de Liminar, el cual se dirigía a los hombres libres de Sudamérica, se expresa: “Hombres de una república libre, acabamos de romper la última cadena que, en pleno siglo XX, nos ataba a la antigua dominación monárquica y monástica. Hemos resuelto llamar a todas las cosas por el nombre que tienen. Córdoba se redime. Desde hoy contamos para el país una vergüenza menos y una libertad más. Los dolores que quedan son las libertades que faltan. Creemos no equivocarnos, las resonancias del corazón nos lo advierten: estamos pisando sobre una revolución, estamos viviendo una hora americana<sup>397</sup>”.

Dicho Manifiesto redactado por el estudiante Deodoro Roca y el movimiento en general, han tenido tal impacto que, pese a haberse producido hace cien años, está vigente, aunque con algunas condiciones propias de la época actual. El concepto de autonomía expuesto por los estudiantes de Córdoba es fundamental para entender la realidad universitaria latinoamericana. Un resumen de sus ideas dice:

---

<sup>397</sup> ROCA, D. (1918: 5)

“La autonomía de la reforma de Córdoba consistió en el cogobierno de profesores, estudiantes y graduados, a fin de participar en el gobierno universitario y asegurar la renovación pedagógica, profesional y científica, en un ámbito de libertad docente y de investigación, con la finalidad de extender la cultura, democratizar la educación y responsabilizar socialmente a la universidad. La democratización del gobierno universitario, la libertad académica, la crítica y la responsabilidad social son los componentes fundamentales de la autonomía, razón por la cual se transforma en principio consustancial del quehacer universitario<sup>398</sup>”.

Con la huelga de los estudiantes de Córdoba se logró que la amplia reforma impulsada desde la Universidad se incluya en la gobernanza de las Universidades alcanzando los siguientes puntos favorables:

- La elección de los cuerpos directivos de la universidad por la propia comunidad universitaria.
- La implantación de los concursos de oposición para la selección del profesorado y periodicidad de las cátedras.
- La docencia libre.
- La asistencia libre.
- La modernización de los métodos de enseñanza.
- La asistencia social a los estudiantes.
- Democratización del ingreso a la Universidad.

Los logros señalados persisten con algunos matices derivados de nuevas legislaciones, pero lo fundamental, la esencia democrática y la idea clara de lo que debe entenderse como autonomía están presentes en la memoria universitaria, pudiendo señalar con precisión que la autonomía universitaria no nace como resultado de la buena gestión de los gobiernos, sino del impulso y lucha de los propios universitarios, lo que determinó su reconocimiento primero legal y más tarde constitucional.

A continuación, se realizará el estudio de la normativa histórica y vigente sobre autonomía y gobernanza de Colombia, Perú, Bolivia y España, países que

---

<sup>398</sup> MARSISKE R. (2010: 12).

han sido escogidos para el presente trabajo por las razones históricas y de identidad que han sido expuestas.

## 2.2. Normativa Universitaria en Colombia

### 2.2.1. Normativa histórica

Es preciso señalar algunos antecedentes de la autonomía universitaria en Colombia hasta su consagración en la Constitución de 1991 que se encuentra vigente. Para este propósito se seguirá a Acevedo Tarazona<sup>399</sup> y a Moncada Zapata<sup>400</sup>, en una conjunción de ideas y tiempos que permitan seguir una breve cronología histórica. Tales referencias reflejan de un lado, la lucha constante por alcanzar este derecho; y, por otro, los elementos coercitivos en la acción de las autoridades. Así mismo se aprecia que hasta antes de la aprobación de la Constitución de 1991 había existido la participación directa de los grupos políticos en el poder y de la Iglesia católica, quienes han dirigido la Universidad colombiana, la cual tiene sus remotos antecedentes en la colonia con la Universidad de Santo Tomás de Aquino la primera (1580), la Universidad Javeriana (1623), la Universidad San Nicolás de Bari y la Universidad El Rosario (1653).

Antes de la Constitución de 1991 existía la de 1886 que no contemplaba la autonomía universitaria. Con la vigencia de esta Constitución, Moncada hace conocer que se emitió el Decreto 987 de 1888, mediante el cual se organiza la Universidad Nacional con una evidente injerencia gubernamental y eclesiástica, tanto en la aprobación de normas internas, como en la conformación del Consejo Universitario, lo que persistirá hasta los años treinta del Siglo XX.

Se recordará que el movimiento de Córdoba ha incidido directamente en la conquista de la autonomía en América Latina; a pesar de ello, Acevedo expone que no existe relación de la autonomía universitaria colombiana de manera directa con el proceso de Córdoba, pues, señala que por aquellas épocas no hay actos similares en ese país; pese a ello, son coincidentes los tiempos y las acciones.

A partir de los años treinta se avizoran los primeros intentos hacia la autonomía destacándose las reformas planteadas por el presidente Alfonso

---

<sup>399</sup> ACEVEDO TARAZONA, A. (2016).

<sup>400</sup> MONCADA ZAPATA, J. (2016).

López Pumarejo<sup>401</sup> y el reclamo de libertad de cátedra, así como la crítica a los métodos de enseñanza que realiza Germán Arciniégas<sup>402</sup>. Las reformas liberales que se producen entre los años 1930 y 1946, dan como resultado la Ley 68 de 1935 que retiraría la potestad de la Iglesia respecto a la educación y reconoce a la Universidad Nacional como órgano rector con libertad de cátedra y autonomía; sin embargo, en Colombia en aquellas épocas existía una pugna política entre liberales y conservadores, lo que no permitió una maduración de la Universidad en este sentido. Pese a este criterio, Moncada señala que mediante esta ley la Universidad estaba sometida directamente al gobierno. Este mismo autor señala que en 1955 se emite el Decreto de Estado de Sitio número 197 por parte de Gustavo Rojas Pinilla, mediante el cual se crea la Universidad Pedagógica Nacional Femenina, el cual alude de alguna manera a la autonomía.

En 1958 existe el Decreto Legislativo 136 expedido por la Junta Militar de Gobierno que contenía un nuevo Estatuto Orgánico de la Universidad Nacional, que, aunque hace mención a autonomía enseguida se aprecia su violación en la misma norma, además de disponerse que la Universidad estaría dirigida por el gobierno y la Iglesia; y, aunque hay participación estudiantil en el gobierno universitario existen muchas exigencias para su designación. El mismo Moncada refiere otro Decreto de Estado de Sitio el D. L. 0277 de julio 16 de 1958 que fijó el régimen jurídico de las Universidades oficiales departamentales, en la cual se reconoce autonomía para la administración de bienes, pero persiste la injerencia gubernamental y eclesiástica en el gobierno y gestión de las Universidades. En el mismo año, en diciembre se sancionó la Ley 73, orgánica de la Universidad Pedagógica de Colombia, una Universidad “apolítica” pero en cuya organización, aparece la idea de autonomía condicionada al orden institucional y a la Constitución, pero prontamente, mediante Decreto 3291 de 1963 se reorganizó la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y se reconoce el carácter autónomo de la misma siempre que sirva a los valores cristianos; se mantiene la injerencia gubernamental y religiosa. Nuevamente mediante la Ley 65 de 1963 se regula el régimen de funcionamiento de la Universidad Nacional, declarándola ajena a la política militante y aunque se reconocen aspectos de cierta autonomía, persiste la participación en las decisiones y en el gobierno universitario del

---

<sup>401</sup> Político Liberal y Presidente de Colombia por dos períodos (1934-1938 y 1942-1945).

<sup>402</sup> Periodista, docente, político y reconocido hombre de letras de Latinoamérica.



ejecutivo y de la Iglesia. En 1964 mediante Decreto 1297 se reglamentó la educación superior en las Universidades y en otros institutos, calificando las que se consideraban como tales, sin que para el efecto exista sustento.

Siguiendo esta trayectoria histórica, Acevedo destaca entre los años 1971 y 1972 la participación de los estudiantes en pro de la autonomía, quienes presentan el llamado “Programa Mínimo” en el que se plantea la mayor participación y democracia en el gobierno universitario y señalan sus preocupaciones respecto a financiamiento, intervencionismo norteamericano y posibilidades de investigación científica; la lucha por este programa implicó movilizaciones, protestas, enfrentamientos con la fuerza pública y la pérdida de vidas humanas en especial de estudiantes.

En el año 1980 se encuentran dos decretos de importancia para la autonomía universitaria y que serían el antecedente más inmediato para su incorporación en la Constitución expedida en 1991. Se trata del Decreto 80 de enero de 1980 mediante el cual se organiza el sistema de educación postsecundaria y en cuyo artículo 18 se reconoce de manera expresa la autonomía cuando dice:

“Dentro de los límites de la constitución y la ley, las instituciones de educación superior son autónomas para desarrollar sus programas académicos y de extensión o servicio; para designar su personal, admitir a sus alumnos, disponer de los recursos o darse su organización y gobierno. Es de su propia naturaleza el ejercicio libre y responsable de la crítica, de la cátedra, del aprendizaje, de la investigación y de la controversia ideológica y política<sup>403</sup>”.

Por otro lado, existe el Decreto 82 del mismo año, por el cual se regula el régimen orgánico de la Universidad Nacional de Colombia, reconociéndola en su primer artículo como “un establecimiento público de carácter docente e investigativo, autónomo, con personería jurídica, gobierno, patrimonio y rentas propios, adscrito al Ministerio de Educación Nacional<sup>404</sup>”.

Sería por lo mismo, el año de 1980 fundamental en el reconocimiento de la autonomía universitaria en Colombia que se lo realiza mediante decretos.

En 1991 se expide la Constitución que garantiza para las Universidades la autonomía y con fundamento en ella, el 28 de diciembre de 1992 se emite la

---

<sup>403</sup> Decreto 80 de 1980. Ministerio de Educación Nacional.

<sup>404</sup> *Ibidem*.

Ley 30 por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior; en esta Ley se desarrolla la garantía constitucional de autonomía, todo lo cual será estudiando en la sección de las normas vigentes de la Universidad Colombiana.

### **2.2.2. Normativa vigente**

En la República de Colombia se encuentra vigente la Constitución que fue aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente en el año de 1991 y que reemplazó a la Constitución de 1886 (que no contenía normas sobre autonomía universitaria). La Constitución vigente pese a las circunstancias políticas propias de América Latina, ha durado más de cien años, pese a lo cual evidencia varias reformas hasta el año 2016.

La Constitución vigente reconoce la autonomía universitaria en el artículo 69 al que se hará referencia más adelante, pero es preciso señalar que el artículo 27, consagra la obligación del Estado para garantizar las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra, las cuales están directamente relacionadas con la autonomía, por lo que podría decirse que esta norma debe entenderse como elemento adicional al establecido de manera específica en el artículo 69. Sirve como complemento también, el artículo 67 que de igual manera, forma parte de la garantía constitucional de autonomía, el cual aunque se refiere en términos generales a la educación, considera a ésta como un derecho que tienen las personas, pero además se la califica como un servicio público que tiene función social, cuyo propósito es el acceso al conocimiento, la ciencia, la técnica y la cultura; señala también la misión que tendría la educación, pero se encuentra un aspecto inquietante que en la práctica termina por afectar la autonomía y es el relacionado a que esta norma es categórica al determinar que es el Estado el regulador de la educación y es quien ejerce la “suprema inspección y vigilancia”<sup>405</sup>, las que tendrían como propósito velar por la calidad de la educación.

En virtud a dicha disposición la autonomía consagrada en el artículo 69 estaría sujeta a este control y vigilancia que tienen como fundamento la calidad, aspectos que son cuestionables si se considera que, a pretexto de buscar la

---

<sup>405</sup> Constitución Política de Colombia (1991).

excelencia en las Universidades, se podrían establecer parámetros de evaluación mediante ley, a través de organismos procedentes de las esferas gubernamentales, con incidencia política y falta de objetividad.

El artículo específico el 69 referido a las Universidades, en el cual se reconoce su autonomía, dice lo siguiente: “Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley<sup>406</sup>”.

Dicho reconocimiento siendo escueto garantiza el derecho de autonomía, pero no establece una definición respecto a los alcances o límites de la misma, lo cual habrá de interpretarse en el sentido más amplio atendiendo a su concepto universal que implica la garantía de normativa interna, autonomía académica, autonomía administrativa y financiera. Utiliza un el término facultativo de “podrán” para referirse al nombramiento de directivas y regirse por sus Estatutos, cuando en realidad debería ser afirmativo pues las Universidades deben darse sus gobiernos y su normativa. Añade el texto que sus directivas como sus Estatutos, se darán y regirán conforme a la ley. Dicha facultad de nombrar directivas y emitir Estatutos se la condiciona al cumplimiento de la normativa legal, lo que implica control estatal en la organización interna de las Universidades.

Pese a ello es importante señalar que la jurisprudencia constitucional ha reconocido como derecho fundamental de los universitarios a la autonomía universitaria, debiendo destacarse los fallos de la Corte Constitucional sobre el contenido de la autonomía en la Constitución y a la necesidad de que los estudiantes puedan acceder a la educación universitaria en un ambiente de libertad ajeno a interferencias del poder público<sup>407</sup>.

Como se dejado indicado, la Constitución remite el desarrollo de la autonomía universitaria a la ley, debiendo al respecto señalar que la que rige la organización de la vida universitaria en Colombia es la Ley 30 de 28 de diciembre de 1992, por la cual se garantiza el servicio público a la Educación Superior,

---

<sup>406</sup> Constitución Política de Colombia (1991).

<sup>407</sup> Varias sentencias de la Corte Constitucional relativas a la autonomía universitaria, son citadas por VILLEGAS GONZÁLEZ, G. (2016: 101): Sentencia T-513 del 9 de octubre de 1997, Sentencia T-492 de 1992, Sentencia C-1435 de 2000, T-492/92, T-123/93, T-187/93, T-538/93, T-574/93, T-156/94, T-195/94, C-547/94, C-188/96, C-337/96, T-672/98, T-674/00C-1435/00, C-121/03, T-574 de 1993.

norma que se inserta en la idea universal de considerar como servicio público a la educación universitaria, lo que junto al reconocimiento como derecho humano o fundamental, coincidiría con lo que sucede en otras legislaciones.

En dicha Ley, en su artículo 28, se amplía el concepto de autonomía entendida como el reconocimiento en favor de las Universidades del “derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional”. En el artículo 29 de esta Ley se precisan los aspectos sobre los cuales y de acuerdo a su campo de acción, las Universidades ejercen su autonomía. Como complemento, el artículo 30 establece como propio de las Universidades la búsqueda de la verdad, el ejercicio libre y responsable de la crítica, de la cátedra y del aprendizaje, siempre sujeto a la Ley.

En lo que tiene que ver con la gobernanza universitaria, a más de la aprobación de Estatutos y normativa sujetas al control gubernamental, el artículo 31 señala que la inspección y vigilancia de la enseñanza de acuerdo con la Constitución le corresponde al Presidente de la República, y el artículo 32 menciona que esta facultad es indelegable salvo la excepción prevista en el artículo siguiente y se la ejercerá para el caso que ocupa este trabajo, considerando “La calidad de la Educación Superior dentro del respeto a la autonomía universitaria y a las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra”, por lo que la gestión gubernamental tendría este límite de respeto a la autonomía en el ejercicio de su potestad de inspección y vigilancia; pero además, se establece en el artículo 33 que para dicho ejercicio, se tendrá la asistencia inmediata del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) cuya integración se establece en el artículo 35 en el que participan miembros de la comunidad universitaria, por lo que las propuestas de políticas y organizativas de los diferentes aspectos universitarios que están señaladas como sus funciones, estarán impregnadas de criterios académicos, desde luego sujetos a la decisión de la autoridad gubernamental, conforme lo establece el artículo 36, pese a ello, las sanciones que pudieran imponerse a las

Universidades por parte del Ministerio de Educación, deben pasar por el criterio del CESU.

En el artículo 37 se crea el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) que vendría a ser el órgano ejecutor del CESU y de las políticas emitidas por el ejecutivo, así como la coordinación, colaboración, promoción de los aspectos relacionados con la Educación Superior, con la circunstancia que en su integración junto a representantes del ejecutivo y funcionarios públicos, participan ex Rectores de las tres clases de Universidades que tiene Colombia: Universidad estatal u oficial, Universidad privada y Universidad de economía solidaria.

Como órganos de control de la Universidad colombiana, en el Título II se establece la existencia de dos organismos: el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) con funciones de planificación coordinación, recomendación y asesoría; y, del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES). Los dos organismos adscritos al Ministerio de Educación.

En el Título III de esta Ley se da cumplimiento al mandato constitucional creando el régimen especial para las Universidades del Estado u oficiales, las cuales, según la norma, aunque se les reconoce que son autónomas, se establece que estarán vinculadas al Ministerio de Educación Nacional en cuanto a políticas y a planeación del sector educativo. Es en este Título específico, en donde se encuentran más detallados los criterios sobre autonomía universitaria para estas instituciones.

En el indicado título, se reconoce a las Universidades personería jurídica, autonomía con especificidad en los aspectos académico, administrativo y financiero; además, de un patrimonio independiente pudiendo elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden. De todas maneras, es necesario advertir que el aspecto financiero relativo a la inyección de fondos por parte del Estado, es un punto preocupante de esta ley, pues, sería en ella que se consolidarían políticas neoliberales radicalizadas en los gobiernos siguientes, dando lugar al fomento de la privatización por la manera en cómo la ley asigna los recursos a las Universidades públicas, cuyos resultados se evidencian en el déficit que experimentan con el consiguiente deterioro de la

calidad, las limitaciones de acceso a estudiantes, la baja de profesores de tiempo completo, entre otras situaciones de afectación a la autonomía<sup>408</sup>.

En el Capítulo II del Título III se establece la organización y estructura de gobierno de las Universidades estatales u oficiales en Colombia, cuya dirección corresponde al Consejo Superior Universitario, al Consejo Académico y al Rector; dentro de esta organización y como otro aspecto que incide en la autonomía es la conformación del Consejo Superior Universitario, que es el órgano de dirección y gobierno de la Universidad, pues, de los cinco integrantes tres forman parte del ejecutivo, así el delegado del Ministerio de Educación quien además preside el Consejo, el Gobernador y el representante del Presidente de la República. Hecho este que comparando con la realidad del Ecuador resulta una aberración solo parecida a la vivida en el siglo XIX.

Dentro del mismo régimen especial para las Universidades estatales u oficiales se establece el reconocimiento a la autonomía para la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo y se regula en la misma ley los regímenes financieros, de contratación y control fiscal.

Las definiciones fundamentales sobre autonomía tanto de la Constitución como de la Ley 30, fueron una constante aspiración de los colombianos; sin embargo, a partir del primer año de vigencia de la misma Constitución surgieron las inquietudes respecto a los alcances y límites que tiene la autonomía universitaria en Colombia.

La situación se ha complicado aún más cuando se han emitido decretos que atentan a la autonomía; y, de igual manera, resoluciones judiciales de carácter constitucional que evidencian que algunos jueces han sido timoratos o han respondido a los intereses de los grupos políticos que han gobernado esa República como se destacará más adelante; otros fallos, sin embargo, revelan que la autonomía es un derecho fundamental mediante el cual se hace efectivo el derecho a la educación en un ambiente sin interferencias de los poderes públicos, para el libre accionar de las Universidades en el campo académico, la orientación ideológica y el manejo administrativo y financiero<sup>409</sup>. La Corte Constitucional colombiana considera que la autonomía es la libertad que tienen

---

<sup>408</sup> Un estudio detallado que incluye cifras de la situación financiera de las Universidades públicas en Colombia realiza NÚÑEZ GONZALEZ, A. (2016).

<sup>409</sup> Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-492 del 12 de agosto de 1992

los centros educativos de actuar sin restricciones y que éstas solo serían la excepción siempre que estén previstas en la Ley. Correspondería al legislador según la Corte, establecer las condiciones necesarias para la creación y gestión de las Universidades y dictar las disposiciones generales con arreglo a las cuales los centros universitarios puedan darse sus directivas y regirse por sus Estatutos según los artículos 68 y 69 de la Constitución, respectivamente<sup>410</sup>. Este criterio es cuestionado porque ha sido la Norma Suprema que ha dejado a la Ley esta regulación que pudiera como en efecto ha sucedido, vulnerar mediante normas secundarias el principio constitucional.

La autonomía en Colombia es considerada como un derecho de las Universidades que no es absoluto y que el ejercicio del mismo está relacionado con el desarrollo integral de las personas, teniendo como límites el orden público, el interés general y el bien común<sup>411</sup>.

Pese a que la Ley en sí contiene normas que afectan la autonomía universitaria, los universitarios colombianos han aprendido a convivir con ella, reclamando más bien que la propia Ley tiene afectación permanente por parte de las autoridades que dependen del ejecutivo, las cuales interfieren en su actividad de manera permanente, como explica Hernández<sup>412</sup> al referirse a la región caribeña de Colombia, en donde no existiría una sola Universidad pública que no habría padecido la injerencia de autoridades en sus asuntos internos.

Pero, además, como ya se dejó anotado, los mismos jueces constitucionales, llamados a velar por la garantía constitucional, han tenido pronunciamientos contrarios a la autonomía universitaria. Moncada, autor ya citado, dice que los jueces miran de “rejo” a la autonomía, señalando que el debate de ellos durante los últimos veinte años, evidencia desconfianza con esta garantía constitucional. Dicho autor realiza un recorrido crítico sobre varias sentencias constitucionales que resultan ilustrativas al momento de comprender la contradicción entre el concepto mismo de autonomía y los indicados fallos<sup>413</sup>.

Merece la pena mencionar que con posterioridad a la Ley 30, se expidió el Decreto 1210 de 1993 que reestructuró la Universidad Nacional de Colombia

---

<sup>410</sup> HERNÁNDEZ GALINDO, J. (2016: 16).

<sup>411</sup> BERNARDO ALARCÓN, H. (2016: 32).

<sup>412</sup> HERNÁNDEZ CAAMAÑO (2016: 29-30).

<sup>413</sup> MONCADA ZAPATA, J. (2016: 66-69).

y reconoció a ella como ente autónomo universitario. Igualmente, y respecto a las limitaciones a la autonomía académica, cabe destacar que en 1997 se emitió el Decreto 3076 por el cual se regulan los programas de pregrado y posgrado.

Para el año 2011 la Universidad Colombiana enfrentó una de las más graves crisis de su historia cuando se presentó el proyecto de reforma para modificar la Ley 30 de 1992. Este proyecto tenía como propósito poner a la Universidad al servicio de círculos económicos y empresariales, iniciando, además, la creación de un nuevo tipo de educación universitaria con fines de lucro, por lo que la amenaza a la autonomía se hizo latente.

Pese a la desmovilización estudiantil y a la comodidad de los universitarios, propiciadas por una época influida por el neoliberalismo, en un acto espontáneo y sin mucha organización, se inició un proceso de organización y protesta estudiantil. La Universidad impulsó una labor de difusión en contra de la reforma y por la presión universitaria el proyecto fue archivado manteniéndose vigente la ley, la que es vulnerada por la autoridad ejecutiva como se verá con posterioridad.

Lo que más ha incidido en la autonomía, inclusive en afectación de la Ley 30, se produce a partir del año 2014, año en que es reelegido el Presidente de la República Juan Manuel Santos, pues, mediante el Decreto 2219 de 31 de octubre de 2014 (que contiene dos artículos), el Ministerio de Educación, haciendo uso de una norma inferior a la Ley, establece mediante un solo artículo, ya que el segundo se refiere a la vigencia del Decreto, que en el ejercicio de la inspección y vigilancia de la educación puede imponer algunas medidas si “se presenta cualquiera de las siguientes situaciones: se incumplen los objetivos previstos en el artículo 60 de la ley 30 de 1992, o en sus propios Estatutos, las rentas no se estén conservando, aplicando o invirtiendo debidamente en condiciones indicadas por la Constitución y la Ley; a pesar de las sanciones administrativas impuestas por Ministerio de Educación persisten las condiciones de anormalidad, se afecte la calidad o la continuidad del servicio de educación, se estén ofreciendo o desarrollando programas académicos sin registro calificado...<sup>414</sup>”.

---

<sup>414</sup> Decreto 2219, 31 de octubre de 2014 (Art. 1). Ministerio de Educación.



Se han creado así facultades al margen de la ley para adoptar medidas impositivas a la Universidad desde el Ministerio de Educación, las cuales se concretan a: ordenar planes de mejoramiento, designar representantes del Ministerio para hacer seguimiento a la gestión académica, administrativa y financiera, suspender los registros calificados o el trámite de solicitudes de nuevos registros o renovaciones, determinar condiciones de funcionamiento académico, administrativo y/o financiero para corregir o superar la situación, obligar a prestar garantías para asegurar la viabilidad financiera y obligaciones económicas, ordenar la administración fiduciaria de bienes y recursos<sup>415</sup>.

Tal situación de injerencia del ejecutivo en la vida universitaria se agrava aún más porque el 23 de diciembre de 2014, se emitió la Ley 1740, la que dio más fuerza a su capacidad de inspección y vigilancia sobre la Universidad, en merma aún más de la autonomía universitaria y demostrando con ello, la debilidad del texto constitucional de 1991.

Dicha Ley 1740 surge de manera emergente frente a la situación anómala que se había detectado en la Universidad San Martín, en donde a más del afán de lucro propio de una Universidad privada como ésta, se encontraron que sus recursos habían sido desviados para favorecer a unos pocos que se han enriquecido a costa de la educación, los profesores se han encontrado impagos, los estudiantes no tenía seguridad de obtener sus títulos y hasta la luz les habían cortado por falta de pago. Tal realidad debió ser advertida a tiempo y que demostraría el propio incumplimiento de la facultad legal de inspección y vigilancia de las Universidades por parte de la autoridad competente, al no detectar situaciones similares en 32 Universidades más, todas ellas privadas.

Ante esta situación y en lugar de regular a estas Universidades privadas y con anomalías, se aprovechó el momento para ejercer control a las Universidades públicas con los mismos criterios que para las privadas, pese a que éstas no habían demostrado hechos similares de corrupción y abandono de sus fines. Para este propósito, se emitió la indicada Ley "por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 67 y los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189 de la constitución política, se regula la inspección y vigilancia de la educación superior, se modifica parcialmente la ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones<sup>416</sup>".

---

<sup>415</sup> *Ibidem*.

<sup>416</sup> Ley 174, 23 de diciembre de 2014.

Mediante una ley de menor jerarquía los legisladores “desarrollaron” textos constitucionales y ratificaron el contenido del Decreto 2219, incorporando nuevos elementos en favor de la inspección y vigilancia, pero en detrimento de la autonomía universitaria. En esta Ley se amplían las funciones de inspección y vigilancia por parte del Ministerio de Educación, se incorporan medidas preventivas sin perjuicio de sanciones, se establece la vigilancia especial en casos determinados en la ley, control de los recursos y bienes de las instituciones, cesación de actividades en los casos determinados en la ley, imposición de sanciones y su procedimiento, autorización para nombrar inspectores permanentes para custodiar la gestión administrativa y financiera, creación de la Superintendencia de Educación a partir del año de vigencia de la ley.

Con la vigencia de esta Ley se tendría injerencia por parte del Ministerio de Educación, en las actuaciones propias de la Universidad en su legítimo derecho a emitir sus programas y planes de estudio e investigación, darse sus normas internas y su organización administrativa y financiera. Dicha ley ha recibido demandas de inconstitucionalidad; sin embargo, la Corte Constitucional, ha dejado en firme la Ley al declarar exequible a la misma. Desde el lado del gobierno y de otros sectores de la sociedad se ha calificado a esta ley como positiva y cuya intención es terminar con las Universidades de “garaje”. Aducen desde el punto de vista jurídico que la autonomía de conformidad con la misma Constitución y la Ley 30 están sujetas a la inspección y vigilancia de los diferentes órganos de control de las entidades públicas.

Al parecer el origen mismo es cuestionable, pues, han sido la Constitución y la Ley 30 las que reconocen como facultad del ejecutivo la inspección y vigilancia, las cuales han sido mecanismos de invasión en la independencia de las Universidades. Esto sería el resultado de una actuación “timorata” de los colombianos particularmente de los universitarios para defender la autonomía, según analiza Luis Fernando Restrepo Aramburo, Abogado de la Universidad de Antioquia<sup>417</sup> quien manifiesta que se ha tenido miedo a la libertad y que con esta Ley se regula a las Universidades públicas con criterios que son aplicables a las

---

<sup>417</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=QxRU2XbzOwQ> Última consulta el 14 de junio de 2019.

situaciones generadas en las Universidades privadas que no han ocurrido en las públicas.

Lo que debe corregirse es la propia Ley 30 que no ha sido fiel a la Constitución, al no determinar con precisión las facultades de inspección y vigilancia y afectar la garantía constitucional de autonomía la cual también habría sido de desear sea más explícita para evitar abusos mediante normas inferiores a la Carta Suprema.

Con el ascenso al poder por parte del Presidente Iván Duque (agosto de 2018) y conociendo sus orígenes contrarios a lo público, ante las posibilidades de restricción al presupuesto de la educación, los estudiantes y profesores universitarios organizaron el 10 de octubre de 2018, una marcha multitudinaria en defensa de las treinta y dos Universidades públicas. Por su parte el Presidente señaló que la deuda con las Universidades públicas es histórica y que no puede ser resuelta por el gobierno en pocos días. Dadas las condiciones del país, es de esperar un constante enfrentamiento entre universitarios y gobierno, lo que se agrava por problemas de financiamiento por parte del Estado a las Universidades.

## **2.3. Normativa Universitaria en Perú**

### **2.3.1. Normativa histórica**

La historia de la educación en el Perú puede ser estudiada por períodos claramente delimitados. Un periodo en el que sus habitantes se rigieron de manera autónoma con la presencia de los Incas en el Tahuantinsuyo hasta el año 1532, a partir del cual existiría uno nuevo que se inicia con la presencia de los españoles.

El conquistador Pizarro funda española de la ciudad de San Miguel de Tangará. Continúa la colonización a través de la reproducción e imposición de la educación de Europa y los designios de la Iglesia. En este período se fundan las primeras Universidades, iniciando con la de San Marcos en 1551, considerada la pionera en América y luego la de San Cristóbal en 1692. Una siguiente etapa corresponde a los primeros cien años de vida republicana a partir

de 1821 en que se produce la independencia del Perú, hasta 1920 en que se iniciaría un período de reforma educativa, hasta nuestros días<sup>418</sup>.

Al igual que el resto de América Latina, la historia de la legislación peruana en materia de Universidades (desde luego igual que el derecho en general), ha estado determinada por la imposición desde el poder de normas en la que los directamente involucrados no han tenido participación.

Para el tema que ocupa este trabajo ha sucedido lo mismo, los universitarios desde los inicios y fundamentalmente en la etapa actual, no han tenido intervención directa en la elaboración de la legislación y cuando intentaron oponerse a la que se imponía de manera vertical, siempre han recibido la represalia. En la historia del Perú: “Basta revisar la política universitaria de los gobiernos de Leguía (1919-1930), Sánchez Cerro (1931-1933), Benavides (1933-1939), Prado (1939-1945), Bustamante y Rivero (1945-1948), Odría (1948-1956), Prado (1956-1962), Velasco (1968-1975), Belaunde (1980-1985) y Fujimori (1990-2000). En la mayoría de estos gobiernos las leyes universitarias fueron resultado de la conveniencia política de manejar la universidad para sus fines particulares, y si una universidad, escapaba, a esta política, le esperaba la clausura<sup>419</sup>”.

Conocer la historia del Perú y particularmente el desarrollo de la Universidad hasta los primeros años del siglo XX, impone necesariamente estudiar a José Carlos Mariátegui<sup>420</sup>, quien especialmente en su obra “Siete Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana<sup>421</sup>”, expone a más de la situación económica, política y social del Perú, el proceso de instrucción pública desde sus orígenes en la etapa colonial, pasando por un estudio minucioso de

---

<sup>418</sup> Según ONGARO ESTRADA, A. (2007: 16). La Historia de la educación en el Perú se divide de la siguiente manera:

“ . Educación del Tahuantinsuyo, hasta 1532.  
 . Educación bajo la Colonia, período 1532 - 1821  
 . Educación Republicana aristocrática 1821 -1920.  
 . Educación actual, de 1920 hasta nuestros días”.

<sup>419</sup> Alfredo Sumi Arapa <http://www.losandes.com.pe/Educacion/20140504/79956.html> Última consulta 14 de junio de 2019.

<sup>420</sup> José Carlos Mariátegui, nacido en 1884 en el Perú, es uno de los pensadores más influyentes en América, denominado también “El Amauta” en honor a la Revista que él mismo fundó. Su obra más significativa es “Siete Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana”.

<sup>421</sup> Obra de José Carlos Mariátegui, publicada en 1928, en la que hace conocer la realidad peruana desde la óptica del marxismo.

la Reforma Universitaria de América Latina y particularmente la situación universitaria del Perú.

Para analizar la etapa reciente de la legislación universitaria del Perú, cabe mencionar como antecedente, la existencia de un Decreto de fecha 20 de septiembre de 1919, por el cual se reconocía la libertad de cátedra y la representación de los estudiantes en el Consejo Universitario, así como la libertad de asistencia. Luego mediante Leyes 4.002 y 4.004 de 13 y 16 de octubre del mismo año<sup>422</sup>, se declararon vacantes las cátedras de los profesores tachados por los estudiantes, lo que fue resultado de la acción estudiantil pese a su desorientación política como lo sostiene el mismo Mareátegui: “Era evidente, empero, que la derrota sufrida por el civilismo tradicional había colaborado al triunfo alcanzado en 1919 por las reivindicaciones estudiantiles con el decreto del 20 de setiembre que establecía las cátedras libres y la representación de los alumnos en el consejo universitario y con las leyes 4.002 y 4.004, en virtud de las cuales el gobierno declaró vacantes las cátedras ocupadas por los profesores tachados, se provee de nuevos catedráticos mediante sufragio y se establecen derechos y deberes de ellos<sup>423</sup>”. Es interesante apreciar la coincidencia en algunos aspectos de esta normativa en relación a la controvertida Ley de Libertad de Enseñanza expedida en 1853 en Ecuador.

En ese mismo año, el movimiento de estudiantes, al igual que los estudiantes de Córdoba y el movimiento estudiantil de América, plantean una reforma educativa para cambiar las estructuras vigentes y su condición elitista, propuesta que es aprobada por el Primer Congreso de Estudiantes del Cuzco en marzo de 1920.

Como se ha dicho, en 1920<sup>424</sup> comienza la etapa actual de la legislación universitaria del Perú para la que es fundamental considerar la influencia del movimiento universitario en las decisiones adoptadas por las autoridades legislativas, el cual había tenido un papel preponderante desde 1919 al impulsar ideas reformistas en las Universidades.

---

<sup>422</sup> SÁNCHEZ, L.A. (S/F: 28-29).

<sup>423</sup> MAREÁTEGUI, J.C. (2007:115).

<sup>424</sup> Se mantendrá el esquema cronológico planteado por ONGARO ESTRADA, A. (2007).

En 1920 empieza una reforma educativa impulsada por Augusto Leguía quien llega a la presidencia por un segundo periodo con su lema “Patria Nueva”. En ese mismo año se promulga la Ley Orgánica de Enseñanza mediante la cual se somete la educación al manejo técnico de asesores de los Estados Unidos, haciendo dependiente de ese país el proceso educativo. En esta ley que trata de la enseñanza primaria, secundaria y superior, se considera como parte de esta última a la Universidad Mayor de San Marcos, la Universidad de Escuelas Técnicas, las Universidades Menores de Cuzco, Arequipa y Trujillo y la Pontificia Universidad Católica del Perú, esta última de carácter particular.

El 15 de febrero de 1928 el Congreso de la República Peruana, mediante Ley 6041 autoriza al ejecutivo la reforma de las instituciones de educación superior, con lo cual se emite ese mismo año el Estatuto Universitario por el que se somete a la Universidad de San Marcos al ejecutivo, se elimina la carrera de derecho y se implementan carreras técnicas<sup>425</sup>. Se trata de una verdadera injerencia en sus asuntos internos y en la gobernanza universitaria, al colocar al Ministerio de Instrucción a cargo de la inspección de las Universidades; sin embargo, contiene el siguiente texto: “autonomía pedagógica, administrativa y económica dentro de los límites fijados por la ley<sup>426</sup>”. En el libro de Mariátegui que se ha citado, se señala apenas lo siguiente: “En prensa esta obra, el Gobierno ha dictado, en uso de una expresa autorización legislativa, un nuevo Estatuto de la Enseñanza Universitaria, que entra en vigencia en el año de estudios de 1928, abierto, por este motivo, con retardo. Esta reforma concierne casi exclusivamente a la organización de la enseñanza universitaria, colocada bajo la autoridad de un consejo superior que preside el Ministro de Instrucción. El carácter, el concepto de esta enseñanza no ha sido tocado: no podría serlo sino dentro de una reforma integral de la educación que hiciese de la enseñanza universitaria el grado superior de la instrucción profesional, reservándola a los capaces, seleccionados con independencia de todo privilegio económico. La reforma, que es, sobre todo, administrativa, se inspira, tendencialmente, en los

---

<sup>425</sup> ONGARO ESTRADA, A. (2007: 16).

<sup>426</sup> <https://www.oei.es/historico/quipu/peru/index.html> Última consulta 14 de junio de 2019. Es preciso señalar que pese a la búsqueda bibliográfica y en internet, no ha sido posible encontrar el texto de la Ley Orgánica de Enseñanza de 1920 (en la que se presume existiría un reconocimiento a la autonomía), por lo que esta cita también tomada de fuente secundaria, es la primera que se puede señalar como relativa a la autonomía universitaria.

mismos principios de la ley de 1920 aunque adopte, en ciertos puntos, otra técnica<sup>427</sup>”.

El Estatuto de 1928 estuvo vigente hasta la caída de Leguía, en que se retoma la Ley Orgánica de Enseñanza de 1920 y se nombra una Comisión de Reforma Universitaria en 1930. La Reforma Universitaria es una de las más destacadas de América Latina y la encabezó el Rector de la Universidad de San Marcos José Antonio Encinas Franco. En el año 1931, el 6 de febrero, se promulga un Estatuto Provisorio, mientras igualmente, se preparaba una nueva Ley Orgánica de Enseñanza Universitaria<sup>428</sup>. El Estatuto provisorio fue de corta duración por la clausura de la Universidad San Marcos en mayo de 1932, la deportación de su Rector y el empeño del gobierno por aprobar un nuevo Estatuto. El Estatuto Provisorio contenía conquistas universitarias alcanzadas con la movilización estudiantil como el cogobierno, la autonomía, flexibilidad en el plan de estudios, admisión justa de estudiantes y profesores.

En el aspecto constitucional es de advertir que el 31 de octubre de 1933 se aprueba una nueva Constitución la que reconoce por primera vez la autonomía universitaria cuando señala en su artículo 18: “Cada universidad es autónoma en su régimen normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico. Las universidades se rigen por sus propios estatutos en el marco de la Constitución y de las leyes”. En el ámbito histórico comparado, este texto convierte al Perú en el primer país que elevó a categoría constitucional la autonomía universitaria a nivel de Latinoamérica; y, por lo que se ha podido estudiar, sería también el primer país en el mundo, aunque no se tienen referencias plenas.

La Universidad Nacional Mayor San Marcos fue reabierta en junio de 1935 bajo un nuevo gobierno, en el que se aprobó un Nuevo Estatuto y se expidió la Ley Orgánica de Educación que eliminaban las conquistas estudiantiles. Se produce una etapa de debilitamiento del movimiento estudiantil que ya se apreciaba en años anteriores, a lo que se suma la pérdida de un ideólogo de los estudiantes y del pueblo peruano como fue José Carlos Mariátegui a quien se ha citado en este trabajo, quien murió en 1930.

---

<sup>427</sup> MAREÁTEGUI, J.C. (2007:123).

<sup>428</sup> RAMOS NÚÑEZ, C. (2006: 171).

En 1941 se promulga la Ley Orgánica de Educación No 9559, más represiva y antidemocrática que la ley de 1935, la cual derogó las conquistas estudiantiles y reglamentó la represión contra los estudiantes<sup>429</sup>.

En abril de 1946 se expide la Ley N° 10555, que según se manifiesta en la misma, es el Nuevo Estatuto Universitario o la Carta Constitutiva de la Universidad Peruana, como se ratifica en el artículo 105 de dicha Ley. En ella se reconoce la autonomía universitaria con el siguiente texto contenido en el artículo 7: “La Universidad como parte y órgano del Estado, es persona de derecho público interno y goza de autonomía pedagógica, administrativa y económica en todo lo necesario para el cumplimiento de sus fines expresados en los artículos anteriores”. Se reconocen las conquistas universitarias y se incorporan en el texto de esta ley especialmente lo referente al cogobierno integrado por maestros, estudiantes y graduados quienes conforman el Consejo Universitario, Junta de Facultades, entre otros organismos que pueden formarse; igualmente, se reconoce el derecho de tacha de profesores, flexibilidad en los planes de estudio y el carácter social de la Universidad. Esta ley en tiempo es coincidente con las Constituciones ecuatorianas de 1945 y 1946 que reconocían la autonomía universitaria.

Dicha ley solamente duró hasta 1949, pues, en 1948 se produce el golpe de Estado por parte de Manuel Odría de triste recordación para Ecuador, pues, encabezó la dirección militar del Perú en la guerra de 1941 la cual terminó con el cercenamiento de nuestro territorio, guerra que, por cierto, fue el resultado de intereses ajenos a los pueblos de los dos países y que respondía a los intereses de las transnacionales y a los grupos de poder de cada país. Este gobierno fue represor y derogó la Ley de 1946 mediante Decreto Ley No 11003 promulgado el 09 de abril de 1949 y poniendo en vigencia la Ley No 9559 expedida en 1941.

En 1960, se promulga la Ley N° 13417 que aprueba el Estatuto Universitario, denominada Ley Universitaria la cual en su artículo 10 reconoce la autonomía de las Universidades en lo pedagógico, administrativo y económico; además, se organiza el gobierno universitario con la participación de catedráticos en tres tercios, un tercio de estudiantes y dos graduados. Se establecen los

---

<sup>429</sup> ONGARO ESTRADA, A. (2007: 48).



órganos universitarios y en el Título II se organiza y detalla el gobierno de las Universidades.

La Ley Orgánica de la Universidad Peruana N° 17437 del 18 de febrero de 1969 derogó la Ley 13417. Mediante esta Ley se establece el Sistema de la Universidad Peruana al que se le reconoce autonomía en el artículo 8. En dicho Sistema se integran todas las Universidades a quienes también en el artículo 23 se reconoce su autonomía académica, administrativa y económica que significa el derecho y la capacidad para tomar sus decisiones y ejecutarlas en el cumplimiento de sus fines.

Todo lo anteriormente expuesto, se cumple en el marco de la Constitución de 1933 que fue remplazada por la Constitución aprobada en 1979 pero que entró en vigencia en 1980 y que respecto a la autonomía universitaria dice en su artículo 31 lo siguiente: “Cada universidad es autónoma en lo académico, normativo y administrativo dentro de la ley”.

En el marco de la Constitución del 79, se emite la Ley Universitaria N° 23733 del 9 de diciembre de 1983, que contiene en su primer artículo el reconocimiento de autonomía académica, normativa y administrativa dentro del marco legal para las Universidades, como una reproducción de lo que dice el mandato constitucional. Respecto al gobierno de ellas, este se organiza en el Capítulo IV, estableciendo como órganos de gobierno a la Asamblea Universitaria, Consejo Universitario, Rector y Consejo y Decano de cada Facultad, estableciendo la participación de los representantes de los estamentos de manera proporcional para profesores, estudiantes y graduados.<sup>430</sup> Esta Ley fue modificada parcialmente en algunos aspectos que no incumben a la materia, mediante Leyes Nos. 24387, 24391, 25064, 25306, Decreto Ley 25647 y Decretos Legislativos Nos. 726 y 739.

Mediante Decreto Legislativo N° 882, del 09 de noviembre de 1996 se promulga la Ley de Promoción de Inversión en la Educación, que es una ley de carácter privatizadora de las Universidades, respondiendo al esquema planteado a nivel de Latinoamérica por las Tesis neoliberales, con el consiguiente fomento de la mercantilización en la educación superior; y, por lo tanto, la proliferación de las llamadas Universidades de “garaje” sin respaldos en la calidad educativa que

---

<sup>430</sup> Ley 23733 de 9 de diciembre de 1983.

es lo último que importa frente al interés desmedido de ganancia. El argumento expuesto en la Ley es la generación de empleo y el fomento de la inversión privada para complementar la tarea que realizan las Universidades públicas y a pretexto de ello, se autoriza la creación de las Universidades con fines de lucro rompiendo el esquema que existió hasta antes de esta Ley sobre el reconocimiento de Universidades Públicas y también Privadas, pero a éstas sin fines de lucro<sup>431</sup>.

En 1993 se aprueba una nueva Carta Política y como consecuencia del reconocimiento que ésta hace de la autonomía universitaria, se promulga en el año 2014, la Ley 30220, lo que será analizado más adelante.

Resulta importante señalar que, respecto a jurisprudencia sobre autonomía universitaria en el Perú, pueden consultarse las siguientes sentencias del Tribunal Constitucional: STC No. 04232-2004-AA/TC, STC No. 0025-2006-PI/TC, STC No. 00037-2009-PI, STC No. 0010-2006-PI/TC<sup>432</sup>.

### **2.3.2. Normativa vigente**

En el Perú se encuentra vigente la Constitución de 1993 que sustituyó a la de 1979. En la Constitución actual, dentro de los Derechos Sociales y Económicos que tienen los ciudadanos peruanos, se encuentra el relativo a la educación universitaria. La autonomía universitaria se delimita luego de establecer los fines que tiene la educación universitaria, los cuales se concretan a la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica. Se garantiza la libertad de cátedra y se rechaza la intolerancia como definición que ampararía la libertad de pensamiento dentro de los recintos universitarios. El texto reconoce a las Universidades como comunidades de profesores, alumnos y graduados; y, garantiza la promoción de Universidades públicas y privadas.

El artículo 18 luego de los aspectos señalados dice: “Cada universidad es autónoma en su régimen normativo, de gobierno, académico, administrativo y

---

<sup>431</sup> Decreto Legislativo N° 882 de 09 de noviembre de 1996. Ley de Promoción de Inversión en la Educación.

<sup>432</sup> <http://www.tc.gob.pe> Última consulta 14 de junio de 2019.

económico. Las universidades se rigen por sus propios estatutos en el marco de la Constitución y de las leyes”.

La norma muestra conformidad con los postulados universales al establecer que las Universidades son autónomas en los cuatro ámbitos que se han dejado señalados, es decir en la posibilidad que tienen ellas para emitir sus propias normas y gobernarse a sí mismas, en lo académico para poder formular sus planes de estudio, en lo administrativo para organizar su gestión interna bajo criterios de la propia Universidad y en lo económico para poder hacer uso de los presupuestos establecidos por la Universidad, todo ello siempre será dentro del marco legal al que se remite la Constitución, encontrándose sobre este punto la Ley 30220 denominada Ley Universitaria<sup>433</sup>.

La indicada Ley Universitaria (2014) en su artículo 5 señala 17 principios que rigen a las Universidades y dentro de ellos la autonomía que consta en el numeral 3.

El artículo 8 declara el reconocimiento por parte del Estado de dicha autonomía a la que se la considera inherente a las Universidades. Este artículo es bastante detallista al momento de establecer los regímenes que contempla la autonomía, señalando cinco: normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico. A cada uno de estos los define con precisión:

“8.1 Normativo, implica la potestad autodeterminativa para la creación de normas internas (Estatuto y reglamentos) destinadas a regular la institución universitaria.

8.2 De gobierno, implica la potestad autodeterminativa para estructurar, organizar y conducir la institución universitaria, con atención a su naturaleza, características y necesidades. Es formalmente dependiente del régimen normativo.

8.3 Académico, implica la potestad autodeterminativa para fijar el marco del proceso de enseñanza aprendizaje dentro de la institución universitaria. Supone el señalamiento de los planes de estudios, programas de investigación, formas de ingreso y egreso de la institución, etc. Es formalmente dependiente del régimen normativo y es la expresión más acabada de la razón de ser de la actividad universitaria.

---

<sup>433</sup> Publicada en el Diario Oficial El Peruano del miércoles 9 de julio de 2014.

8.4 Administrativo, implica la potestad autodeterminativa para establecer los principios, técnicas y prácticas de sistemas de gestión, tendientes a facilitar la consecución de los fines de la institución universitaria, incluyendo la organización y administración del escalafón de su personal docente y administrativo.

8.5 Económico, implica la potestad autodeterminativa para administrar y disponer del patrimonio institucional; así como para fijar los criterios de generación y aplicación de los recursos<sup>434</sup>.

Como puede apreciarse, en cuanto a definición no se podría esperar más de esta norma que deja muy en claro el derecho de las Universidades a su plena autonomía en los aspectos que han sido reclamo permanente de la colectividad; sin embargo, como se verá más adelante la propia ley, establece limitaciones a dicha autonomía y permite injerencia de entes ajenos a la Universidad.

La Ley abunda aún más en aspectos referidos a la autonomía en el artículo 10 en el cual se establecen cuatro garantías para el ejercicio de ella, los cuales están relacionados con la prevención de actos violentos o delincuenciales y la protección de los locales universitarios<sup>435</sup>.

Los artículos 9 y 11 están relacionados con la autonomía responsable que deben tener las Universidades, estableciendo las obligaciones de las autoridades en el uso de recursos, así como la transparencia en sus actos los cuales deben ser publicados en sus portales electrónicos.

El Capítulo II contenido en los artículos 12 al 25 es el que ha generado la reacción de los universitarios, pues se crea la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria SUNEDU, la cual entre sus funciones y atribuciones cuenta con elementos de injerencia en la autonomía universitaria.

---

<sup>434</sup> Ley 30220 Ley Universitaria de 9 de julio de 2014

<sup>435</sup> Dichas garantías son las siguientes:

“10.1 Son nulos y carecen de validez los acuerdos que las autoridades y los órganos de gobierno colegiados adopten sometidos a actos de violencia física o moral.

10.2 Los locales universitarios son utilizados exclusivamente para el cumplimiento de sus fines y dependen de la respectiva autoridad universitaria. Son inviolables. Su vulneración acarrea responsabilidad de acuerdo a ley.

10.3 La Policía Nacional y el Ministerio Público solo pueden ingresar al campus universitario por mandato judicial o a petición del Rector, debiendo este último dar cuenta al Consejo Universitario o el que haga sus veces, salvo cuando se haya declarado el estado de emergencia, se produzca un delito flagrante o haya peligro inminente de su perpetración. En estos casos, el accionar de la fuerza pública no compromete ni recorta la autonomía universitaria.

10.4 Cuando las autoridades universitarias tomen conocimiento de la presunta comisión de un delito, dan cuenta al Ministerio Público, para el inicio de las investigaciones a que hubiere lugar”.

La SUNEDU es un organismo de derecho público, autónomo y adscrito al Ministerio de Educación, por lo mismo vinculado al Ejecutivo quien sería el que mediante un órgano burocrático regule las actividades inherentes a las Universidades. Esta Superintendencia es ajena a las Universidades y ha remplazado a la Asamblea Nacional de Rectores que estaba contemplada en la anterior Ley, lo cual deja sin voz en las decisiones relativas a la Universidad, a los miembros de ella.

La SUNEDU es un supra organismo del ejecutivo que entre sus atribuciones tiene la de supervisar a las Universidades, y la de otorgar el licenciamiento para que ellas puedan operar temporalmente, pues, el mismo tiene vigencia de seis años en que nuevamente deben pasar por este proceso las distintas Universidades. El licenciamiento según el artículo 13 de la Ley en estudio, es el procedimiento para verificar la calidad de las Universidades y autorizar su funcionamiento. Al mes de agosto de 2017 es decir a tres años de vigencia de la Ley, eran 14 las universidades que tenían licencia de las cuales apenas dos correspondían a Universidades públicas, al 2018 se habían licenciado 50 Universidades la mayoría privadas y a mayo de 2019 son 72 Universidades licenciadas<sup>436</sup>. En total en el Perú existen 140 Universidades, 51 públicas y 89 privadas lo que demuestra que la legislación ha favorecido a la privatización de la educación superior. Otra de las atribuciones que tiene la SUNEDU es la de imponer sanciones a las Universidades, las cuales van desde multa, suspensión de la licencia hasta cancelación de la licencia.

La existencia de la SUNEDU es el punto más controversial de la Ley respecto a la autonomía y así lo señalan los críticos de ella: “Esta subordinación inexorable de la voluntad institucional universitaria a la voluntad burocrática externa, incide directamente afectando la esencial libertad académica que se expresa en sus planes de estudios, especialmente. Pero focalizar esta atribución de control coactivo sobre la columna vertebral de la organización universitaria como es el plan de estudios, significa herirla de muerte y liquidar su autonomía. En otros términos, a través de esta figura administrativa se producirá el control

---

<sup>436</sup> <https://www.sunedu.gob.pe/sibe/> Primera consulta 2 de octubre de 2017. Última consulta 14 de junio de 2019.

de los gobiernos del país determinando qué se enseñará en las universidades<sup>437</sup>”.

La norma que establece los requisitos para el licenciamiento, determinada en el artículo 28 de la Ley, permite apreciar que la principal violación de la ley a la autonomía universitaria reconocida en la Constitución es la relativa a la académica, pues la SUNEDU tiene la facultad de conceder licencias en función de los planes y programas de estudio, así como de las líneas investigativas, lo que evidencia que desde un órgano burocrático adscrito al ejecutivo se orientarán los estudios que debe realizar la Universidad, lo que definitivamente es una facultad de carácter autoritario que posibilitará someter a las Universidades a los designios de los gobiernos que en sucesión dirijan el país.

Algunos universitarios reconocen que la Ley es un avance en relación a la anterior porque ha unificado normas que antes estaban superpuestas, pero además reconocen la importancia de haber creado la SUNEDU; sin embargo, critican el exceso de atribuciones conferidas a ella, la cual pudo ser creada de manera neutral y no al servicio del poder político, considerando un error la eliminación de la Asamblea Nacional de Rectores; igualmente, se cuestiona el carácter reglamentarista excesivo que termina por ser nocivo en cada uno de los aspectos incluyendo el gobierno de las Universidades al señalar con detalle las tareas de Facultades entre otras<sup>438</sup>.

Se hace necesario señalar que la Ley tuvo demandas de inconstitucionalidad de manera inmediata a su promulgación presentadas por el Colegio de Abogados de Lima Norte y por el Colegio de Abogados de Lima, la principal fue presentada por Congresistas de la República quienes, fundamentados en diferentes sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional respecto a la autonomía universitaria, señalaron que ella ha sido vulnerada por la Ley 30220 en los siguientes aspectos de orden constitucional: afectación de la garantía de la autonomía universitaria, injerencia de SUNEDU y sus funciones, del derecho a la inversión privada en el sector educación, de libertad de empresa y contratación, del derecho a la educación universitaria, el derecho al trabajo, la colegiatura de los profesionales egresados de las Universidades. Hay que advertir que entre los demandantes se encontraban congresistas vinculados a

---

<sup>437</sup> RODRÍGUEZ CHÁVEZ, I. (2015: 50).

<sup>438</sup> ÍSMODES E. (2016).

Universidades privadas. Dichas demandas fueron negadas mediante Sentencia emitida el 10 de noviembre de 2015 por el Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional por considerarlas infundadas<sup>439</sup>.

El Tribunal ha dejado en firme la Ley impugnada con cinco votos a favor, pero desde la óptica de quienes argumentan la merma de autonomía, es preciso considerar también la votación de dos de los jueces constitucionales que se opusieron y que fundamentan especialmente la afectación que se hace del artículo 18 de la Constitución. En resumen, los magistrados han señalado que la autonomía es un derecho incuestionable en sus diferentes ámbitos, por lo que la SUNADE es paternalista, controlista, intervencionista y burocrática; la ley desconoce la autonomía consagrada en el artículo 18 porque la circunscribe a los dispositivos emitidos desde el Ministerio de Educación y de la SUNADE, que aunque el justificativo fue el control de la calidad educativa al tratarse de un servicio público no se ha tomado en cuenta que no es como cualquier otro relacionado con industria de redes, comunicaciones, gas, energía en los que existen superintendencias, por lo que no se justifica la existencia de una de ellas en las Universidades<sup>440</sup>.

El Capítulo VII de la Ley está destinado al gobierno de las Universidades estableciendo cinco instancias por las cuales se regulan las decisiones de la actividad universitaria: La Asamblea Universitaria, el Consejo Universitario, el Rector, los Consejos de Facultad y los Decanos, cuyas atribuciones, conformación y elección se tratará más adelante al tratar el gobierno de las Universidades.

La Ley Universitaria vigente desde 2014 ha sido cuestionada desde su origen por no haber adoptado el procedimiento legislativo al ser considerada Ley Orgánica, así como la contradicción técnica de la ley al reconocer la autonomía, pero en el mismo texto violarla mediante la creación de la Superintendencia tantas veces mencionada, la cual decide hasta en la parte académica lo que deben hacer las Universidades, esto sin perjuicio de señalar aunque no es motivo de este trabajo, la ampliación del tiempo de culminación de carreras y el modelo educativo que busca desarrollar una Universidad que genere, en serie,

---

<sup>439</sup> Expedientes 0014-2014-P1/TC, 0016-2014-PI/TC, 0019-2014-P1/TC y 0007-2015-PI/TC.

<sup>440</sup> *Ibidem*.

profesionales al servicio del Sistema sin que de por medio exista una adecuada formación integral y humanista.

Pese a lo dicho, también existen voces que valoran el cambio alcanzado con la Ley 30220 y particularmente con la creación de la Superintendencia, pues, de lo que se aprecia, en el Perú existía un verdadero desorden legal y anarquía en el funcionamiento de las Universidades, sin garantías de calidad, sin autorizaciones de funcionamiento y programas de pregrado y posgrado sin reconocimiento. Es evidente que tal situación anárquica habría sido el resultado del impulso mercantil en la academia realizado básicamente en el gobierno de Alberto Fujimori, quien fue sentenciado a veinte y cinco años de prisión por varios delitos acumulados entre ellos manejos corruptos hasta secuestros de personas. En su gobierno las Universidades proliferaron con el pretexto de favorecer la inversión privada. Este caos académico requería de una organización que provenga desde el Estado y por ello se comparte la posición adoptada al emitir una nueva ley que procure poner en orden a la educación universitaria privada fundamentalmente, pero el mecanismo adoptado no habría sido el mejor a la luz de la autonomía universitaria.

## **2.4. Normativa Universitaria en Bolivia**

### **2.4.1. Normativa histórica**

La evolución de la legislación universitaria en Bolivia se remonta a los años 1532 hasta 1825 en que existió la Administración Colonial y se funda la primera Universidad llamada Real, Pontificia y Mayor de San Francisco Javier, cuyos antecedentes coloniales perduraron hasta 1930.

En virtud a ello, Mónica Daza establece dos períodos: el primero que corre en los años que se dejan indicados y que sería de antecedentes; y, el segundo período de la República desde 1825 hasta 2002, que lo divide en cuatro etapas que son tratados en su estudio en cuatro capítulos: a) Surgimiento y Estabilización de la República (1825 -1899), b) Estado Liberal, Orientación Social y Autonomía Universitaria (1908-1952), c) Revolución Nacional y la Intervención Militar (1952-1982) y d) La reconquista de la Autonomía (1982-1985), Libre



mercado y surgimiento de las Universidades Privadas-Evaluación y Acreditación (1985- 2002)-Necesidad de Políticas Estatales Educativas<sup>441</sup>.

La historia de la autonomía universitaria en Bolivia está relacionada con la lucha permanente de estudiantes y maestros contra los diferentes tipos de gobiernos autoritarios y dictatoriales que han dominado ese país. La Constitución ha sido un escenario de disputa política como lo ha sido en general en América, pero particularmente en Bolivia se aprecia una serie de reformas que han protagonizado todos quienes han llegado al poder, incluyendo la primera Constitución emitida con Antonio José de Sucre, denominada “Constitución Bolivariana” en 1826. Muy a pesar de que se han realizado reformas en veinte y dos oportunidades, ellas no han cambiado la esencia de la Constitución y solamente se encuentran reformas de fondo en los años 1831, 1938, 1967, 1994 y 2008. Tales cambios permanentes a la Constitución se han debido a los múltiples golpes de Estado que son aproximadamente doscientos, levantamientos armados y otros actos que no han permitido mantener una estabilidad institucional ni constitucional<sup>442</sup>. En general, se aprecia que en Bolivia se ha utilizado el procedimiento de reforma constitucional y en otras ocasiones se ha acudido a la Asamblea Constituyente para aprobar una nueva Constitución.

En uno de esos golpes se modificó la historia de las Universidades, pues, la Junta Militar que llegó al poder emitió un Decreto Ley el 27 de noviembre de 1930, que contiene nueve reformas a la Constitución para ser sometidas a referéndum que se debía realizar el 28 de diciembre del mismo año según el texto de este Decreto, fecha que fue modificada por otro Decreto Ley de 10 de diciembre. La reforma octava se refiere a la autonomía universitaria en los siguientes términos:

“Incorpórese después de la Sección Décima cuarta la siguiente:

SECCION Del Régimen Universitario. Artículo. - Las Universidades nombrarán sus rectores, profesores y funcionarios, expidiendo sus títulos, podrán aceptar legados y donaciones, administrarán sus rentas propias; proyectarán su presupuesto anual para someterlo a la consideración del Poder Legislativo y podrán negociar empréstitos con garantía de sus rentas y

---

<sup>441</sup> DAZA ONDARZA, M. (2003: 3).

<sup>442</sup> CASTELLANOS, I. (2009).

aprobación del Congreso, para realizar con autonomía sus fines y sostener sus institutos y facultades”.

Desde luego, es de advertir que dicho Decreto fue el resultado de la acción de estudiantes y profesores, quienes iniciaron su lucha por la autonomía universitaria ya en el año 1928, cuando se realizó el Primer Congreso Boliviano de Estudiantes y se organizó la Federación Boliviana de Estudiantes, bajo la influencia de la Reforma de Córdoba<sup>443</sup>. Pero, además, las universidades movilizadas fueron determinantes en la caída del régimen de Hernando Siles por lo que el momento fue oportuno para obtener el reconocimiento de la autonomía.

El referéndum como se dejó explicado, se llevó a efecto el 11 de enero de 1931, constituyéndose la primera vez que se realizaba una consulta de esta naturaleza a la ciudadanía. De igual manera, es la aceptación de un nuevo régimen para las Universidades, el cual contemplaba la autonomía, cuyo texto al igual que todas las reformas a la Constitución propuestas por la Junta Militar, fue aprobado por mayoría de votos de la población que a la época estaba facultada para ejercer el voto (varones que sabía leer y escribir).

Lamentablemente y, ya desde el punto de vista jurídico, el acto de convocatoria a referéndum antes mencionado, fue realizado por una Junta Militar tras un golpe de Estado, lo que habría violado la Constitución de 1880, la que además no contemplaba el procedimiento de consulta popular. Tampoco habría sido un acto de plena participación ciudadana, pues solo votaron los varones que sabían leer y escribir y tenían una propiedad determinada de acuerdo al censo. Dicho intento de reformar la Constitución no se concretó y las reformas dentro de las cuales estaba la autonomía universitaria, serían validadas solamente en el año 1938 en que se aprueba una nueva Constitución, que es considerada históricamente la que continúa a la de 1880<sup>444</sup>.

En efecto, la Constitución aprobada el 30 de octubre de 1938 en su artículo 159 dice lo siguiente: “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

---

<sup>443</sup> HASTIE FALKINER, N. (2015: 85).

<sup>444</sup> CORDERO CARRAFA, C. (2004: 39-41).

contratos y obligaciones para realizar sus fines y sostener y perfeccionar sus institutos y facultades. Podrán negociar empréstitos con garantía de sus bienes y recursos, previa aprobación legislativa”.

Como se puede apreciar en el texto, junto a la autonomía y como parte consustancial a ella, se establece en esta Constitución el gobierno universitario. Se debe destacar el nombramiento de rectores, personal y su gestión administrativa y económica cuando se habla de empréstitos, más allá de la subvención que está garantizada por el Estado según la norma contenida en el artículo 161.

A partir de 1938, las sucesivas reformas constitucionales y las Constituciones de 1945, 1947, 1967, 1994, 2004 y la vigente de 2009, mantienen el mismo texto sobre autonomía y gobierno universitario. Desde 1945 hasta el 2004 inclusive mantuvieron el mismo número del artículo (185), con la salvedad de que a partir de 1967 se incorpora el siguiente texto que se mantiene hasta la actualidad:

“Las universidades públicas constituirán, en ejercicio de su autonomía, la Universidad Boliviana, la que coordinará y programará sus fines y funciones mediante un organismo central de acuerdo a un plan nacional de desarrollo universitario<sup>445</sup>”. Se conforma así la Universidad Boliviana que está integrada por las Universidades públicas y cuyos fines y programas deben estar acorde con el Plan de Desarrollo Nacional.

Es también importante señalar que en el año 1985 se empiezan a aplicar las medidas neoliberales que generaron resistencia en los sectores populares y universitarios. En ese año se emitió el Decreto 21060 que dio apertura al libre mercado y cuyas regulaciones fueron aplicadas en materia de educación superior, con la consiguiente creación desmesurada de Universidades privadas, muchas de ellas de baja calidad.

A la fecha de expedición de dicho Decreto, existían dos Universidades privadas (en la actualidad existen cerca de cincuenta), lo cual habría ocasionado un desorden en el manejo jurídico de sistemas diferentes de Universidades, existiendo además de la públicas y privadas, las de régimen especial. Pero, lo fundamental del cambio a más de la mercantilización de las Universidades, fue

---

<sup>445</sup> Constitución Política de Bolivia (1961).

la imposición de nuevas formas de pensamiento entre la juventud universitaria con el correspondiente acomodo de algunas autoridades universitarias. Todo ello, bajo la consideración de que la Universidad está destinada exclusivamente para el estudio, que debe ser despolitizada y dirigida bajo lineamientos de carácter tecnocrático. Se eliminaron asignaturas de carácter humanista en el estudio de los jóvenes<sup>446</sup>. “Entonces, se hacía necesaria una modificación de los documentos fundamentales de la Universidad para institucionalizar la despolitización e imponer una visión tecnocrática proyectada desde los organismos de financiamiento internacional. La Universidad Mayor de San Andrés, bajo la rectoría de Guido Capra, convoca al Primer Congreso Interno para cumplir con este objetivo en el año 1988. Este Congreso, que fue recibido con una amplia resistencia de los sectores democráticos, progresistas y revolucionarios, arremetió contra todas las conquistas fundamentales de la universidad autónoma. Sus planteamientos fueron un anticipo de la Reforma Educativa del Banco Mundial que plantea la elitización de la educación superior”.<sup>447</sup> Junto a ello también, una etapa de permisividad del ingreso a recintos universitarios por parte de la policía bajo el pretexto de “seguridad”, que en el caso de la Universidad Mayor San Andrés se consumó con una resolución favorable a esta intromisión emitida por su órgano máximo de dirección.<sup>448</sup>

Con posterioridad vendrá un proceso de crisis de la sociedad boliviana, acostumbrada a enfrentar constante inestabilidad política, que culmina con la caída de dos presidentes, luego de lo cual se convoca a elecciones en el año 2005, en las que triunfa por primera vez una persona de origen indígena, Evo Morales quien junto al Movimiento Al Socialismo MAS, asumen la dirección política de Bolivia hasta los actuales días y que en materia universitaria, ha consolidado las viejas aspiraciones de autonomía y cogobierno paritario mediante la Constitución, la Ley de Educación 070 y el Estatuto Orgánico de la Universidad Boliviana. Sin embargo, el gobierno de Morales no ha estado exento de críticas respecto a sus pronunciamientos sobre autonomía, a la que ha

---

<sup>446</sup> Similar situación sucedió en el Ecuador y particularmente en la Universidad Central en que se impusieron mallas con contenidos tecnocráticos eliminando asignaturas de carácter social y enterrando para siempre el estudio de materialismo dialéctico e histórico. Esto sucedió pese a la oposición de profesores y estudiantes con visión social. Esta realidad para el caso del Perú es analizada por HASTIE FALKINER, N. (2015: 92-93).

<sup>447</sup> HASTIE FALKINER, N. (2015: 92).

<sup>448</sup> *Ibídem* (93).

atribuido el estancamiento de las Universidades públicas, las cuales según ha expresado han hecho mal uso de este principio.

#### **2.4.2. Normativa vigente**

La actual Constitución fue aprobada en el referéndum del 25 de enero de 2009 y promulgada por el presidente Evo Morales, el 7 de febrero del mismo año.

Dicha Constitución destina el Título II a la Educación Superior en los artículos 91 al 97. Respecto al tema que ocupa este trabajo, mantiene el texto de la Constitución de 1938, con la modificación que se ha hecho referencia sobre la Universidad Boliviana, incorporado en la Constitución de 1967; desde luego, la estructura de esta Constitución es diferente a las Constituciones anteriores, por lo que ha variado el número del artículo que contempla el derecho a la autonomía y el gobierno de las Universidades, constando en la actualidad en el artículo 92, el cual tiene tres acápites: el primero relativo a la definición de autonomía y el gobierno de las Universidades; el segundo respecto a la Universidad Boliviana y el tercero referente a la autorización que tienen las Universidades públicas para otorgar diplomas académicos y títulos profesionales en todo el Estado Boliviano.

Interesan los dos acápites del artículo 92 que dicen:

“I Las universidades públicas son autónomas e iguales en jerarquía. La autonomía consiste en la libre administración de sus recursos; el nombramiento de sus autoridades, su personal docente y administrativo; la elaboración y aprobación de sus estatutos, planes de estudio y presupuestos anuales; y la aceptación de legados y donaciones, así como la celebración de contratos, para realizar sus fines y sostener y perfeccionar sus institutos y facultades. Las universidades públicas podrán negociar empréstitos con garantía de sus bienes y recursos, previa aprobación legislativa.

II. Las universidades públicas constituirán, en ejercicio de su autonomía, la Universidad Boliviana, que coordinará y programará sus fines y funciones mediante un organismo central, de acuerdo con un plan de desarrollo universitario”.

Se reconoce la autonomía para las Universidades públicas, las cuales son consideradas de igual jerarquía. Dicha autonomía recoge los criterios

universales que al respecto se han venido señalando, entre ellos: la autonomía administrativa y financiera que consistiría en la facultad que tienen las Universidades para manejar sus recursos, presupuestos, legados, donaciones y empréstitos; igualmente, existe autonomía para darse el gobierno, aunque al respecto no es explícito, pero señala que existe facultad para nombrar sus autoridades, personal docente y administrativo, así como para elaborar y aprobar sus estatutos, dentro de los cuales y de acuerdo al artículo siguiente, se deben establecer los mecanismos de participación social de carácter consultivo, de coordinación y asesoramiento; autonomía académica para la elaboración y aprobación de planes de estudio.

El artículo 93 se refiere a las obligaciones del Estado con las Universidades públicas y a ellas respecto de sus responsabilidades. Al Estado le corresponde básicamente subvencionar de manera suficiente a las Universidades; y, éstas, entre otros aspectos, deben rendir cuentas y ser transparentes en el uso de sus recursos. Existen tres órganos de control al respecto: Asamblea Plurinacional Legislativa, Contraloría General y Órgano Ejecutivo.

El artículo 94 se refiere al régimen de las Universidades privadas. Es de advertir que el artículo 91 dice lo siguiente: “La educación superior está conformada por las universidades, las escuelas superiores de formación docente, y los institutos técnicos, tecnológicos y artísticos, fiscales y privados”, con lo que se incorporarían entre las Universidades otras instituciones no expresamente desarrolladas en la Constitución, “...sabia fórmula constitucional al señalar que, existiendo Universidades públicas desde 1624 y 1832 (Colonia e inicios de la República) y Universidades privadas desde 1966, podrían darse, como consecuencia del desarrollo institucional de la educación universitaria, “otros tipos” de Universidades. En los hechos así ha sucedido desde el 20 de diciembre de 2012 (sic), cuando la nueva Ley de la Educación reconoce cuatro tipos de universidades bolivianas o universidades del Estado Plurinacional de Bolivia, pero también establece una diferencia entre lo que es la educación universitaria y no universitaria<sup>449</sup>”.

---

<sup>449</sup> DAZA RIVERO, R.; PADILLA OMISTE, Á. (2014: 21).

La Ley en referencia es la Ley de Educación “Avelino Siñani-Elizardo Pérez de 20 de diciembre de 2010, a la que se hará referencia más adelante. Pero también el texto antes citado permite diferenciar entre educación superior universitaria y no universitaria.

El concepto de autonomía que utiliza la Constitución está destinado a las Universidades públicas, no se dice nada ni incluye a las Universidades privadas, las cuales se rigen por las políticas, planes, programas y autoridades del Sistema educativo. Su funcionamiento está autorizado por Decreto Supremo siempre que cumplan con los requisitos establecidos por la ley y su regulación está determinada en el Reglamento General de Universidades Privadas promulgado el 12 de diciembre de 2012. Existen cuarenta y siete Universidades Privadas, la mayoría relacionadas con su origen religioso, empresarial o de negocios.

Hay que destacar que la Constitución concede fundamental valor al control estatal sobre la educación y así el artículo 77 establece que el Estado tiene tuición plena sobre la educación dentro de la cual están incluidas las Universidades. Este es un aspecto central respecto a autonomía, porque se debe recordar que, en el año 1985, se dio paso a teorías neoliberales que permitieron que sea el libre mercado el regulador aún de la educación. La norma que se acaba de mencionar superaría la etapa privatizadora de las Universidades, retomando el Estado el control del servicio público de la educación superior.

La Ley 070 de 20 de diciembre de 2010 se denomina Ley de Educación “Avelino Siñani-Elizardo, “lleva el nombre de dos ilustres educadores indígenas aimarás quienes sustentaron la educación indígena a partir de la “escuela ayllu” en el contexto geográfico del altiplano boliviano Norte y de la cultura Aimará”.<sup>450</sup> Recogiendo los principios constitucionales, establece el Sistema Educativo Plurinacional, en el marco del Estado que ha sido reconocido como plurinacional. Dentro de este sistema se encuentra el Subsistema de educación Superior de Formación Profesional que comprende según su artículo 30:

- “a) Formación de Maestras y Maestros.
- b) Formación Técnica y Tecnológica.
- c) Formación Artística.
- d) Formación Universitaria<sup>451</sup>”.

---

<sup>450</sup> DAZA RIVERO, R.; PADILLA OMISTE, Á. (2014: 23-24).

<sup>451</sup> Ley de Educación “Avelino Siñani-Elizardo Pérez, de 20 de diciembre de 2010.

La Formación Universitaria de acuerdo al artículo 52 de dicha Ley es considerado “el espacio educativo de la formación de profesionales, desarrollo de la investigación científica-tecnológica, de la interacción social e innovación en las diferentes áreas del conocimiento y ámbitos de la realidad, para contribuir al desarrollo productivo del país expresado en sus dimensiones política, económica y sociocultural, de manera crítica, compleja y propositiva, desde diferentes saberes y campos del conocimiento en el marco de la Constitución Política del Estado Plurinacional”.

La realidad boliviana es tan diversa y compleja que, en esta Ley, de manera clara y franca, se han admitido las diferentes posibilidades que existen de Universidades, considerando para ello lo dispuesto en el artículo 91 de la Constitución al que ya se hizo mención. Se reconoce de esta manera la existencia de cuatro tipos de Universidades: Públicas Autónomas que son financiadas por el Estado, Privadas que no tienen financiamiento del Estado, Indígenas destinadas a las nacionalidades y pueblos indígenas que tienen el carácter de públicas y son financiadas por el Estado, pero no tienen autonomía; y, las de Régimen especial que son: la Universidad Militar y la Universidad Policial, que por su carácter castrense y sus particulares condiciones, aunque son financiadas por el Estado y son consideradas públicas no tienen el reconocimiento de autonomía que si lo tienen las Universidades públicas. Además, en el marco de Convenios internacionales se reconocen Universidades Extranjeras de Derecho Público Internacional que pueden funcionar mediante Convenios Sede. En la actual coyuntura política, hay la predisposición desde el gobierno de cerrar algún momento las Universidades privadas para dar impulso a las públicas; igualmente, el criterio que existe respecto a las Universidades Indígenas creadas con este gobierno en el año 2009, es que permanezcan ajenas a la autonomía.

En total como Universidades Públicas Autónomas se reconocen 15 si se suman a ellas otras Casas de estudio de nivel Universitario como se verá a continuación.

Respecto al gobierno y gestión de las Universidades públicas se debe señalar que se encuentra regulado por el Estatuto Orgánico de la Universidad Boliviana, que es el instrumento jurídico por el cual se organizan las Universidades Públicas Autónomas que forman la Universidad Boliviana, sin



perjuicio de sus propios Estatutos y Reglamentos, los cuales deben adaptarse a la normativa del Orgánico.

El Estatuto Orgánico, tiene como antecedentes los actos de autonomía ya reseñados anteriormente, que permitieron que en el año 1941 se lleve a efecto el Primer Congreso Nacional de Universidades, en el cual se aprobó el Estatuto. Dicho Estatuto ha sido modificado por posteriores Congresos, encontrándose vigente el aprobado en la XI Plenaria del Congreso de Universidades Públicas, el 19 de junio de 2009 y modificado en el antepenúltimo Congreso realizado es el XII que se cumplió entre agosto de 2013 y agosto de 2014<sup>452</sup>. El último Congreso se llevó a efecto entre el 21 y 24 de mayo de 2018.

El Estatuto Orgánico de la Universidad Boliviana<sup>453</sup> en su primer artículo, define a la Universidad Pública Boliviana, al considerarla como un Sistema de Educación Superior, constituido por las Universidades Públicas autónomas, el Comité Ejecutivo y las Casas de Estudios Superiores de Nivel Universitario.

Las Universidades que integran el Sistema tienen igual jerarquía y se someten al Estatuto Orgánico, independientemente de que puedan darse su propia normativa que estará siempre acorde con el Estatuto que es la norma superior. Dichas Universidades que siendo autónomas integran la llamada Universidad Boliviana, son las siguientes:

Universidad Mayor, Real y Pontificia de San Francisco Xavier (1624), Universidad Mayor de San Andrés (1830), Universidad Mayor de San Simón (1832), Universidad Autónoma Tomás Frías (1892), Universidad Técnica de Oruro (1892), Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (1879), Universidad Autónoma Juan Misael Saracho (1946), Universidad Autónoma del Beni (1967), Universidad Nacional de Siglo XX (1985), Universidad Amazónica de Pando (1993), Universidad Pública de El Alto (2000)<sup>454</sup>.

El Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana es un Órgano nacional que representa a la Universidad Pública Boliviana, encargado de la programación, coordinación y ejecución de las resoluciones de los Congresos

---

<sup>452</sup> <http://www.ceub.edu.bo> Última consulta 14 de junio de 2019

<sup>453</sup> Se analizarán los artículos más relevantes del Estatuto Orgánico de la Universidad Boliviana, que evidencian la autonomía de las Universidades en Bolivia, así como su estructura y forma de gobierno.

<sup>454</sup> Son once Universidades públicas Autónomas cuyos años en paréntesis corresponden a los de sus respectivas fundaciones.

Nacionales y Conferencias Nacionales; así mismo, se encarga de la planificación administrativa. Viene funcionando desde 1978.

También integran el Sistema de Educación Superior, las Casas de Estudio Superiores de Nivel Universitario, cuya participación en eventos del Sistema únicamente es con derecho a voz y en lo relacionado al ámbito académico. Dichas Casas de Estudios son: Universidad Católica Boliviana “San Pablo” (1966), Escuela Militar de Ingeniería “Mcal. Antonio José de Sucre” (1950), Universidad Andina Simón Bolívar (1986) y Universidad Policial “Mcal. Antonio José de Sucre” (2004)<sup>455</sup>.

El Estatuto Orgánico señala en su artículo 2 que, su organización democrática tiene como fundamento la decisión soberana de maestros y estudiantes, que se expresa en el voto universal y la representación paritaria. Este es un concepto de gobierno universitario que evidencia la amplia participación de los docentes en las decisiones que se toman a través de los diferentes órganos de representación previstos en la misma normativa.

Para el propósito de este trabajo es de interés el artículo 5 en el cual se establecen los principios del Sistema, los cuales están relacionados con autonomía y gobierno universitario. Se ratifica el concepto de autonomía que contiene la Constitución Política del Estado Plurinacional, para las Universidades a las cuales se las considera de igual jerarquía, por lo que entre ellas se mantiene el principio de autonomía e igualdad jerárquica. Otro principio es el de integridad del Sistema como garantía de preservación y defensa de la autonomía de cada una de las Universidades que lo integran. La autonomía económica es el principio por el cual las Universidades tienen derecho a administrar sus recursos, recibir rentas y subvenciones del Estado; así como a ejecutar sus presupuestos, negociar empréstitos y suscribir convenios. Se reconoce el Cogobierno paritario de docentes y estudiantes en las decisiones y políticas. El principio de la libertad académica, entendida como la libertad de cátedra, de investigación y de estudio. El fuero universitario es una garantía para la independencia ideológica y libertad de pensamiento rechazándose cualquier forma de discriminación al respecto. A fin de evitar el sometimiento a los gobiernos en el plano ideológico se establece el principio de independencia política e ideológica institucional. Se garantiza la

---

<sup>455</sup> Los años en paréntesis corresponden a los de sus fundaciones.

inviolabilidad de los predios universitarios sin restricciones frente a agentes externos e internos que promuevan intervenciones en ellas. En la actividad académica de los universitarios y como elementos que podrían complementar la idea de gobierno y autonomía de las Universidades en Bolivia, se encuentran los principios de: interdisciplinariedad para una visión integradora del pensamiento, respeto a las diversas manifestaciones culturales y la integridad ética, moral y transparente.

Junto a estos principios el artículo 6 señala las características del Sistema de la Universidad Boliviana, en su política educativa, estableciéndose que esta es: plurinacional, atendiendo a la diversidad de nacionales y culturas que tiene Bolivia; científica, porque utiliza los avances de la ciencia y tecnología adaptados a la realidad nacional; democrática, porque elimina las barreras de discriminación y se sustenta en la autonomía universitaria y en el Cogobierno Paritario Docente-Estudiantil; popular, porque está integrado a las masas obreras, campesinas y capas medias; antiimperialista, porque recoge los ideales emancipadores y de lucha por la liberación nacional; transparente, porque la gestión de su autonomía está sujeta a la fiscalización del Cogobierno Paritario Docente-Estudiantil.

Puede apreciarse en estos textos un marcado cambio de visión desde la perspectiva de la defensa soberana de la educación en Bolivia, así como su vinculación a los sectores populares, lo cual evidencia un giro histórico que rompe todo el esquema universitario proveniente desde la colonia.

La autonomía universitaria se garantiza aún más, cuando en los artículos 7 y 8 del Estatuto, se establece que el Sistema de la Universidad Boliviana no reconocerá a ningún gobierno que altere, violente o desconozca su autonomía y cogobierno; así como la obligación del Estado para destinar los suficientes fondos para el financiamiento del Sistema en aplicación de la Constitución Política.

Para finalizar, preciso indicar que gran parte de la normativa se viene arrastrando desde el año 1928 en que se dio el primer paso autonómico organizado por los estudiantes según se ha podido analizar anteriormente, por lo que en la actualidad se han afirmado principios y conquistas de aquellas épocas con la visión de un Estado Plurinacional.

## **2.5. Normativa Universitaria en España**

### **2.5.1. Normativa histórica**

Estudiar la historia de la autonomía y de la gobernanza universitaria en España, impone remontarse a la historia de la Universidad de Salamanca, la cual en el 2019 cumplió 801 años de fundación y cuyos orígenes se analizaron en el Capítulo I de este trabajo, pudiendo señalar que la fecha de fundación tiene relación con la decisión del rey Alfonso IX de León de convertir a la Escuela Catedralicia en Estudio General. Es la Universidad de Salamanca por los hechos históricos que se conocen, reconocida como la primera Universidad española que subsiste, en alusión a que la Escuela Palentina, que es anterior, no pervivió en la historia.

A Salamanca concurrían estudiantes de todas las regiones del reino español y de algunas de Europa, pero al ser considerados como extranjeros eran objeto de abuso en cuanto a precios de alquileres de vivienda, así como de alimentos, lo que generó un sinnúmero de enfrentamientos inclusive de mucha violencia, entre los estudiantes del lugar y los extranjeros, pues, los primeros tenían privilegios de las leyes que normaban el reino de León, mientras que los segundos carecían de derechos. Por ello, la única manera de hacerse sentir por parte de los estudiantes extranjeros era mudarse en grupo junto con los profesores, a quienes pagaban para impartir clase a otra región, para demostrar su peso en la economía como una comunidad de consumidores. La región comprendió todo esto, por lo que pactó con los profesores ofreciéndoles un salario fijo si no abandonaban Salamanca y así arraigarlos.

Los jóvenes estudiantes se vieron sin alternativa. No había sentido mudarse de ciudad sin sus profesores, pero tampoco podían aceptar leyes injustas impuestas por la ciudad; por lo tanto, deciden agremiarse para pedir apoyo y reconocimiento de una autoridad superior a la ciudad y exponer su situación, es así que el mismo Alfonso IX les brinda amparo bajo las leyes del reino y garantiza su protección ante la ciudad. De esta manera, el gremio de estudiantes logró una cierta autonomía frente a la ciudad y sus habitantes. Igual amparo y que sería el punto mayor de la protección recibida por parte de la

autoridad, sería el privilegio concedido por Alfonso X. Los universitarios de aquellas épocas recibieron también los privilegios de Fernando III “El Santo”, pero el más importante amparo provino de parte de Alfonso X llamado el Sabio, aquél que emitió las Siete Partidas, resguardó a la Universidad mediante su Carta Magna de 1254<sup>456</sup>, pero, además, fue su mayor mecenas. Alfonso “El Sabio” fue quien solicitó la ratificación de la fundación de la Universidad al Papa Alejandro IV y es el más grande protector de esta emblemática Universidad.

Durante los siglos XIII y XIV la Universidad funcionó de manera autónoma y gozando de la protección y privilegios concedidos por los monarcas, hasta que en el siglo XV adquiere gran predominio sobre las autoridades eclesiásticas y locales. Luego de Salamanca se fundan los “Estudios Generales” de Valladolid cuya fecha de creación según Martín Rebollo se la ubica entre 1292 y 1293, aunque otros documentos refieren como fecha oficial el 1346 año en que se emitió la bula papal que otorgaba los privilegios y de Alcalá (llamada primero Madrid, luego Central y ahora Complutense) de la que se sabe que habría existido desde 1293 aunque se duda si llegó a funcionar<sup>457</sup>. Ya existiendo en España las Universidades de Salamanca, Valladolid y Alcalá, el Estado requería de profesionales que se formen en ellas, dotándolas de mayores recursos, pero de igual manera, ejerciendo control de los presupuestos asignados, por lo que la intervención de las autoridades se hace mayor, resquebrajándose la autonomía otorgada originalmente.

Las Universidades sufrieron la intervención real como una lesión de la autonomía, recibían dinero y nuevos alumnos, pero no eran libres de gastarlo como mejor decidieran ni sus enseñanzas podían obviar los intereses reales.

Este golpe a la autonomía se acentúa aún más durante la ocupación francesa a España 1808-1813 en donde las Universidades poco a poco se iban orientado al modelo napoleónico. Concretamente la Universidad española adoptó el modelo francés, en los términos que se han dejado antes señalados, desde inicios del siglo XIX hasta 1983<sup>458</sup>. La adopción de este modelo significó un nuevo rumbo para la Universidad ahora entendida como proveedora de

---

<sup>456</sup> Un estudio detallado de este documento de privilegio para el estudio emitido por Alfonso X, se encuentra en BELTRÁN DE HEREDIA, V. (1999).

<sup>457</sup> REBOLLO, M. (2014: 37).

<sup>458</sup> Año en que se expide la Ley de Reforma Universitaria SOUVIRÓN MORENILLA, J.M. y PALENCIA HERREJÓN, F. (2002: 7).

profesionales al servicio del Estado, el cual, además, disponía las cátedras que debían estudiarse. La formación de las clases dirigentes y de los profesionales que requería el Estado, se materializa con la expedición del Reglamento General de Instrucción Pública, que se apuntala con el Plan Duque Rivas de 1836 y el Plan Pidal de 1841, “que afirman el monopolio estatal de la enseñanza superior y su centralización y configuran una Universidad al servicio de las clases profesionales dirigentes<sup>459</sup>”.

La centralización de la Universidad se dio por motivos económicos, que exigían que el Estado mantuviese aquellos centros docentes a cargo de los presupuestos generales y también por motivos de índole política e ideológica, que la convirtieron en un instrumento de control monopolizado por el Estado y al servicio de la administración. Esto fue acentuado cuando fue promulgada en 1857 la Ley Reguladora de la Enseñanza (Ley Moyano, denominada así por el nombre del legislador que la promovió: Claudio Moyano), mediante la cual la enseñanza universitaria se debía impartir en establecimientos públicos como Facultades y Escuelas Especializadas, financiados por el Estado, una centralización uniforme de las Universidades integradas a la Administración pública, sus profesores sometidos al escalafonamiento de la función pública, sus rectores que eran nombrados por el Rey, ejercían como delegados del gobierno central en un distrito administrativo.

Este esquema en el que se evidencia la falta de autonomía de las Universidades, se mantendría hasta 1970 pese a algunos intentos de reforma para incorporar aspectos de la autonomía universitaria, sobre todo cuando luego de la Revolución llamada “Gloriosa” o “Septembrina” del año 1868, se emite el Decreto de 21 de octubre de 1868 cuyo objeto fue el reconocimiento a la libertad de enseñanza<sup>460</sup>. Pasados los seis años denominados como el “sexenio democrático”, se volvió a la Ley Moyano. Durante dicha etapa, se expresan las primeras ideas sobre la autonomía universitaria, que respondían también, a la idea de renovación del propio Estado español.

Pero es en el año de 1919 en que se reconoce por primera vez la autonomía de las Universidades. En efecto, en ese año, se emitió el Real Decreto de 21 de mayo denominado Plan Silió en virtud al apellido del Ministro de

---

<sup>459</sup> SOUVIRÓN MORENILLA, J.M. y PALENCIA HERREJÓN, F. (2002: 8).

<sup>460</sup> Consideraciones del Decreto sobre Enseñanza de 21 de octubre de 1868.

Instrucción Pública y Bellas Artes, Cesar Silió y Cortés, quien fundamentó e hizo la exposición de motivos del Decreto presentando un amplio programa de reforma a la educación. Para el propósito de este estudio interesa el artículo 1 de dicho Decreto que dice: “Todas las Universidades españolas serán autónomas en su doble carácter de Escuelas profesionales y de Centros pedagógicos de alta cultura nacional, y cada una organizará su nuevo régimen con arreglo a las siguientes bases: ...”. Se determinan doce bases sobre las cuales deben organizarse las Universidades, las que se refieren a la personería jurídica, a sus recursos, órganos de gobierno, aspectos académicos y administrativos entre otros.

Muy a pesar de este avance normativo en materia de autonomía universitaria, en 1922 se derogó el Decreto, lo que habría sucedido también con los Decretos de 1924 y de 1925 emitidos en la Dictadura de Primo de Rivera que correspondían a un proyecto de reforma universitaria, que fueron derogados en 1929. Se vuelve por lo mismo, a la Ley Moyano bajo el argumento que un Decreto es una norma de menor rango que no podía sobreponerse a la Ley.

Reforzando dicha Ley y, ya en la Dictadura de Francisco Franco, se emite la Ley Sobre Ordenación de la Universidad Española de 29 de julio de 1943, mediante la cual la autonomía es reducida a la nada en el texto, más aún que en la práctica el ejercicio dictatorial no permitiría una sospecha de autonomía universitaria. En los considerandos de dicha Ley y como para encubrir la inexistencia de autonomía dice que la Universidad “Nueva” excluye la “autonomía abusiva”, reconociendo una “prudente autonomía financiera” y en el artículo 79 se reconoce una autonomía administrativa para el régimen interno de las Universidades<sup>461</sup>.

En la misma dictadura de Franco se emitió la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa. Dicha Ley resulta novedosa en varios aspectos y básicamente para la autonomía y gobierno de la Universidad española; no obstante, la misma, en la práctica, no fue cumplida o su aplicación fue relativa<sup>462</sup>, pese a que el artículo 74 en su primer numeral dice: “Uno. Las Universidades gozarán de autonomía y determinarán por sí mismas los procedimientos de control y verificación de conocimientos, el

---

<sup>461</sup> Ley de Ordenación Sobre la Universidad Española de 29 de julio de 1943.

<sup>462</sup> SOUVIRÓN MORENILLA, J.M. y PALENCIA HERREJÓN, F. (2002: 10).

cuadro y el sistema de sus enseñanzas y su régimen de docencia e investigación dentro de las disposiciones de la presente Ley y de las normas que se dicten para su desarrollo”.

El sistema universitario franquista se caracterizó por el dominio lo ejercía la Universidad Central (antes Alcalá hoy Complutense de Madrid) sobre las cerca de doce Universidades que al momento existían en España. Hubo un incremento de la matrícula estudiantil y contratación de profesores de manera desordenada. La Universidad se convierte en un lugar propicio para la discusión política dado que las organizaciones como partidos o sindicatos eran ilegales<sup>463</sup>.

Una vez concluido el régimen franquista con la muerte del dictador, se abre un espacio de transición hacia la democracia, en el cual mediante referéndum se aprueba la Constitución española de 1978 que fue sancionada por el Rey Juan Carlos y puesta en vigencia el 29 de diciembre de ese año. Dicha Carta Política reconoce por primera vez en rango constitucional la autonomía universitaria que había sido reclamada por los universitarios desde los primeros años del siglo XX.

La Constitución Española de 1978 se encuentra vigente hasta la presente fecha y en su artículo 27.10, de manera escueta, establece el derecho de autonomía y refiere a la Ley para que el mismo pueda ser desarrollado, lo cual resultaba complejo en las primeras etapas, existiendo proyectos de ley que no fueron aprobados. La norma citada que se analizará más adelante dice: “Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca”.

Luego de varios intentos de reforma por fin se aprueba un nuevo modelo de educación universitaria, el cual en una primera etapa de desarrollo es atribuido a José María Maravall. Las características de ese modelo serían: incremento de estudiantes y profesores con sustento en fondos suficientes entregados para la actividad universitaria, mejora en la movilidad de profesores y alumnos, publicaciones que permiten visibilizar a las Universidades españolas frente al mundo. Para cumplir con el propósito de modernización, en 1983 se aprueba Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LRU). Dicha Ley recoge el postulado constitucional y lo desarrolla básicamente

---

<sup>463</sup> BERMEJO, J.C. (2009: 22).



en varios artículos en los que se establece un ámbito bastante extenso de lo que comprende la autonomía sobre el gobierno interno y su normativa, aspectos financieros, administrativos y académicos. Con esta Ley, se habría producido un cambio radical del modelo de la educación universitaria, permitiéndose una autonomía amplia en el marco determinado por la Constitución.

Junto a este proceso de reforma, de crecimiento y desarrollo de las Universidades, Bermejo señala que se produce el proceso de instauración del Estado de Autonomías que propició que cada comunidad pretenda construir un sistema universitario propio, creándose sin fundamento, centros de estudio como mecanismos para cumplir favores políticos y replicando los sistemas franquistas de cooptación de profesores, manteniendo el modelo tradicional y permitiendo el ascenso al gobierno de las Universidades de sectores de profesores y estudiantes que luego se convertirían en caciques de sus recintos conformando una “nueva oligarquía” la cual asumiría el papel de “capitalistas privados” dado que sin tener capital privado, actúan y hablan como capitalistas. Si bien se tuvo la intención de eliminar los componentes franquistas dentro de las Universidades, para lo cual se implementó un sistema de gobierno universitario aparentemente democrático y cuerpos colegiados, estos fueron abundantes y sin coordinación, los procesos electorales establecidos en la Ley fueron aprovechados por los partidos políticos y los sindicatos quienes se hicieron del poder, conformando rectorados con tinte de cortesanos, de carácter piramidal, administrando ingentes recursos económicos y administrados por grupos de amigos políticos<sup>464</sup>.

### **2.5.2. Normativa vigente**

La Constitución vigente en España es la del año 1978 según se ha dejado indicado, la misma que aprobada en referéndum fue consecuencia de la terminación del régimen dictatorial de Franco y el paso a una nueva etapa en la que España se constituye como un Estado social y democrático de Derecho, adoptando como forma política de gobierno la monarquía parlamentaria.

---

<sup>464</sup> BERMEJO, J.C. (2009).

Respecto a las Universidades, la Constitución se refiere en el artículo 27 numeral 10 en el cual “Se reconoce la autonomía de las Universidades en los términos que la ley establezca”. Disposición vaga que, sin embargo, ha significado un paso adelante luego de casi dos siglos de ausencia de tal reconocimiento en favor de las Universidades, pues en ninguna etapa del desarrollo histórico de España (país que tiene una antigüedad más amplia que la de los de la región andina respecto a la fundación de las casas de estudio), ha existido un reconocimiento legal a la autonomía universitaria, desconociendo un valioso instrumento de progreso para las instituciones académicas. “...la configuración presente de nuestro ordenamiento jurídico se aparta sustancialmente de toda la historia anterior de la Universidad española, en la que, salvo alguna excepción en los tiempos de la Segunda República, la autonomía universitaria no representó ningún papel medianamente significativo, ni aun cuando por norma de valor jurídico se otorgó autonomía...<sup>465</sup>”.

Dicha autonomía expuesta en la Constitución de 1978 tiene por objeto proteger a las Universidades de los abusos que pudieran existir por parte de los poderes públicos, situación bastante experimentada por las Universidades españolas sobre todo en las etapas dictatoriales. Hoy pese al limitado texto constitucional, existe una barrera infranqueable, que permite dirigir sus actividades sin intrusión por parte del ejecutivo, en la organización interna, así como en las decisiones que en el ámbito académico, administrativo y financiero tomen las Universidades. Al ser la Constitución un cuerpo jurídico, el de más alto rango, cuyas disposiciones para ser reformadas requieren de procesos complejos. Contar con estatus de Constitución es una garantía que hace muy fuerte su protección.

Para afianzar esta protección, el Tribunal Constitucional, ha emitido la sentencia STC 26/1987 de 27 de febrero, la cual establece en lo esencial que la autonomía es un “derecho fundamental” que pertenece a la comunidad universitaria, que a su vez es derecho de titularidad de las instituciones universitarias, en el ejercicio de su personalidad jurídica. Esta sentencia es básica y ha servido para afianzar este derecho constitucional que tienen las

---

<sup>465</sup> EMBID IRUJO, A. (2011: 19).

Universidades, sentencia a la cual se han referido en innumerables ocasiones los juristas cuando se ha reclamado alguna vulneración a la autonomía.

Por otro lado, se debe indicar que, como se ha dejado anotado, la Ley de Reforma Universitaria de 1983 había atendido varias de las demandas de los universitarios españoles; pese a ello, en los últimos años resultaba insuficiente y la misma comunidad, así como los partidos políticos reclamaban cambios, existiendo proyectos de reforma que no llegaron a cristalizarse<sup>466</sup>.

Pero en el año 2000 se emite un documento denominado “Informe Universidad 2000”, auspiciado por la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE). No era un informe que proponía solo reformas parciales, sino que contenía cuestionamientos y recomendaciones que alcanzaban niveles más amplios considerando como necesidad de las Universidades el considerar los tres aspectos de la actualidad por los cuales deben actualizarse y modernizar su gestión.

Dichos fenómenos según el informe son: la sociedad de la información, la revolución científico-técnica y la mundialización. “En fin, el Informe prestaba especial atención a la autonomía y el gobierno de las Universidades, recomendando que la Universidad debía pasar del modelo colegial a un modelo de gestión profesional en cuya organización, y en un órgano superior de carácter colegiado, tuvieran cabida personalidades externas a la Universidad y representativas de la administración con el fin de propiciar la oportuna adaptación de la Universidad a las nuevas circunstancias y articular su oportuna rendición de cuentas a la sociedad, auspiciando, por otra parte, un cambio en las relaciones entre las Universidades y las Administraciones públicas basado en la sustitución de los controles ‘ex ante’ de la Universidad por parte de la administración, por un sistema de evaluación y acreditación ‘a posteriori’<sup>467</sup>”.

El informe había generado amplio debate entre los partidos políticos y la comunidad universitaria, lo que determinó que el gobierno proponga ante las Cortes Generales, una Ley Orgánica que sustituya a la de 1983, la cual fue aprobada mayoritariamente, aunque no recibió respaldo de los grupos minoritarios vinculados a la izquierda.

---

<sup>466</sup> Al respecto ver SOUVIRÓN MORENILLA, J.M. y PALENCIA HERREJÓN, F. (2002:13-15).

<sup>467</sup> SOUVIRÓN MORENILLA, J.M. y PALENCIA HERREJÓN, F. (2002: 14).

La ley vigente es la Ley 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU), la misma que entró en vigor a partir del 13 de enero de 2002. Esta Ley que ha tenido varias modificaciones<sup>468</sup> destacándose la que se realiza mediante la Ley Orgánica 4/2007 de 12 de abril (LOMLOU), la cual respecto al tema autonomía no modifica las disposiciones, pero si lo hace respecto al gobierno de las Universidades. Se tratarán en esta sección los contenidos modificados de la LOU.

La LOU en su artículo 2, despliega de manera amplia la autonomía universitaria consagrada en la Constitución, así como el principio constitucional de la libertad académica. Dicha norma dice:

“Artículo 2. *Autonomía universitaria.*

1. Las Universidades están dotadas de personalidad jurídica y desarrollan sus funciones en régimen de autonomía y de coordinación entre todas ellas. Las Universidades privadas tendrán personalidad jurídica propia, adoptando alguna de las formas admitidas en Derecho. Su objeto social exclusivo será la educación superior mediante la realización de las funciones a las que se refiere el apartado 2 del artículo 1.

2. En los términos de la presente Ley, la autonomía de las Universidades comprende:

---

<sup>468</sup> Otras modificaciones importantes son las siguientes:

- El art. 46.2, por Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre.
- El art. 81.3.b), por Ley 6/2018, de 3 de julio.
- El art. 81, por Ley 3/2017, de 27 de junio.
- SE DECLARA en la Cuestión 4528/2012, inconstitucional y nulo el párrafo 2 del art. 7 y los arts. 8.2 y 30 bis en la redacción dada por el art. 6 del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, por Sentencia 26/2016, de 18 de febrero.
- Los arts. 62.2, 63 y 64, por Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre.
- El art. 32, por Ley 15/2014, de 16 de septiembre.
- El art. 42.3, por Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre.
- Los arts. 7, 8.2, 30 bis, 68 y 81, por Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril.
- Con efectos de 2 de diciembre de 2011, los arts. 7, 8, 48, 57, 80, 82, 84, disposición adicional 10 y la rúbrica del título IV, y SE AÑADEN los arts. 30 bis, 30 ter y la sección III por Ley 14/2011, de 1 de junio.
- Determinados preceptos, AÑADE el art. 54 bis, el título XIV y las disposiciones adicionales 28 y 29 y DEJA SIN EFECTO los arts. 17, 51, 58, 63 y las disposiciones adicionales 17, 26 y transitoria 5, por Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril.
- La disposición transitoria 5.1, por Real Decreto-ley 9/2005, de 6 de junio. Extraído de la Agencia estatal Boletín Oficial del Estado. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2001-24515&p=20181206&tn=6> Última consulta 19 de junio de 2019.

- a) La elaboración de sus Estatutos y, en el caso de las Universidades privadas, de sus propias normas de organización y funcionamiento, así como de las demás normas de régimen interno.
- b) La elección, designación y remoción de los correspondientes órganos de gobierno y representación.
- c) La creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y de la docencia.
- d) La elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación y de enseñanzas específicas de formación a lo largo de toda la vida.
- e) La selección, formación y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicios, así como la determinación de las condiciones en que han de desarrollar sus actividades.
- f) La admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes.
- g) La expedición de los títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y de sus diplomas y títulos propios.
- h) La elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes.
- i) El establecimiento y modificación de sus relaciones de puestos de trabajo.
- j) El establecimiento de relaciones con otras entidades para la promoción y desarrollo de sus fines institucionales.
- k) Cualquier otra competencia necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones señaladas en el apartado 2 del artículo 1.

3. La actividad de la Universidad, así como su autonomía, se fundamentan en el principio de libertad académica, que se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio.

4. La autonomía universitaria exige y hace posible que docentes, investigadores y estudiantes cumplan con sus respectivas responsabilidades, en orden a la satisfacción de las necesidades educativas, científicas y profesionales de la sociedad, así como que las Universidades rindan cuentas del uso de sus medios y recursos a la sociedad.

5. Sin perjuicio de las funciones atribuidas a la Conferencia General de Política Universitaria, corresponde a cada Comunidad Autónoma las tareas de coordinación de las Universidades de su competencia”.

El literal k) del numeral 2 del artículo citado es tan amplio que las Universidades pueden realizar cualquier actividad en el ejercicio de la autonomía para el cumplimiento de sus funciones<sup>469</sup>.

Respecto al gobierno de las Universidades se establece su organización en el Título III de la ley vigente, lo cual como se deja indicado, ha sufrido modificaciones a su texto original a partir del año 2007.

La Universidad española como la mayoría del continente europeo se encuentra funcionando en el marco del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), en la búsqueda de la internacionalización, la excelencia y una mayor integración con el sistema productivo mediante el incremento de su capacidad competitiva y la eficacia en el cumplimiento de las funciones que le asigna la reciente legislación sobre investigación y economía sostenible que incide fuertemente y de manera compleja, sobre la autonomía universitaria, que necesita ser revisada para estar acorde en los nuevos retos, objetivos y funciones. Para este propósito, el Estado español ha diseñado proyectos de reforma y medidas concretas plasmadas en dos leyes: la Ley 2/2011 de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES) y la Ley 14/2011 de 1 de junio, de Ciencia, la Tecnología y la Innovación (LCTI), en las cuales existen normas y orientaciones generales para la Educación Superior en España sin afectación a la LOU y en el marco de la Constitución Española.

La LES en la Sección 3.<sup>a</sup> Formación, investigación y transferencia de resultados en el sistema universitario, en sus artículos 60 al 64, se refiere a los objetivos, formación, competitividad, estrategias investigación y transferencia de

---

<sup>469</sup> Las funciones de las Universidades según el artículo 1 la ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, son las siguientes:

“1. La Universidad realiza el servicio público de la educación superior mediante la investigación, la docencia y el estudio. 2. Son funciones de la Universidad al servicio de la sociedad: a) La creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura. b) La preparación para el ejercicio de actividades profesionales que exijan la aplicación de conocimientos y métodos científicos y para la creación artística. c) La difusión, la valorización y la transferencia del conocimiento al servicio de la cultura, de la calidad de la vida, y del desarrollo económico. d) La difusión del conocimiento y la cultura a través de la extensión universitaria y la formación a lo largo de toda la vida”.

conocimientos, por lo que con el propósito de modernizar las Universidades y hacer más eficientes al servicio de la sociedad, se le imponen nuevas reglas que no estaban previstas en la LOU y que tienen el carácter de regulatorias a través de los poderes públicos.

La LCTI por su lado, tiene como un gran objetivo el establecimiento de un marco regulador integrado que establezca instrumentos de enlace y cooperación entre las Administraciones Públicas y la internacionalización de la ciencia; igualmente, regula todos los aspectos relacionados con el personal investigador que se encuentra al servicio de las Universidades públicas, sus obligaciones y deberes en su actividad investigativa.

Existen pues, normas en tres diferentes leyes que se encuentran vigentes, que tienen relación con las actividades de las Universidades públicas, las cuales de una y de otra manera contienen preceptos que amplían o merman las concepciones tradicionales que se tienen respecto de la autonomía, en virtud a las nuevas ideas de modernización e internacionalización del conocimiento<sup>470</sup>.

Importantes datos sobre las Universidades públicas españolas y su situación actual proporciona la profesora Alba Nogueira<sup>471</sup>, de la Universidad de Santiago de Compostela, en el XIII Congreso de la Asociación Española de

---

<sup>470</sup> Un estudio detallado sobre la autonomía universitaria en España desde este punto de vista, así como las perspectivas de este derecho considerado doctrinariamente como fundamental, se puede encontrar en CAMARA G. (2012).

<sup>471</sup> "Hay 83 universidades, 50 de titularidad pública y 33 privadas...La última universidad pública que se creó fue antes de este milenio, pero las privadas se han creado a un ritmo de aproximadamente una al año en los últimos 15-20 años. El 86,32% (1.101.331) de los estudiantes de grado en el curso 2015-2016 estaban matriculados en universidades públicas y el 13,68% (174.357) en universidades privadas. De los de nuevo ingreso en el curso 2015-2016 el 84,17% (291.102) en universidades públicas y el 15,83% (54.733) en universidades privadas. En cambio, en los estudios de master había un 67,5% en las universidades públicas y un 32,5% en las universidades privadas, de un total de 171.043, un 20,32% más que el curso anterior. En 2006-2007 en master la proporción era 83,70% (13.902) en las universidades públicas y el 16,30% (2.707) en las privadas.

Antes de iniciarse el sistema de acreditación, curso 2006-2007, había en España 8.659 catedráticos/as de universidad y 28069 titulares de universidad, un 39,33%, sobre un total de 93373 profesionales/as. En el curso 2014-2015 esas cifras eran, respectivamente, de 10.234 y 29.330, un 39,54% sobre un total de 99.458. En ese mismo curso el número de profesorado contratado laboral ya era superior al funcionario (47.968). Sin embargo, la existencia de un elevado número de contratados a tiempo parcial hacía que esa cifra en cómputo equivalente a tiempo completo fuera de 24.706 profesores/as, lo que es revelador de la elevada precariedad existente en las universidades públicas. La edad media del profesorado de los cuerpos docentes ha experimentado un avejentamiento significativo en la última década. NOGUEIRA LÓPEZ, A. (2018). Para una mejor comprensión de la realidad de las Universidades españolas se pueden consultar los informes de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) <http://www.crue.org/> y de la Fundación Conocimiento y Desarrollo (CYD) <https://www.fundacioncyd.org/publicaciones-cyd/informe-cyd-2017/>

Profesores de Derecho Administrativo, llevado a efecto en la ciudad de Salamanca el 9 y 10 de febrero de 2018. Según los datos expuestos y que constan en el pie de página, “las reformas de los últimos años (acortamiento de los títulos, restricciones presupuestarias y de personal, acreditación) nos ha llevado a un sistema de universidades públicas con un porcentaje decreciente de alumnado, singularmente en el nivel de master; un aumento de la oferta privada de universidades y un estancamiento de la oferta pública; una congelación del número de profesores de los cuerpos docentes universitarios con un avejantamiento acusado de sus miembros y un aumento del profesorado laboral en situaciones precarias. Con respecto al área de Ciencias Jurídicas y Sociales, en la que se encuentra Derecho. El sistema de acreditación vigente hasta 2018 ha tenido unos índices de fracaso superiores a la media con un 43% de solicitudes denegadas<sup>472</sup>”.

---

<sup>472</sup> NOGUEIRA LÓPEZ, A. (2018: 3).



### **3. EL EJERCICIO DE LAS POTESTADES UNIVERSITARIAS EN EL DERECHO COMPARADO**

Siguiendo el esquema que se ha planteado en el anterior Capítulo, en esta parte se hará el análisis comparado de la autonomía y las potestades que son atribuidas a las Universidades en su condición de servicio público que lo reconocen todas las legislaciones que se han estudiado. Se mantendrá el esquema referido a las potestades: reglamentaria o normativa, académica, administrativa y disciplinaria. Cada una de ellas en función de la autonomía institucional u orgánica, académica y administrativa.

#### **3.1. Las Universidades como servicio público**

En el ámbito del Derecho Comparado se puede resumir después que se ha hecho un estudio país por país, que las diferentes legislaciones de Colombia, Perú, Bolivia y España, consideran a las Universidades como un servicio público conforme se ha dejado anotado.

Respecto a la creación de las Universidades públicas, las legislaciones analizadas determinan que es el órgano legislativo el que debe emitir una ley de creación, por lo mismo, solamente pueden constituirse mediante ley en todos los casos.

Al ser consideradas las Universidades como instituciones que prestan un servicio público, la normativa jurídica de los países analizados al igual que Ecuador, prevé la existencia de órganos de control y regulación de su actividad. En efecto, se aprecia que todas sin excepción, ven restringida su autonomía por uno u otro aspecto normativo que proviene de dichos órganos en cuya integración la participación de representantes de las Universidades es sin derecho a voto. En el caso Colombia el órgano de regulación de las universidades es el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) y el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) es el órgano ejecutor del CESU y de las políticas emitidas por el ejecutivo en materia de educación superior. En el Perú es la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) la encargada del funcionamiento de las Universidades; y, por lo mismo, la que autoriza hasta por un tiempo de seis años,

dependiendo de las condiciones de calidad de las instituciones universitarias, el otorgamiento de las licencias. Está facultada para aplicar sanciones de multa, suspensión y cancelación de la licencia de funcionamiento según la gravedad de la infracción en la que haya incurrido la institución universitaria<sup>473</sup>". En Bolivia las universidades forman parte del denominado Sistema Educativo Plurinacional y es el Ministerio de Educación a través de la Subdirección de Educación Superior de Formación Profesional quien ejerce la tuición sobre la administración y gestión del Sistema.

Sobre el control y regulación de este servicio público que es responsabilidad de las Universidades, a continuación, se lo desarrolla, en su doble dimensión: autonomía y responsabilidad, aspectos que son considerados como fundamentales en las distintas legislaciones y que en Ecuador también se ha adoptado conforme se ha dejado expuesto en el Capítulo II.

### **3.2. Autonomía institucional, control estatal y potestad normativa**

La principal cuestión a determinarse es que la institucionalidad de las Universidades es el elemento integrador de los otros aspectos (académico y administrativo-financiero). El desarrollo de ellas es pleno si gozan del reconocimiento jurídico por parte del Estado y de la independencia para organizarse internamente, aprobar su normativa, elegir sus autoridades, dictar sus políticas académicas y administrativas, mantener relaciones de coordinación con otras instituciones.

La autonomía universitaria está estrechamente vinculada al Estado por el carácter público que tienen las Universidades, por lo que aquél no podría prescindir de ser órgano regulador y encargado de proveer recursos financieros para el funcionamiento de las Universidades. Frente a esta dependencia respecto del Estado, el principio fundamental de autonomía tiende a resquebrajarse. Es necesario entender que las Universidades al ser un servicio público, necesariamente deben rendir cuentas a la sociedad<sup>474</sup>; por su parte, el Estado debe ser el encargado de vigilar esta obligación; caso contrario, la

---

<sup>473</sup> Ley Universitaria 30220 de 9 de julio de 2014.

<sup>474</sup> El concepto de rendición de cuentas habría surgido en la Declaración de la Habana de 1996 según lo aseverado por TUNNERMANN BERNHEIM, C. (2008: 29).

autonomía podría considerarse como un concepto anárquico del que solamente se hace uso por parte de las Universidades sin responsabilidad ulterior.

De esta manera, la autonomía pasa de ser una cuestión jurídica a una de carácter política en donde el peligro de intervencionismo estatal y la presencia de los sectores de poder acechan. El enfoque político del concepto debe ser plenamente definido en las normas jurídicas, a fin de establecer con precisión los límites del Estado, que crea, regula y financia a las instituciones universitarias; de igual manera, deben precisarse las obligaciones de las Universidades en el ejercicio de su autonomía.

Se hace necesario comprender que las Universidades forman parte del servicio público y por lo mismo, están sujetas a controles y regulaciones tanto por parte de los organismos relacionados con la educación superior, cuanto por los órganos de control propios del Estado. Sin embargo, los primeros emiten de manera permanente normativa secundaria que afecta los procesos de autonomía universitaria, se convierten en verdaderas ataduras para el desenvolvimiento adecuado de las actividades académicas y administrativas. Los segundos, los controles que provienen del Estado, equivocadamente se realizan en un marco similar al de cualquier institución pública, considerando a las Universidades como estructuras ministeriales que dependen del Ejecutivo. Por ello, se aboga por que se norme a ellas de manera especializada y atendiendo a la realidad universitaria.

Albord Cantard, con la experiencia de su propia gestión de Rector de la Universidad de la Plata sostiene: “En definitiva, por su carácter de autónomas, las universidades no dependen de los Poderes Ejecutivos y por lo tanto el ejercicio del control por parte de estos poderes sobre las universidades se presenta incompatible con el contenido propio de la autonomía universitaria. Ello no implica, bajo ningún punto de vista, la idea de que la actividad de las universidades no pueda ni deba ser controlada, sino que debe generarse un sistema de control que compatibilice con el estatus jurídico de las universidades...<sup>475</sup>”.

No se niega la necesidad de controles, pero estos deben provenir desde una esfera independiente (en cuanto esto sea posible) de los órganos creados

---

<sup>475</sup> CANTARD, A. (2014).

para este propósito como las Contralorías del Estado, pero con una normativa especializada para Universidades y de manera específica en el manejo de los recursos públicos, no así de la gestión académica y administrativa que debe gozar de autonomía. Desde luego, es necesaria la intervención de los órganos de regulación universitarios sin interferir en las decisiones propias de las Universidades, las que deberán rendir cuentas de los resultados de sus procesos como elementos de garantía de calidad. No podría eso significar que los parámetros de evaluación y acreditación sean instrumentos de persecución y de regulación política de comportamientos de las Universidades y de los universitarios.

Así mismo, como entidades públicas, las Universidades están sujetas a las normas de la Administración pública respecto a contratación, pero sería oportuno establecer mecanismos apropiados para que tengan procesos distintos o especiales de contratación a fin de evitar que se vean envueltos en los trámites engorrosos y burocráticos propios del sector público. Algo al respecto se ha hecho en Ecuador con la emisión de normativa de régimen especial para contratación en las Instituciones de Educación Superior, lo cual fue analizado en el Capítulo II.

Se hace necesario comprender que las Universidades forman parte del Estado, pues son creadas por este para el ejercicio de la potestad pública en materia de educación superior; por ello, reciben recursos provenientes del fisco. En tal sentido, la autonomía tiene una doble vía: al Estado le correspondería emitir la política pública, regular y financiar a las Universidades; y, estas tendrían la obligación de ejecutar la política pública, administrar el gasto de manera eficiente y rendir cuentas. Al respecto, es preciso delimitar las formas de transferencia de esos recursos para evitar que tal proceso se cumpla sin condicionamientos o restricciones derivadas de intereses políticos; así mismo, se deberán establecer los mecanismos de rendición de cuentas de las Universidades frente a esos recursos recibidos.

Muñoz García expresa al respecto: “En las relaciones de la universidad con el Estado lo que se pone en disputa es la práctica de la autonomía, la posibilidad de la institución de crear, transmitir y difundir conocimiento para determinados fines, de tener un proyecto educativo propio definido por la capacidad de autogobernarse en materia académica. Para el Estado, en el

fondo, se trata de un asunto que se liga al grado de control que puede ejercer el gobierno sobre la conducción académica y política de las universidades públicas, lo cual lo vincula al financiamiento de estas instituciones y a sus propios intereses políticos en materia de desarrollo económico. En este juego, entre la postura de la universidad y la postura del Estado se tensan las relaciones entre las dos partes. La disputa por el ejercicio de la autonomía es, a fin de cuentas, una disputa por la hegemonía del proyecto educativo, sostén del modelo de desarrollo de la sociedad<sup>476</sup>".

Junto a esta relación Estado-Universidad y sin perjuicio de las regulaciones que le corresponden al Estado, la autonomía universitaria encuentra fundamento en la necesidad de que sean las Universidades las que ejerzan su gobierno y gobernanza, que se den las autoridades que decide la comunidad universitaria, que emita su normativa interna, que el acceso a la educación universitaria de las personas se lleve a efecto libre de intervenciones del poder público y que la gestión académica, administrativa y financiera sea cumplida de manera directa por las Universidades.

Si bien la autonomía ha sido alcanzada con la propia acción reivindicativa de los universitarios; una vez reconocida jurídicamente, como un derecho, corresponde realizar acciones de entendimiento con los gobiernos de turno, lo que no significa entreguismo o sometimiento a las decisiones políticas de los partidos de turno en la dirección del Estado. Pese a ello, la Universidad no puede alejarse de los gobiernos pues, desde esas esferas se emiten las políticas públicas en materia de educación superior, por lo que la participación de las Universidades evitaría que sean pronunciadas al margen de la visión que se expresa en los recintos universitarios. Este aspecto merecería una normativa que cree espacios obligatorios de diálogo de los gobiernos y las Universidades, lo que incluiría a aquellas instancias que forman parte del gobierno y actúan de manera descentralizada.

Para que la autonomía tenga plena validez y legitimidad, requiere de acto constitutivo, luego legislativo y reglamentario. En efecto, su sustento debe proceder de las Constituciones de los países y como producto de ello, el desarrollo de las responsabilidades y límites mínimos debe ser regulado

---

<sup>476</sup> MUÑOZ GARCÍA, H. (2010: 98).

mediante Ley. A partir de la normativa estatal, para cumplir sus fines de educar, investigar y extender la cultura, para decidir la estructura y forma de su gobierno, para determinar la orientación y el contenido de sus planes y programas de estudio e investigación, para fijar las condiciones de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y para administrar su patrimonio, las Universidades podrán emitir su normativa interna a través de Estatutos o Reglamentos, los cuales deben reflejar su realidad sin contraponer el orden jurídico del Estado; pero así mismo, se considera que no es adecuado que existan regulaciones, formatos y disposiciones que con el pretexto de control jurídico previo, se impongan aspectos que afectan a la autonomía. Los estatutos o reglamentos universitarios deben ser emitidos y aprobados por las Universidades y exclusivamente debería existir un pronunciamiento eminentemente jurídico de la constitucionalidad y legalidad de los mismos por parte de las autoridades de regulación para de manera diligente proceder a su registro.

La esencia del reconocimiento jurídico de la autonomía universitaria son las Constituciones para darle solidez y protección en el futuro. En palabras de Chaves García al referirse al reconocimiento constitucional de la autonomía en España: “Las Leyes podrán modificarse pero la Constitución por su superior rango es extraordinariamente rígida a los cambios, pudiendo afirmarse sin exageración que el manto de la autonomía universitaria, engarzado en la Constitución, tiene asegurada la longevidad, y con ello la virtud mágica de convertirse en sólida armadura frente a las invasiones de los muros universitarios por parte de los poderes públicos de todo orden<sup>477</sup>”.

La incorporación de la autonomía universitaria a las Constituciones de los diferentes países, ha sido resultado de la aceptación ciudadana y gubernamental de la presencia de las Universidades como elemento fundamental en la vida nacional y de influencia trascendente; pero que además obedece a la permanente actividad realizada por los universitarios en favor del conocimiento y la orientación a la colectividad.

La constitucionalidad de la autonomía universitaria ha sido un proceso que ha tenido diversidad en su desarrollo dependiendo de las situaciones

---

<sup>477</sup> CHAVES GARCÍA, J.R. (2002: 19).

políticas y sociales de cada país, pero existe más o menos coincidencia en los aspectos esenciales. Las diferentes Constituciones en América han ido incorporando derechos civiles, sociales y políticos con un gran desarrollo en el Siglo XX entre los que se incluye el derecho a la autonomía universitaria, siendo Bolivia país pionero. Similar reconocimiento se encuentra en las Constituciones de Europa y los orígenes son casi simultáneos en fechas si se toma en consideración las referencias expuestas por Diego Valadés<sup>478</sup> sobre las Constituciones de la IV República Francesa y Baviera de 1946), Hesse Nassau, Wurtemberg-Hogenzollern y Renania Palatinado de 1947. Las fechas señaladas permiten establecer que sería Perú y no Ecuador como sostiene Valadés, el primer país no solo en América sino comparativamente con Europa, en que la autonomía universitaria alcanza rango constitucional.

Una vez logrado el marco constitucional de amparo de la autonomía universitaria, ésta al igual que otros derechos, no pasó de ser un enunciado, pues, durante mucho tiempo y con la aplicación indebida del “principio de legalidad”, las Constituciones fueron textos ornamentales que no se cumplían si no existía de por medio una ley que los pusiera en marcha.

Con la presencia de las corrientes neo constitucionalistas y la existencia de Tribunales o Cortes Constitucionales, así como la propia acción de la sociedad, los derechos constitucionales son exigibles aun judicialmente sin requerir de una norma secundaria. También se ha desarrollado de manera muy específica y determinante, desde las propias Constituciones, la jerarquía de las normas, lo que permite apreciar que las Constituciones prevalecen de manera indefectible sobre cualquier norma y no necesitan de amparo legal para poner en marcha el ejercicio de derechos. Ha prevalecido el “Estado Constitucional de Derechos” sobre el “Estado de Legalidad”.

En la actualidad los países de América y el mundo han implementado normativa legal y reglamentaria que regula la autonomía, posibilitando el ejercicio de ella mediante normativa emitida por las propias Universidades; no obstante, el escollo que existiría sería precisamente la interferencia por parte de los órganos reguladores respecto a los controles para aprobación de Estatutos y Reglamentos elaborados por la comunidad universitaria, así como innumerables

---

<sup>478</sup> VALADÉS, D. (2014: 25).

aspectos burocráticos que distraen el quehacer propio de docentes en tareas administrativas.

A lo interno, en las propias Universidades el ejercicio de la autonomía encuentra tropiezos derivados de las pugnas políticas existentes y que son propias de una institución en donde existe libertad de pensamiento y de cátedra, que a pesar de ello, podrían verse restringidas por la acción de autoridades que alcanzando el poder interno, respondan a intereses de los gobiernos de turno e impongan su política universitaria con afectación de los sectores que les fueron adversos en las contiendas que posibilitaron su triunfo. La autonomía internamente está sujeta a las condiciones políticas en que se alcanza el gobierno universitario.

Muñoz García<sup>479</sup> señala que la autonomía está ligada a las estructuras de poder en las Universidades al ejercicio que se haga de ese poder y a la competencia que se suscita para alcanzar el mismo; pero, además, ratifica la idea de que los autogobiernos muchas veces responden a las lógicas del gobierno central de cada país, sirven dice como “cadenas” mediante las cuales se transmiten las políticas gubernamentales negociando el financiamiento universitario en condiciones de subordinación. Por otro lado, señala que la restricción de la autonomía se refleja en la política universitaria, pues, los rectores se convierten en gestores administrativos más que en académicos superponiéndose la burocracia en el campus sobre la academia.

Una vez reconocida constitucionalmente la autonomía, la potestad normativa se desarrolla a través de los Estatutos que constituyen la norma suprema interna para las Universidades. A continuación, se presenta un cuadro que permite apreciar la normativa y el procedimiento para aprobación de Estatutos en el derecho comparado:

---

<sup>479</sup> MUÑOZ GARCÍA, H. (2010: 101).



**Cuadro N° 16<sup>480</sup>:**  
**Aprobación de Estatutos**

<b>UNIVERSIDAD</b>	<b>NORMA</b>	<b>PROCEDIMIENTO</b>
ECUADOR	<b>Ley Orgánica de Educación Superior</b> Disposición Transitoria Décima "Tercera. - En el plazo de ciento ochenta (180) días los órganos colegiados superiores de las instituciones de educación superior deberán aprobar las reformas de los estatutos que entrarán en vigencia de manera inmediata y los remitirán al Consejo de Educación Superior para su validación y conformidad con la ley".	La Universidad genera sus estatutos y reformas remitiendo al Consejo de Educación Superior para su validación y conformidad con la ley.
COLOMBIA	<b>Ley 30 de Educación Superior</b> "Artículo 29. La autonomía de las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales estará determinada por su campo de acción y de acuerdo con la presente Ley en los siguientes aspectos: a) Darse y modificar sus estatutos. (...)"	La Universidad promulga sus estatutos conforme los lineamientos básicos previstos en la Ley de Educación Superior. El Ministerio de Educación Nacional, ejerce la suprema inspección y vigilancia para verificar el cumplimiento de los objetivos previsto en la ley y en los propios estatutos universitarios Art. 31, 32,33 Ley de Educación Superior.
PERU	<b>Ley Universitaria</b> "Art. 15.- Nral. 15.11.- Aprobar sus documentos de gestión. Artículo 57. Atribuciones de la Asamblea Universitaria 57.1 Aprobar las políticas de desarrollo universitario. 57.2 Reformar los estatutos de la universidad con la aprobación de por lo menos dos tercios del número de miembros, y remitir el nuevo Estatuto a la SUNEDU. (...)"	La Universidad genera su estatuto y la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria SUNEDU los aprueba Art. 15 Nral. 15.11
BOLIVIA	<b>Estatuto Orgánico de la Universidad Boliviana</b> "Art. 5.- literal a) La Autonomía e igualdad jerárquica de las Universidades Públicas que la integran, debiendo entenderse por autonomía, conforme al Art.185 de la Constitución Política del Estado, la libre administración de sus recursos, el nombramiento de sus autoridades, personal docente y administrativo, la elaboración y aprobación de sus estatutos, (...)"	La Universidad promulga su estatuto como ejercicio de su autonomía.

<sup>480</sup> Elaboración propia.

<p>ESPAÑA</p>	<p><b>Ley Orgánica de Universidades</b>  “Art. 6. Régimen jurídico. (...) Las Universidades públicas se regirán, además, por la Ley de su creación y por sus Estatutos, que serán elaborados por aquéllas y, previo su control de legalidad, aprobados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma. Si existieran reparos de legalidad, las Universidades deberán subsanarlos, de acuerdo con el procedimiento previsto en sus Estatutos, y someterlos de nuevo a la aprobación por el Gobierno de la Comunidad Autónoma. (...)”</p>	<p>La Universidad genera su estatuto cumpliendo los lineamientos básicos establecidos en la Ley, mismos que deben ser aprobados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma a la que pertenezca</p>
---------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### 3.3. Potestad académica

La potestad académica está relacionada de manera directa con la libertad de cátedra y de investigación, esa independencia que deben tener los profesores e investigadores para realizar sus labores académicas sin restricción alguna utilizando los procedimientos que considere apropiados y con la guía de un determinado enfoque que responda a sus creencias y concepciones. Se trata de la libertad para enseñar y para investigar sin interferencias ajenas a la Academia. Dicha potestad se desarrolla en el marco de la institución universitaria y dentro de ella no pueden existir impedimentos para su libre accionar, pese a lo cual es evidente que existen ciertas regulaciones necesarias que no pueden concebirse como atentatorias a esa autonomía, entre ellas las referentes a la carga horaria o al cumplimiento de horarios de labor; igualmente, existen normas que establecen requisitos para el ejercicio de la cátedra y de la investigación.

Parecería ser que la autonomía académica entra en contradicción con las disposiciones que emanan desde el Estado cuando este pretende regular a más del ingreso al ejercicio de la cátedra y la investigación, enfoques de carácter curricular que deberían ser decididos por el propio gobierno universitario. “La libertad de la enseñanza e investigación, sin embargo, no es una función aislada, sino que se ejerce armónicamente al interior de la institución universitaria de acuerdo a principios positivos. La universidad ejerce acciones político-académicas que se relacionan, por un lado, con la regulación de las enseñanzas e investigaciones que imparten sus miembros, y por otro, con la protección del espacio del saber superior ante el Estado y la sociedad. La universidad es por ende un órgano de acción y decisión que cobija y a la vez trasciende la libertad de la enseñanza e investigación. Este órgano de acción será llamado autónomo en un sentido académico puro si los profesores son elegidos por concurso y su forma de enseñanza e investigación carece de coerción externa, y será llamado autónomo en un sentido político si su forma de gobierno es el autogobierno<sup>481</sup>”.

La potestad académica de las Universidades está vinculada con la libertad para la elaboración de planes de estudio, mecanismos de acceso y titulación. Constituye el fundamento esencial de la razón de ser de la actividad universitaria.

---

<sup>481</sup> NAISHTAT F. (2018).

En dichas actividades académicas de todas maneras existen normas de orientación y de regulación que en muchos casos restringen la autonomía como cuando se imponen parámetros que deben ser observados en la elaboración de diseños curriculares.

En el marco del derecho comparado se puede señalar que las legislaciones de los diferentes países en estudio, como era de esperarse, porque tanto la libertad de enseñanza como la libertad de investigación, son esencia de la autonomía, reconocen dichas libertades como elemento central en el quehacer universitario.

En la Constitución colombiana vigente aprobada en 1991, en su artículo 27 se establece que el Estado es el garante de las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y el artículo 30 establece como propio de las universidades la búsqueda de la verdad, el ejercicio libre y responsable de la crítica, de la cátedra y del aprendizaje, siempre sujeto a la Ley.

La Constitución peruana de 1993 dentro de los Derechos Sociales y Económicos que tienen los ciudadanos, se encuentra el relativo a la educación universitaria. La autonomía universitaria se delimita luego de establecer los fines que tiene la educación universitaria que se concretan a la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica. Se garantiza la libertad de cátedra y se rechaza la intolerancia como definición que ampararía la libertad de pensamiento dentro de los recintos universitarios. Un punto controvertido en la legislación peruana es la intervención de la SUNEDU la cual, para conceder licencias de funcionamiento a las Universidades, lo hace en función de los planes y programas de estudio, así como de las líneas investigativas, por lo que la autonomía académica se sujeta a disposiciones de orden burocrático.

La normativa boliviana establece en su Constitución que la educación superior desarrolla procesos de generación y divulgación de conocimientos orientados al desarrollo integral de la sociedad<sup>482</sup>, estableciéndose en el Estatuto Orgánico del Sistema de la Universidad Boliviana como principio fundamental del sistema de la universidad Boliviana la libertad académica que comprende la libertad de cátedra, asegurando a cada profesor la máxima independencia de

---

<sup>482</sup> Ley de la Educación “Avelino Siñani- Elizardo Pérez” No.070

criterio y expresión científica en el cumplimiento de su función docente, así como también la libertad de investigación y de estudio.

En España su Constitución señala en el Art. 27 el derecho a la educación reconociendo la libertad de enseñanza; y, en la Ley Orgánica 6/2001 de Universidades en su artículo 2 se establece que la actividad de la Universidad, así como su autonomía, se fundamentan en el principio de “libertad académica, manifestada en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio”.

En cuanto a los planes de estudio y currículos, en Colombia tienen las universidades la facultad de crear y desarrollar sus planes y programas académicos. En el Perú según la Ley Universitaria, cada Universidad determina el diseño curricular de acuerdo a las necesidades nacionales y regionales, los cuales deben ser actualizados cada tres años de acuerdo a los avances tecnológicos y científicos. En Bolivia la Ley de la Educación indica que es responsabilidad del Ministerio de Educación diseñar, aprobar e implementar el currículo base con participación de los actores educativos contando además con un currículo regionalizado basado en las características del contexto sociocultural y lingüístico de cada región. En España se regula dentro de la Ley Orgánica de Universidades y como parte de la autonomía, la elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación y de enseñanzas específicas de formación a lo largo de toda la vida.

### **3.4. Potestad administrativa**

La potestad administrativa es la facultad que tienen las Universidades para autoorganizarse, poder realizar sus procesos de contratación de personal, así como los procesos administrativos de planificación y manejo de presupuestos. Para este propósito, deben utilizarse herramientas modernas para una eficiente administración que utilice los recursos materiales y financieros, así como el talento humano de manera oportuna en el cumplimiento de fines universitarios. La planificación estratégica y otros elementos interesantes de las ciencias de la administración, deben contribuir a la gestión de las Universidades desde sus requerimientos académicos y no desde la óptica empresarial, deben ser utilizadas para la generación de conocimiento y a la investigación. No es conveniente que de manera permanente se aprecie que las autoridades

académicas se encuentren llenando formularios administrativos para cumplir con los requerimientos de las autoridades gubernamentales para cumplir normas burocráticas. No se descarta la utilización de herramientas administrativas, pero siempre desde la lógica académica y no desde la lógica empresarial.

En el derecho comparado, se puede apreciar que la autonomía administrativa en Colombia se regula en la Ley de Educación Superior confiriendo a las instituciones de educación superior, la facultad de decidir sobre su estructura y organización, la gestión de su talento humano, sus procesos de planeación y contratación. La autonomía administrativa en la legislación peruana está claramente definida como “la potestad autodeterminativa para establecer los principios técnicos y prácticas de sistemas de gestión tendientes a facilitar la consecución de los fines de institución universitaria, incluyendo la organización y administración del escalafón de su personal docente y administrativo. Económico, implica la potestad autodeterminativa para administrar y disponer del patrimonio institucional; así como para fijar los criterios de generación y aplicación de los recursos<sup>483</sup>”. Dicha potestad se extiende a la contratación del personal docente y administrativo, clasificando a los primeros en Ordinarios (principales, asociados y auxiliares), Extraordinarios (eméritos, honorarios y similares) y Contratados. El personal administrativo se rige por la normativa del servicio público. La Constitución Boliviana establece en los términos de la autonomía a la libre administración de sus recursos, el nombramiento de sus autoridades, su personal docente y administrativo; la elaboración de sus estatutos facultando además a las universidades públicas la posibilidad de negociar empréstitos con garantía de sus bienes y recursos, previa aprobación legislativa.

En España, la Constitución reconoce la autonomía universitaria en los términos que la ley prevé y la Ley Orgánica de Universidades en el Art. 2 indica que la autonomía universitaria exige y hace posible que docentes, investigadores y estudiantes cumplan con sus responsabilidades, en orden a la satisfacción de las necesidades educativas, respecto del profesorado las universidades públicas estará compuesto de funcionarios de los cuerpos docentes universitarios y de

---

<sup>483</sup> Ley Universitaria 30220 de 9 de julio de 2014.

personal contratado bajo las figuras de Ayudante, profesor Ayudante Doctor, Profesor Contratado Doctor, Profesor Asociado y Profesor Visitante.

Respecto al financiamiento de las Universidades y sus recursos cabe mencionar que, en Colombia, las instituciones de educación estatales son subvencionadas por el Estado, pero evidencian déficit. En el Perú las Universidades públicas están reguladas en materia de presupuesto por las normas del sector público, reciben asignaciones de presupuesto para su necesidades básicas relacionadas con gastos corrientes y operativos, adicionales de acuerdo a sus proyectos de investigación, responsabilidad social, desarrollo del deporte, cumplimiento de objetivos y acreditación de la calidad, para infraestructura y equipamiento; y, por último, pueden concursar para la asignación de fondos especiales para desarrollo de programas y proyectos de interés social. En Bolivia la Constitución establece que las Universidades se financian por el Estado Plurinacional, a través de recursos del Tesoro General del Estado y de las entidades territoriales autónomas. El artículo 93 del Estatuto Orgánico del Sistema de la Universidad Boliviana se refiere a las obligaciones del Estado con las Universidades públicas y a ellas respecto de sus responsabilidades. Al Estado le corresponde básicamente subvencionar de manera suficiente a las Universidades; y, estas, entre otros aspectos, deben rendir cuentas y ser transparentes en el uso de sus recursos. Existen tres órganos de control al respecto: Asamblea Plurinacional Legislativa, Contraloría General y Órgano Ejecutivo.

En España debido a la crisis suscitada en el año 2008, el financiamiento de las Universidades españolas se encuentra experimentando un cambio de modelo en el que los aportes estatales son menores en relación al PIB (1,08) por debajo de la media de la OCDE y financiándose con el aporte de las matrículas de los estudiantes que han crecido. Existe por lo mismo, una relación inversa en los recursos para las Universidades españolas: menos gasto público frente a incremento de financiamiento por matrículas<sup>484</sup>, situación que es ratificada con el informe que presenta el Observatorio Sistema Universitario (OU) en el documento ¿Quién financia la universidad?<sup>485</sup>.

---

<sup>484</sup> HERRANZ LONCÁN, A. (2018).

<sup>485</sup> SACRISTÁN, V. (2017).

### 3.5. Potestad Disciplinaria

En cuanto al régimen disciplinario en el Derecho Comparado se encuentran dos situaciones diferenciadas: la una que corresponde a legislaciones de Colombia, Bolivia y España las cuales, en función de la autonomía, remiten a los Estatutos de las Universidades su regulación. La otra que corresponde a la legislación peruana que desarrolla en su normativa de manera amplia el régimen disciplinario. Al respecto en Ecuador en su normativa se establece una regulación híbrida que comprendería las dos anteriores, por cuanto se determinan faltas y sanciones y aún el procedimiento mínimo que debe observar el régimen disciplinario, pero a su vez remite a los Estatutos el desarrollo del procedimiento y la determinación de instancias, así como la posibilidad de determinar faltas adicionales a las establecidas en la LOES.

En Colombia el régimen disciplinario tiene como fundamento la Ley 30 de 28 de diciembre de 1992, por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior. Esta Ley no desarrolla aspectos relativos al tema que ocupa esta parte de la investigación y únicamente se concreta a reconocer que bajo el principio de autonomía que tienen las Universidades, deben contemplar en sus Estatutos el régimen disciplinario para profesores (artículos 75 y 123), personal administrativo (artículo 79) y estudiantes (artículo 109).

Corresponde por lo mismo, a las Universidades elaborar el régimen disciplinario que debe estar contenido en los Estatutos, es decir cada Estatuto de las Universidades debe tipificar las faltas y las sanciones, así como el procedimiento administrativo pertinente.

Esta delegación de la Ley a los Estatutos podría contraponerse al principio de legalidad que se aplica en materia disciplinaria, pues, las faltas y las sanciones deberían estar debidamente tipificadas en la Ley, lo que no ocurre en el caso colombiano. De igual manera, se deja abierta la posibilidad a una regulación de cada Universidad que pudiera provocar arbitrariedades, abusos, o demasiada flexibilidad. De todas maneras, la Corte Constitucional colombiana ha emitido sentencias que determinan que en los procedimientos disciplinarios debe observarse el debido proceso garantizado en la constitución, el derecho a



la defensa. También ha determinado que las Universidades deben tipificar faltas y sanciones, así como un procedimiento disciplinario en sus Estatutos. Es importante señalar que, frente a demandas de inconstitucionalidad que se han planteado respecto al régimen especial que tienen las Universidades en el aspecto disciplinario, la Corte Constitucional se ha pronunciado declarando exequibles los artículos 75, 79, 109 y 123 antes referidos de la Ley 30 de 28 de diciembre de 1992, es decir que los mismos se encuentran conformes con la Constitución de la República; en tal virtud, las Universidades seguirán teniendo un régimen especial en materia disciplinaria el cual debe constar en sus Estatutos en función de la autonomía reconocida constitucionalmente (C-829-02, 8 de octubre de 2002).

Por cuanto los universitarios (profesores y personal administrativo) ejercen funciones en el servicio público de la educación superior, puede recurrirse como norma supletoria a la Ley 734 de 2002 por la cual se expidió el Código Disciplinario Único que se aplica para el servicio público.

Por otro lado, la Ley 30 de 28 de diciembre de 1992 señala de manera expresa las sanciones que pueden aplicarse siguiendo el procedimiento administrativo, a representantes legales, Rectores, y directivos de las Instituciones de Educación Superior cuando han incumplido la Ley. Dichas sanciones según el artículo 48 son:

“a) Amonestación privada. b) Amonestación pública. c) Multas sucesivas hasta de cien (100) veces el salario mínimo legal mensual vigente en el país”.

Las Instituciones de Educación Superior también pueden ser sancionadas por las siguientes causales establecidas en el artículo 49:

“a) Por desconocer, incumplir o desviarse de los objetivos señalados a la Educación Superior en el artículo 6° de la presente Ley.

b) Por incumplir o entorpecer las facultades de inspección y vigilancia que corresponden al Gobierno Nacional.

c) Por ofrecer programas sin el cumplimiento de las exigencias legales”.

En los casos antes señalados las sanciones aplicables son las siguientes contenidas en el mismo artículo 48:

“d) Suspensión de programas académicos y de admisiones por el término hasta de un (1) año. e) Cancelación de programas académicos.

f) Suspensión de la personería jurídica de la institución.

g) Cancelación de la personería jurídica de la institución”.

La imposición de sanciones corresponde al Ministro de Educación Nacional, previo concepto del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) contenido en resolución motivada (artículo 48).

En la República del Perú la potestad disciplinaria de las Universidades se encuentra determinada en la Ley 30220, Ley Universitaria. Dicha potestad se la ejerce respecto a docentes y estudiantes por incumplimiento de los deberes señalados en la misma Ley. En cuanto al personal administrativo que labora en las Universidades públicas, son considerados servidores públicos no docentes su régimen disciplinario es el que se aplica en el servicio público en general a través de la Ley de Servicio Civil 30057 promulgada el 3 de julio de 2013. De todas maneras, el Consejo Universitario tiene la facultad de remover al personal administrativo, de acuerdo al pedido que formulen las unidades pertinentes.

En cuanto a los órganos sancionadores la Ley Universitaria establece que son los Decanos quienes tienen la atribución de proponer al Consejo de Facultad las sanciones a docentes y a estudiantes por el incumplimiento de sus deberes. Por lo mismo, son los Consejos de Facultad los órganos sancionadores, a quienes les corresponde según el artículo 67.2.3 “Dictar el Reglamento académico de la Facultad que comprende las responsabilidades de docentes y estudiantes, así como los regímenes de estudio, evaluación, promoción y sanciones, dentro de las normas establecidas por el Estatuto de la universidad”. Pero también el Consejo Universitario es órgano sancionador de acuerdo a los casos determinados en el Estatuto y los que proponga el Tribunal de Honor, además como se mencionará más adelante, tiene la facultad revisora de la potestad disciplinaria.

El artículo 89 de la indicada Ley determina que la transgresión de principios, deberes y prohibiciones por parte de los docentes en el ejercicio de

sus funciones, genera responsabilidad administrativa que implica que son sujetos de sanción (“pasibles” dice la Ley), según la gravedad de la falta y jerarquía del infractor. La calificación de la gravedad de las faltas es atribución del órgano de gobierno correspondiente ya sea Consejo Universitario o Consejo de Facultad, atendiendo a la naturaleza del acto u omisión del docente.

El artículo 89 tipifica las sanciones para docentes y son las siguientes:

“89.1 Amonestación escrita.

89.2 Suspensión en el cargo hasta por treinta (30) días sin goce de remuneraciones.

89.3 Cese temporal en el cargo sin goce de remuneraciones desde treinta y un (31) días hasta doce (12) meses.

89.4 Destitución del ejercicio de la función docente”.

Las dos primeras sanciones no requieren de un procedimiento previo disciplinario, pues, son las autoridades superiores inmediatas quienes tiene capacidad de imponer tanto la amonestación escrita cuando se considera que la infracción es leve, así como la suspensión del cargo sin derecho a remuneración hasta por 30 días, cuando la falta se considera que no es leve. Esta segunda situación deja al arbitrio de la autoridad inmediata superior la imposición de esta sanción cuando el docente ha incumplido con principios, deberes, obligaciones y prohibiciones, lo cual debería seguir un procedimiento disciplinario que permita al docente ejercer su derecho a la defensa. La suspensión, además, puede imponerse cuando el docente sea reincidente (dos ocasiones) de manera previa a las suspensión en faltas que hayan sido sancionadas con amonestación escrita. cometido con anterioridad cometa una falta o infracción, habiendo sido sancionado, previamente en dos (2) ocasiones con amonestación escrita. El plagio del docente también es motivo de suspensión. Desde luego, las faltas deben ser debidamente comprobadas, pero por esa misma razón se requeriría del procedimiento administrativo disciplinario.

Las sanciones indicadas de cese temporal y destitución imponen la organización de un procedimiento disciplinario previo que debe tener una duración de hasta 45 días hábiles improrrogables (artículo 89).

En el artículo 94 se encuentran tipificadas las faltas que implican cese temporal, las que son consideradas graves<sup>486</sup>. Asimismo, el artículo 95 establece las causales de sanción con destitución<sup>487</sup>, las cuales son consideradas faltas muy graves. Tal tipificación de faltas es positiva porque a diferencia de las sanciones de amonestación escrita y de suspensión no queda al arbitrio de la autoridad inmediata superior la calificación y valoración de los hechos, sino que en estos casos existen expresamente determinados los casos en los que se pueden aplicar las indicadas sanciones, las cuales además serán el resultado de un procedimiento disciplinario en el que exista el debido proceso y el derecho a la defensa.

Las sanciones antes mencionadas son independientes de las responsabilidades penales y civiles que pudieran determinarse.

Es preciso señalar que el artículo 90 establece la medida de separación preventiva del cargo sin perjuicio de la sanción correspondiente, para el caso que se haya iniciado un procedimiento administrativo en contra de un docente “por la presunción de hostigamiento sexual en agravio de un miembro de la comunidad universitaria o los delitos de violación contra la libertad sexual,

---

<sup>486</sup> Son causales de cese temporal las siguientes faltas:

94.1 Causar perjuicio al estudiante o a la universidad.

94.2 Realizar en su centro de trabajo actividades ajenas al cumplimiento de sus funciones de docente, sin la correspondiente autorización.

94.3 Abandonar el cargo injustificadamente.

94.4 Interrumpir u oponerse deliberadamente al normal desarrollo del servicio universitario.

94.5 Asimismo, el docente que incurra en una falta o infracción, habiendo sido sancionado, previamente en dos (2) ocasiones con suspensión, es pasible de cese temporal.

94.6 El cese temporal es impuesto por el órgano de gobierno correspondiente 94.7 Otras que se establecen en el Estatuto.

<sup>487</sup> 95.1 No presentarse al proceso de ratificación en la carrera docente sin causa justificada.

95.2 Ejecutar, promover o encubrir, dentro o fuera de la universidad, actos de violencia física, de calumnia, injuria o difamación, en agravio de cualquier miembro de la comunidad universitaria.

95.3 Realizar actividades comerciales o lucrativas en beneficio propio o de terceros, aprovechando el cargo o la función que se tiene dentro de la universidad.

95.4 Haber sido condenado por delito doloso.

95.5 Incurrir en actos de violencia o causar grave perjuicio contra los derechos fundamentales de los estudiantes y otros miembros de la comunidad universitaria, así como impedir el normal funcionamiento de servicios públicos.

95.6 Maltratar física o psicológicamente al estudiante causando daño grave.

95.7 Realizar conductas de hostigamiento sexual y actos que atenten contra la integridad y libertad sexual tipificados como delitos en el Código Penal.

95.8 Concurrir a la universidad en estado de ebriedad o bajo los efectos de alguna droga.

95.9 Por incurrir en reincidencia, la inasistencia injustificada a su función docente de tres (3) clases consecutivas o cinco (5) discontinuas.

95.10 Otras que establezca el Estatuto.

apología del terrorismo, terrorismo y sus formas agravadas, corrupción de funcionarios y/o tráfico ilícito de drogas; así como incurrir en actos de violencia que atenten contra los derechos fundamentales de la persona y contra el patrimonio que impiden el normal funcionamiento de servicios públicos. Esta medida puede ser adoptada por el Rector quien tiene la facultad de expedir las resoluciones de carácter previsional no solo del personal docente, sino también del personal administrativo de la universidad (artículo 62.5).

Respecto a los estudiantes el artículo 101 de la Ley Universitaria determina pueden ser sujetos de las sanciones que a continuación se detallan, previo procedimiento disciplinario:

“101.1 Amonestación escrita.

101.2 Separación hasta por dos (2) periodos lectivos.

101.3 Separación definitiva”.

Las sanciones son aplicadas por el órgano de gobierno correspondiente, de acuerdo con el Estatuto y según la gravedad de la falta, bajo responsabilidad”.

Adicionalmente, cabe mencionar que la falta de aprobación de una misma materia implica separación temporal del estudiante y se convierte en separación definitiva cuando no aprueba una cuarta vez, sin perjuicio que el Estatuto puede determinar la separación automática y definitiva si desaprueba la tercera ocasión.

El Consejo Universitario como se dijo anteriormente, de acuerdo a lo que determina el artículo 59.12 es instancia revisora, del poder disciplinario sobre los docentes, estudiantes y personal administrativo, de acuerdo como se determine en los reglamentos. Por lo que, en este punto, la Ley delega a la reglamentación interna de las Universidades el ejercicio de esta atribución del máximo órgano de gestión y dirección.

También es oportuno manifestar que existen dos órganos que tienen relación con la potestad disciplinaria de las Universidades en el Perú. El uno es el Tribunal de Honor Universitario, que es encargado de realizar juicios de valor sobre el comportamiento ético de los miembros de la comunidad universitaria, pudiendo proponer sanciones al Consejo Universitario. El otro órgano es la

Defensoría Universitaria encargada de velar por los derechos de los miembros de la comunidad universitaria; sin embargo, la Ley expresamente le excluye de tener competencia en cuanto a medidas disciplinarias, lo cual resulta una limitación más aún cuando entre sus facultades el conocer denuncias y reclamaciones sobre derechos individuales, los cuales podrían ser vulnerados en el procedimiento disciplinario.

Por último, el artículo 21 de la Ley Universitaria establece un régimen sancionador cuya potestad la tiene la SUNEDU, la cual puede imponer sanciones de multa, suspensión y cancelación del licenciamiento a las Universidades cuando infrinjan normas de licenciamiento, uso indebido de recursos públicos, condiciones de calidad.

En el caso de Bolivia, es necesario recordar que es el Estatuto Orgánico de la Universidad Boliviana el que rige el sistema académico de las Universidades públicas en dicha República. Dicho Estatuto prevé la existencia de infracciones por parte de los miembros de la comunidad universitaria y deja a los Estatutos de cada Universidad su regulación.

El artículo 151 del Estatuto Orgánico de la Universidad Boliviana determina el compromiso de todos los miembros de la comunidad universitaria al respeto de su normativa y a los principios que rigen a la Universidad Pública Boliviana. En caso de infracciones debe establecerse la responsabilidad mediante un procedimiento denominado “proceso universitario”. Para este propósito, las Universidades que conforman el sistema deben conformar tribunales para conocer y resolver los casos disciplinarios contra autoridades, docentes, estudiantes y personal administrativo.

El artículo 152 del indicado Estatuto señala: “El Estatuto y Reglamentos de cada Universidad, de acuerdo al régimen de cogobierno paritario docente-estudiantil norman los procedimientos disciplinarios. La sanción impuesta por una Universidad es válida para todo el Sistema”.

Por lo expuesto, es en el ámbito de la autonomía que las Universidades deben regular su potestad disciplinaria, la cual debe estar integrada en su normativa interna considerando que las sanciones son de validez para todo el sistema de la Universidad Pública Boliviana.

En España la potestad disciplinaria es parte esencial de la autonomía universitaria. El artículo 2.4 de la LOU determina que “La autonomía universitaria exige y hace posible que docentes, investigadores y estudiantes cumplan con sus respectivas responsabilidades, en orden a la satisfacción de las necesidades educativas, científicas y profesionales de la sociedad, así como que las Universidades rindan cuentas del uso de sus medios y recursos a la sociedad”. El incumplimiento de deberes y obligaciones por parte de los profesores funcionarios se rige por el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, que aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado.

La LOU remite a los Estatutos de las Universidades públicas la regulación del régimen disciplinario de estudiantes otra vez en función de la autonomía universitaria y en relación con sus derechos y deberes en el artículo 46.2 LOU: “Los Estatutos y normas de organización y funcionamiento desarrollarán los derechos y los deberes de los estudiantes, así como los mecanismos para su garantía”. La disposición citada determina que son las Universidades las que de manera interna deben organizarse y desarrollar los derechos y deberes de los estudiantes y las formas de garantizar los mismos, lo que lleva implícita la obligación de establecer la regulación, los procedimientos o mecanismos sobre los aspectos disciplinarios como medio de garantía en este caso, del cumplimiento de los deberes por parte de los estudiantes. Asimismo, debe tenerse presente el mandato del artículo 46.5 LOU al Gobierno de aprobar un Estatuto del Estudiante Universitario. Dicha obligación se ve cumplida con el Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Estudiante Universitario, donde se regulan los derechos (artículos 7 a 11) y los deberes de los estudiantes<sup>488</sup> (artículo 13).

---

<sup>488</sup> Artículo 13 Real Decreto 1791/2010. Deberes de los estudiantes universitarios.

1. Los estudiantes universitarios deben asumir el compromiso de tener una presencia activa y corresponsable en la universidad, deben conocer su universidad, respetar sus Estatutos y demás normas de funcionamiento aprobadas por los procedimientos reglamentarios.

2. Entendidos como expresión de ese compromiso, los deberes de los estudiantes universitarios serán los siguientes:

a) El estudio y la participación activa en las actividades académicas que ayuden a completar su formación.

b) Respetar a los miembros de la comunidad universitaria, al personal de las entidades colaboradoras o que presten servicios en la universidad.

Pese a lo dicho, respecto a los estudiantes parece que quedaría aún vigente el Decreto de 8 de septiembre de 1954, mediante el cual se aprobó el Reglamento de Disciplina Académica de los Centros Oficiales de Enseñanza Superior y de Enseñanzas Técnicas. Este Reglamento pese a las reformas limitadas que ha experimentado ha sido el referente sobre el régimen disciplinario de los estudiantes, sobre todo porque sería el que menos dudas deja sobre la “compatibilidad con el principio de reserva Ley”, por lo que es el que estaría siendo aplicado en la mayoría de Universidades públicas españolas y solamente unas pocas Universidades han aprobado reglamentos internos sobre la disciplina estudiantil<sup>489</sup>.

Cabe señalar también que la Disposición adicional segunda del Real Decreto 1791/2010 (*Regulación de los procedimientos administrativos sancionadores en el ámbito universitario*), determina la obligación del Gobierno de presentar a las Cortes Generales un proyecto para regular la potestad disciplinaria, para el caso de los estudiantes, el cual debe incluir la tipificación de infracciones, sanciones, procedimiento sancionador y garantías del derecho a la

- 
- c) Cuidar y usar debidamente los bienes, equipos, instalaciones o recinto de la universidad o de aquellas entidades colaboradoras con la misma.
  - d) Abstenerse de la utilización o cooperación en procedimientos fraudulentos en las pruebas de evaluación, en los trabajos que se realicen o en documentos oficiales de la universidad.
  - e) Participar de forma responsable en las actividades universitarias y cooperar al normal desarrollo de las mismas.
  - f) Conocer y cumplir los Estatutos y demás normas reglamentarias de la universidad.
  - g) Conocer y cumplir las normas internas sobre seguridad y salud, especialmente las que se refieren al uso de laboratorios de prácticas y entornos de investigación.
  - h) Respetar el nombre, los símbolos y emblemas de la universidad o de sus órganos, así como su debido uso.
  - i) Respetar los actos académicos de la universidad, así como a los participantes en los mismos, sin menoscabo de su libre ejercicio de expresión y manifestación.
  - j) Ejercer y promover activamente la no discriminación por razón de nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, convicción u opinión, edad, discapacidad, nacionalidad, enfermedad, orientación sexual e identidad de género, condición socioeconómica, idiomática o lingüística, o afinidad política y sindical, o por razón de apariencia, sobrepeso u obesidad, o por cualquier otra condición o circunstancia personal o social, de los miembros de la comunidad universitaria, del personal de las entidades colaboradoras o que presten servicios en la universidad.
  - k) Ejercer, en su caso, las responsabilidades propias del cargo de representación para el que hayan sido elegidos.
  - l) Informar a sus representados de las actividades y resoluciones de los órganos colegiados en los que participa, así como de sus propias actuaciones, con la reserva y discreción que se establezcan en dichos órganos.
  - m) Participar de forma activa y responsable en las reuniones de los órganos colegiados para los que haya sido elegido.
  - n) Contribuir a la mejora de los fines y funcionamiento de la universidad.
  - o) Cualquier otro deber que le sea asignado en los Estatutos de la universidad en la que está matriculado.

<sup>489</sup> TARDÍO PATO, J.A. (2018: 583).



defensa y eficacia del desarrollo del procedimiento. Tal disposición no se ha puesto en marcha pese a que señalaba como plazo de presentación del proyecto de ley un año desde la vigencia del Real Decreto que aprobó el Estatuto del Estudiante Universitario. Dicha Ley es un imperativo ante vacíos legales que evidencia el régimen sancionador para estudiantes en España.

Sobre el personal de administración y servicios (PAS), el artículo 77 de la LOU establece la competencia del Rector para aplicar el régimen disciplinario a los funcionarios de administración y servicios y al personal laboral que es el contratado por las Universidades. No obstante, dicho precepto excluye al Rector para la sanción de separación de funcionarios de administración y de servicios, cuya resolución le corresponde al Consejo de Ministros, según la Disposición Adicional Segunda del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, emitido mediante Real Decreto 33/1986, de 10 de enero.

## **4. MODELOS DE GOBIERNOS UNIVERSITARIOS EN EL DERECHO COMPARADO**

### **4.1. Gobierno universitario en Colombia**

En el Título III, Capítulo II de la Ley 30 de Educación Superior, de 28 de diciembre de 1992, que se encuentra vigente, se establecen 8 artículos destinados a la organización y elecciones en las Universidades estatales u oficiales, en ellos, desde el artículo 62 al 69 puede apreciarse la forma en que internamente se estructura el gobierno universitario en Colombia, que es dependiente del Ejecutivo, pues, además, el Presidente de la República ejerce la inspección y vigilancia por mandato constitucional, pudiendo delegar tal atribución al Ministerio de Educación, el cual cuenta con el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) y del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) como sus organismos vinculados. Por otro lado, existen tres organismos asesores uno de los cuales es el Comité para estudio y análisis de los temas relativos a las Universidades. En el CESU y el Comité asesor, tienen representación las Universidades a través de sus Rectores y en el ICFES a través de ex Rectores.

Bajo estos parámetros de dirección y control desde el ejecutivo, las Universidades estatales u oficiales se rigen por tres instancias de autoridad que son el Consejo Superior Universitario, el Consejo Académico y el Rector, cuya organización debe estar regulada en los Estatutos generales que debe emitir cada Universidad. En los organismos de dirección antes señalados, debe existir obligatoriamente la representación del Estado y la comunidad académica.

Se considera al Consejo Superior Universitario el máximo órgano de dirección y gobierno de la Universidad. Su integración evidencia la injerencia directa del gobierno en las decisiones universitarias con clara afectación de su autonomía. Esto es más inquietante si se considera que este organismo es el que organiza y regula todas las actividades que proyectan las Universidades en los diferentes ámbitos de su competencia<sup>490</sup>.

---

<sup>490</sup> Las funciones del Consejo Superior Universitario están establecidas en el artículo 65 de la Ley 30 de 28 de diciembre de 1992 y son las siguientes:

“a) Definir las políticas académicas y administrativas y la planeación institucional.

El Consejo Superior Universitario se integra de acuerdo al artículo 64 de dicha Ley, de la siguiente manera:

“a) El Ministro de Educación Nacional o su delegado, quien lo presidirá en el caso de las instituciones de orden nacional.

b) El Gobernador, quien preside en las universidades departamentales.

c) Un miembro designado por el Presidente de la República, que haya tenido vínculos con el sector universitario.

d) Un representante de las directivas académicas, uno de los docentes, uno de los egresados, uno de los estudiantes, uno del sector productivo y un ex-rector universitario.

e) El Rector de la institución con voz y sin voto.

Parágrafo 1° En las universidades distritales y municipales tendrán asiento en el Consejo Superior los respectivos alcaldes quienes ejercerán la presidencia y no el Gobernador.

Parágrafo 2° Los estatutos orgánicos reglamentarán las calidades, elección y período de permanencia en el Consejo Superior, de los miembros contemplados en el literal d) del presente artículo”.

Tres de los nueve integrantes del Consejo Superior Universitario son representantes del Ejecutivo al máximo órgano de gobierno y de dirección de las Universidades. Tres de los representantes corresponden a los académicos, profesores y estudiantes que están en actividad en las Universidades, pero, además, uno de ellos pertenece a las directivas académicas. El sector productivo se encuentra presente, aunque desde la perspectiva del empresariado y no de los trabajadores que también son parte de este sector. Dos representantes son universitarios que no están activos en la vida universitaria, se trata del representante de los egresados y de un ex rector.

Es evidente que estas elecciones para representantes se tornan complejas y no permiten tener un criterio más o menos homogéneo de la

---

b) Definir la organización académica, administrativa y financiera de la Institución.

c) Velar porque la marcha de la institución esté acorde con las disposiciones legales, el estatuto general y las políticas institucionales.

d) Expedir o modificar los estatutos y reglamentos de la institución.

e) Designar y remover al rector en la forma que prevean sus estatutos.

f) Aprobar el presupuesto de la institución.

g) Darse su propio reglamento.

h) Las demás que le señalen la ley y los estatutos”.

comunidad universitaria, en los grandes problemas de la Universidad. Sus representantes responderán a intereses individuales o corporativos y varios de ellos alejados de la realidad universitaria, por lo que es fácil prever que las decisiones serán adoptadas en su mayoría desde el ejecutivo.

El Rector solamente tiene derecho a voz y se le reconoce como el representante legal y primera autoridad ejecutiva, el cual es designado por el Consejo Universitario Superior. No existe votación universal para elegir el Rector. Se convierte en ejecutor de las decisiones del máximo órgano pudiéndosele delegar ciertas funciones por parte de dicho órgano.

En cuanto al aspecto académico la máxima autoridad de las Universidades es el Consejo Académico, integrado por el Rector quien lo preside y por representantes de los decanos de las facultades, directores de programas, profesores y estudiantes, lo cual estará regulado en los estatutos. En este aspecto existe una adecuada organización, aunque como se comprenderá, este Consejo obedece a las políticas que emanen del Consejo Universitario Superior.

En general se observa una estructura vertical injerencista en la organización del gobierno de las Universidades en Colombia.

## **4.2. Gobierno universitario en Perú**

La ley vigente en materia universitaria es la que fue promulgada el 9 de julio de 2014, Ley número 30220, denominada Ley Universitaria. Crea como órgano de control a la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria SUNEDU, supra organismo del ejecutivo, cuyos cuestionamientos se han expuesto en líneas anteriores. Bajo este organismo se regula el gobierno de las Universidades, el cual está detallado en el Capítulo VII de la Ley en mención.

El gobierno universitario tiene cinco instancias que son las siguientes:

1. La Asamblea Universitaria.
2. El Consejo Universitario.
3. El Rector.
4. Los Consejos de Facultad.
5. Los Decanos.

La misma Ley determina que el quorum para la instalación de los organismos colegiados e la mitad más uno.

La Asamblea Universitaria es el órgano que representa a la comunidad universitaria encargado de dictar las políticas generales entre otras atribuciones que están establecidas en el artículo 57 de la Ley; sin embargo, el máximo órgano de gestión, dirección y ejecución académica y administrativa es el Consejo Universitario.

La Asamblea está integrada así:

1. El Rector, quien la preside.
2. Los Vicerrectores.
3. Los Decanos de las Facultades.
4. El Director de la Escuela de Posgrado.
5. Los representantes de los docentes de las diversas Facultades, en número igual al doble de la suma de las autoridades universitarias a que se refieren los incisos anteriores. Están representados de la siguiente manera: 50% de Profesores Principales, 30% de Profesores Asociados y 20% de Profesores Auxiliares.
6. Los representantes de los estudiantes de pregrado y posgrado, que constituyen el tercio del número total de los miembros de la Asamblea. Los representantes estudiantiles de pregrado deben pertenecer al tercio superior y haber aprobado como mínimo treinta y seis créditos. La inasistencia de los estudiantes no invalida la instalación ni el funcionamiento de dichos órganos.
7. El representante de los graduados, en calidad de supernumerario, con voz y voto.
8. Un representante de los trabajadores administrativos, con voz y sin voto.

En esta estructura se da mayor preponderancia a la representación de los docentes, quienes constituyen la mayoría aún si se suman todos los otros representantes, lo cual evitaría que las autoridades impongan sus decisiones; y, es la voz del docente el que tiene peso fundamental, estamento que es el que más siente la realidad universitaria. Esto contrasta con la integración del Consejo Universitario, en el cual las decisiones de las autoridades tienen peso fundamental.

En efecto, el Consejo Universitario está integrado por:

1. El Rector, quien lo preside.
2. Los Vicerrectores.
3. Un cuarto (1/4) del número total de Decanos, elegidos por y entre ellos.
4. El Director de la Escuela de Posgrado.
5. Los representantes de los estudiantes regulares, que constituyen el tercio del número total de los miembros del Consejo. Deben pertenecer al tercio superior y haber aprobado como mínimo treinta y seis créditos.
6. Un representante de los graduados, con voz y voto.

Se debe suponer que, por cuanto las autoridades son electas por votación universal con la participación de profesores y estudiantes, en el Consejo Universitario no se encuentran representantes de los docentes. Se asume por lo mismo, que estarían representados por las autoridades que han sido electas por ellos mismos, pero la realidad siempre es diferente y demuestra que una vez electas las autoridades, no siempre responden a los intereses de sus representados. Parece un mecanismo de discriminación que el Consejo Universitario no se encuentre integrado por representantes de docentes que viven el día a día de las Universidades, que conocen y comprenden las realidades con las que conviven los universitarios.

A las sesiones de Consejo Universitario asisten con derecho a voz, pero sin voto, el Secretario General y el Director General de Administración.

Respecto a requisitos para elección de Rector y Vicerrectores, así como decanos, se establecen en la misma Ley sin dejar que esto sea regulado por los Estatutos.

El Consejo de Facultad es el órgano de gobierno de la Facultad cuya conducción y dirección son responsabilidad del Decano que preside dicho Consejo que está integrado también por los representantes de los docentes en el número que establezca el Estatuto respectivo y por representantes de estudiantes en un tercio del número total de miembros del Consejo.

El Decano es la máxima autoridad de gobierno dentro de cada una de las Facultades y representa a la Facultad ante la Asamblea Universitaria y ante el Consejo Universitario, lo que confirma lo aseverado anteriormente.

Se trata de una estructura de gobierno que resulta interesante respecto a las representaciones que se ejercen y que conformarían una pirámide de jerarquías que tienen como base la participación universal de los miembros de

la comunidad universitaria, pero de la que está exento el sector laboral, el cual no tiene derecho a voto en ninguna de las instancias de gobierno, dejando a este estamento sin poder decidir aún en los aspectos que son concernientes a ellos, lo que contrasta con la realidad ecuatoriana, en la cual los servidores y trabajadores tienen participación de acuerdo a la ley para votar sobre asuntos inherentes a su esfera de labor.

Dentro de esta estructura y como un elemento de carácter auxiliar para el control interno se encuentra el Consejo Permanente de Fiscalización, encargado de vigilar la gestión académica, administrativa y económica de la Universidad pública. Dicho Consejo está integrado por dos docentes, un estudiante de pregrado, un estudiante de posgrado y miembros de la Asamblea, aunque no se especifica el número, lo cual estará regulado en el estatuto. Este Consejo tiene facultad para solicitar información a cualquier instancia, debiendo guardar la reserva y confidencialidad de los asuntos que conozca.

#### **4.3. Gobierno universitario en Bolivia**

La legislación vigente en Bolivia, remite la organización del gobierno universitario al Estatuto Orgánico de la Universidad Boliviana, el cual establece Órganos Nacionales que son: el Congreso Nacional de Universidades y la Conferencia Nacional de Universidades. El primero es el Órgano Superior de Gobierno y Máxima autoridad del Sistema; y, la segunda asume las funciones de Órgano Supremo y Máxima autoridad entre la realización de un Congreso y otro. La integración es ampliamente democrática incorporando a Rectores y representantes de los Consejos Universitarios de las Universidades, representantes de docentes, representantes de estudiantes y representantes de trabajadores con derecho a voz. El Comité Ejecutivo es el Órgano Central de Programación, coordinación y ejecución según se dejó anotado; está integrado por Secretarios Nacionales según temáticas de trabajo determinadas en el artículo 31 del Estatuto. Existen diez Órganos Nacionales de Asesoramiento, que son Reuniones Nacionales también identificadas con temáticas de trabajo; así existen las siguientes: Reunión Nacional de Desarrollo Institucional, Reunión Académica Nacional de Universidades, Reuniones Sectoriales, reunión Nacional de Posgrado y Educación Continua, Reunión Nacional de Investigación, Ciencia

y Tecnología, Reunión Nacional de Relaciones Internacionales, Reunión Nacional de Evaluación y Acreditación, Reunión Nacional Administrativa-Financiera, Reunión Nacional de Interacción Social-Extensión Universitaria, Reunión Nacional de Direcciones de Tecnologías de Información y Comunicación y de Bibliotecas Universitarias. Se aprecia un amplio espectro que abarca todos los espacios de la vida universitaria.

La estructura del gobierno universitario contemplada en el Sistema de la Universidad Boliviana, es de verdad una garantía para el ejercicio de su gestión e implica un fortalecimiento de las Universidades que en conjunto pueden obtener, indiscutiblemente, más logros que los que pudieran hacerlo por separado.

El Título VI del Estatuto Orgánico de la Universidad Boliviana, se refiere de manera particular al gobierno de las Universidades que conforman el Sistema, el cual fundamentado en la plena autonomía que tienen, está organizado en la modalidad de cogobierno, es decir la participación paritaria de docentes y estudiantes, el cual adopta jurídicamente la denominación de Cogobierno Paritario Docente-Estudiantil.

Para la conformación del Cogobierno Paritario Docente-Estudiantil, deben realizarse procesos electorales bajo la dirección de órganos conformados para este propósito en las propias Universidades, denominados Comités Electorales que existirán en cada Universidad. Los procesos se cumplirán con la participación de docentes y estudiantes, quienes ejercerán el voto de manera universal, directa y obligatoria, de conformidad con las normas de este Estatuto, pero también de acuerdo a sus normas internas ya sea Estatutos o Reglamentos, que servirán para la conformación de sus órganos de dirección y ejecución.

Según el artículo 80 del Estatuto Orgánico, las Universidades deben conformar de acuerdo a su normativa interna, la Asamblea General Paritaria Docente-Estudiantil, la misma que solamente se reúne en momentos de extrema gravedad, cuando se encuentre en peligro la autonomía de Universitaria y las libertades democráticas.

Los Órganos de gobierno de las Universidades son: el Congreso Institucional Interno y el Honorable Consejo Universitario o Ilustre Consejo Universitario, que se integra de manera paritaria, pero de tal manera que esta paridad se la cumple entre autoridades y delegados de las organizaciones



docentes, quienes en conjunto hacen paridad con respecto a los estudiantes. Los trabajadores también deben acreditar a través del Sindicato, un delegado que exclusivamente tiene derecho a voz.

Son autoridades de las Universidades, el Rector, el Vicerrector, los Decanos, los Directores de Carrera. Todos son elegidos democráticamente pudiendo ser reelectos por una sola vez de manera continua.

El sistema de gobierno universitario de Bolivia, revela la existencia de una amplia participación de los miembros de la comunidad universitaria, esto es de docentes, de estudiantes y trabajadores estos últimos que también tienen su opinión, aun cuando no tienen derecho a voto, lo que podría ser criticable, pues, podría permitirse su intervención con voto en asuntos de su interés.

La conformación paritaria es singular si se considera que los estudiantes tienen alta incidencia en comparación con otros países y su participación en el Consejo Universitario es de tal importancia que la paridad solamente se consigue con la sumatoria de autoridades y delegados de las organizaciones de docentes.

Es necesario indicar que este complejo sistema de gobierno de la Universidad Boliviana, si bien refleja amplios procesos democráticos en la gestión y gobernanza universitaria, puede también devenir en aspectos burocráticos que podrían afectar la eficiencia.

#### **4.4. Gobierno universitario en España**

Las Universidades en España tienen órganos de gobierno y representación; y, así mismo, instancias de coordinación, cooperación y colaboración, las primeras definidas en el Título III y las segundas en el Título IV de la Ley Orgánica de Universidades<sup>491</sup>.

Los órganos de gobierno deben estar definidos en los Estatutos universitarios; sin embargo, la Ley dispone que al menos, deben existir los siguientes que se dividen en Colegiados y en Unipersonales:

Son órganos Colegiados de gobierno los siguientes: Consejo Social, Consejo de Gobierno, Claustro Universitario, Juntas de Escuela y Facultad y

---

<sup>491</sup> En adelante, toda referencia de articulados o normas sobre gobierno universitario, son referentes a la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades y de manera exclusiva de las Universidades públicas que es motivo de este trabajo.

Consejos de Departamento. Cuando se realicen procesos electorales para órganos colegiados se propiciará la participación equitativa entre hombres y mujeres.

Son órganos Unipersonales de gobierno los siguientes: Rector o Rectora, Vicerrectores o Vicerrectoras, Secretario o Secretaria General, Gerente, Decanos o Decanas de Facultades, Directores o Directoras de Escuelas, de Departamentos y de Institutos Universitarios de Investigación.

El Consejo Social es un órgano en el que interviene la sociedad en la Universidad como elemento de enlace entre las dos. Este Consejo es encargado de la supervisión de las actividades económicas, así como el rendimiento de servicios, la financiación, la aprobación del presupuesto, la programación financiera y la aprobación de cuentas de las Universidades.

La integración de este Consejo está sujeta a lo que regule la Ley de la Comunidad Autónoma, debiendo la designación realizar los miembros de la Universidad, la que debe recaer en personalidades de la vida cultural, profesional, económica, laboral y social, los cuales están prohibidos de pertenecer a la comunidad universitaria; por lo mismo, son ajenos a ella; sin embargo, integran el Consejo también el Rector, el Secretario General y el Gerente, así como un profesor, un estudiante y un representante del personal de administración y servicios, elegidos por el Consejo de Gobierno de entre sus miembros. Presidirá este Consejo el miembro nombrado por la Comunidad Autónoma, según así lo determine la respectiva ley.

El Consejo de Gobierno es definido en la ley como el órgano de gobierno, el cual determina las líneas estratégicas y programáticas de la Universidad; al igual que las directrices y procedimientos para su ejecución en los diferentes aspectos académicos, administrativos y financieros. Este Consejo viene a equipararse al Consejo Universitario que existe en varias legislaciones, el cual está conformado por el Rector, que lo preside, el Secretario General y el Gerente, y por un máximo de cincuenta miembros. A esta integración se suman los Vicerrectores, una representación de la comunidad universitaria que refleje la composición de los distintos sectores del Claustro conforme se verá más adelante; y, una representación de Decanos y Directores, todo esto de acuerdo a lo que establezcan los Estatutos, lo cual podría ser mediante sufragio universal o por designación dado que la ley no señala nada al respecto. Además, cuando

así lo determinen los Estatutos, podrán ser miembros del Consejo de Gobierno hasta un máximo de tres miembros del Consejo Social, no pertenecientes a la propia comunidad universitaria; situación que ha generado preocupación entre los universitarios respecto a que, la presencia de elementos ajenos a la Universidad, podría afectar a la autonomía de ésta; sin embargo, la integración mayoritaria de miembros de la comunidad universitaria evitaría que esto se produzca y las decisiones no podrán ser impuestas por una minoría; tal situación es facultativa y estará determinada en los estatutos de tal forma que son las propias Universidades las que tienen facultad para regular este aspecto.

El Claustro Universitario es definido por la Ley como “el máximo órgano de representación de la comunidad universitaria. Estará integrado por el Rector, que lo presidirá, el Secretario General y el Gerente, y un máximo de 300 miembros. Le corresponde la elaboración de los estatutos, la elección del Rector, en su caso, y las demás funciones que le atribuye esta Ley<sup>492</sup>”. Como puede apreciarse el Claustro tiene muy limitadas atribuciones, una de ellas es la posibilidad de que un tercio de sus integrantes puedan solicitar se convoque a elecciones de Rector, lo que debe ser aprobado con el tercio de sus miembros; en este caso, se produciría una especie de “muerte cruzada” porque cesaría el Rector y se disolvería el Claustro. Otros aspectos relativos a la composición y duración de los miembros del Claustro deben estar establecidos en los Estatutos.

Mediante la LOMLOU, se deja sin efecto la existencia de la Junta Consultiva que era órgano de asesoramiento del Rector y del Consejo de Gobierno en aspectos académicos, presidida por el Rector y conformada por el Secretario General y cuarenta miembros designados por el Consejo de Gobierno de entre profesores e investigadores de prestigio, situación que parecería positiva dado que esa Junta no sería más que un cuerpo muy allegado al Rector que marcaría un síntoma cortesano del que hablaba Bermejo.

La Junta de Facultad o Escuela, es el órgano de Gobierno de la Escuela o Facultad, presidida por el Decano o Director. Su composición y procedimiento eleccionario se deben definir en los Estatutos.

El Consejo de Departamento, presidido por su Director, es el órgano de gobierno del Departamento. Está integrado por miembros del mismo

---

<sup>492</sup> Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (Art. 14.1).

Departamento de acuerdo a lo establecido en los Estatutos, debiendo garantizar la presencia de estudiantes y personal administrativo.

Según la Ley “El Rector es la máxima autoridad académica de la Universidad y ostenta la representación de ésta. Ejerce la dirección, gobierno y gestión de la Universidad, desarrolla las líneas de actuación aprobadas por los órganos colegiados correspondientes y ejecuta sus acuerdos. Le corresponden cuantas competencias no sean expresamente atribuidas a otros órganos<sup>493</sup>”.

La misma norma establece que puede ser elegido por el Claustro o por la comunidad universitaria, pero en cualquiera de los casos será mediante sufragio universal, cuyo procedimiento de elección en los dos casos, duración del mandato y remplazos, estarán establecidos en los estatutos.

En la Ley se prevé que el Rector pueda nombrar Vicerrectores, así como al Secretario General. En el primer caso es facultativo y en el segundo es obligatorio, siendo el Secretario General también Secretario del Consejo de Gobierno.

Se prevé también la existencia de Gerente que es encargado de los servicios administrativos y económicos de la Universidad.

Por último, existen Decanos de Facultad y Directores de Escuela, así como Directores de Departamento y Directores de Institutos Universitarios de Investigación.

Como puede apreciarse es una estructura de gobierno compleja y de varias instancias que respondería a una visión gerencial sobre la Universidad, con características de presidencialismo, que busca dejar atrás una exclusiva conformación colegial<sup>494</sup>.

Es necesario señalar también que, mediante norma adicional, la Ley incorpora la figura del Defensor Universitario, para proteger los derechos y libertades de profesores, estudiantes y personal administrativo y de servicios.

Finalmente, debe señalarse que existen órganos de cooperación, coordinación y colaboración universitaria, así definidos aquellos que están encargados de las relaciones con el Estado. Ellos son: la Conferencia General de Política Universitaria que es el órgano de concertación, coordinación y

---

<sup>493</sup> *Ibíd*em (Art. 20).

<sup>494</sup> Los términos aquí atribuidos corresponden a SOUVIRÓN MORENILLA, J.M. y PALENCIA HERREJÓN, F. (2002).

cooperación de la política general universitaria integrado por el Ministro encargado del ramo de Universidades quien lo preside, los responsables de la enseñanza universitaria en los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y por cinco miembros designados por el presidente de la Conferencia. El Consejo de Universidades que es el órgano de coordinación académica, así como de cooperación, consulta y propuesta en materia universitaria, está presidido por el ministro competente en materia de Universidades, e integrado también por los Rectores de las Universidades y cinco miembros designados por el Presidente del Consejo.

Tanto las funciones que cumplen, la participación directa de las Universidades en estos Consejos, así como la ausencia de atribuciones sancionatorias, permiten considerar que no existiría una injerencia desde el gobierno a través de los mismos, y, en ese sentido, la autonomía no tendría afectación.

## 5. CUADROS SOBRE EL DERECHO COMPARADO

### 5.1. Cuadro histórico comparado de la autonomía universitaria

CUADRO N° 17<sup>495</sup>

#### Histórico comparado de la autonomía universitaria

PAÍS	PRIMERA UNIVERSIDAD	RECONOCIMIENTO LEGAL DE LA AUTONOMÍA	RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL
<b>COLOMBIA</b>	<p><i>Colonia:</i> Universidad Nacional 1888 Decreto No. 987</p> <p><i>República:</i> Universidad Pedagógica Nacional Femenina 1955 Decreto No. 197</p>	<p><i>Enero 1980</i> <i>Decreto No. 80</i></p> <p>Art. 18: “Dentro de los límites de la constitución y la ley, las instituciones de educación superior son autónomas para desarrollar sus programas académicos y de extensión o servicio; para designar su personal, admitir a sus alumnos, disponer de los recursos o darse su organización y gobierno. Es de su propia naturaleza el ejercicio libre y responsable de la crítica, de la cátedra, del aprendizaje, de la investigación y de la controversia ideológica y política”.</p>	<p><i>Constitución Política de Colombia, 6 de julio de 1991</i></p> <p>Art. 69: “Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado. El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”.</p>
<b>PERÚ</b>	<p><i>Colonia:</i> Universidad de San Marcos 1551</p> <p><i>República:</i> Universidad de San Cristóbal 1692</p>	<p><i>Estatuto Universitario 1928</i></p> <p>Se reconoce a las Universidades: “autonomía pedagógica, administrativa y económica dentro de los límites fijados por la ley”.</p>	<p><i>Constitución para la República del Perú, 31 de octubre de 1933</i></p> <p>Art. 18: “Cada universidad es autónoma en su régimen normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico. Las universidades se rigen por</p>

<sup>495</sup> Incluye las primeras Universidades. Elaboración propia.

			sus propios estatutos en el marco de la Constitución y de las leyes”.
<b>BOLIVIA</b>	<p><i>Colonia:</i> Universidad Pontificia y Mayor de San Francisco Javier (1532-1825)</p> <p><i>República:</i> Universidad Pontificia y Mayor de San Francisco Javier (1825-2002)</p>	<p><i>Decreto Ley del 10 de diciembre de 1930</i></p> <p>Sección Décima Cuarta Del Régimen Universitario. Artículo s/n: “Las Universidades nombrarán sus rectores, profesores y funcionarios, expidiendo sus títulos, podrán aceptar legados y donaciones, administrarán sus rentas propias; proyectarán su presupuesto anual para someterlo a la consideración del Poder Legislativo y podrán negociar empréstitos con garantía de sus rentas y aprobación del Congreso, para realizar con autonomía sus fines y sostener sus institutos y facultades”</p>	<p><i>Constitución Política de Bolivia, 30 de octubre de 1938</i></p> <p>Art. 159: “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. Podrán negociar empréstitos con garantía de sus bienes y recursos, previa aprobación legislativa”.</p>
<b>ESPAÑA</b>	<p>Universidad de Salamanca 1218</p>	<p><i>Real Decreto 21 de mayo de 1919</i></p> <p>Art. 1: “Todas las universidades españolas serán autónomas en su doble carácter de escuelas profesionales y de centros pedagógicos de alta cultura nacional, y cada una organizará su nuevo régimen con arreglo a las siguientes bases: ...”</p>	<p><i>Constitución Española 27 de diciembre 1978</i></p> <p>Art. 27 Nral. 10: “Se reconoce la autonomía de las universidades en los términos en los que la ley establezca”.</p>

## 5.2. Cuadro de la autonomía en el derecho comparado (legislación vigente)

**CUADRO N° 18<sup>496</sup>**

### **Autonomía universitaria en la Legislación comparada vigente**

<b>PAÍS</b>	<b>LEY VIGENTE</b>	<b>AUTONOMÍA</b>
<b>COLOMBIA</b>	Ley 30 de 28 de diciembre de 1992, por la cual se garantiza el servicio público a la Educación Superior	Artículo 28: La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente Ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.
<b>PERÚ</b>	Ley N° 30220, 3 de julio del 2014, Ley universitaria	Art. 8. Autonomía universitaria “El Estado reconoce la autonomía universitaria. La Autonomía inherente a las universidades se ejerce de conformidad con lo establecido en la Constitución, la presente Ley y demás normativa aplicable. Esta autonomía se manifiesta en los siguientes regímenes: 8.1 Normativo, implica la potestad autodeterminativa para la creación de normas internas (estatuto y reglamentos) destinadas a regular la institución universitaria. 8.2 De gobierno, implica la potestad autodeterminativa para estructurar, organizar y conducir la institución universitaria, con atención a su naturaleza, características y necesidades. Es formalmente dependiente del régimen normativo. 8.3 Académico, implica la potestad autodeterminativa para fijar el marco del proceso de enseñanza- aprendizaje dentro de la institución universitaria. Supone el señalamiento de los planes de estudios, programas de investigación, formas de ingreso y egreso de la institución, etc. Es formalmente dependiente del régimen normativo y es la expresión más

<sup>496</sup> Autonomía universitaria en el Derecho Comparado (Legislación vigente). Elaboración Propia



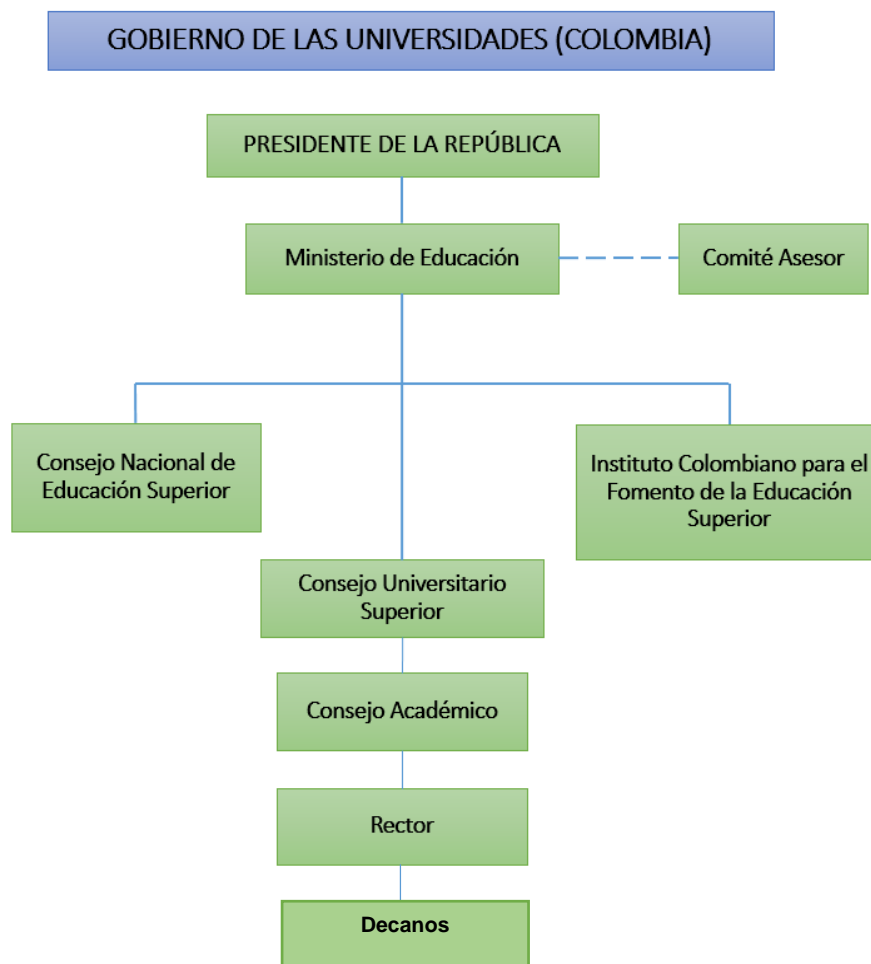
		<p>acabada de la razón de ser de la actividad universitaria</p> <p>8.4 Administrativo, implica la potestad autodeterminativa para establecer los principios, técnicas y prácticas de sistemas de gestión, tendientes a facilitar la consecución de los fines de la institución universitaria, incluyendo la organización y administración del escalafón de su personal docente y administrativo.</p> <p>8.5 Económico, implica la potestad autodeterminativa para administrar y disponer del patrimonio institucional; así como para fijar los criterios de generación y aplicación de los recursos”.</p>
<b>BOLIVIA</b>	<p>Estatuto Orgánico del Sistema de la Universidad Boliviana, 19 de junio de 2009, (modificado en agosto 2014)</p>	<p>Art. 5: “Son principios fundamentales del Sistema de la Universidad Boliviana:</p> <p>a) La Autonomía e igualdad jerárquica de las Universidades Públicas que la integran. Se entiende por Autonomía, de acuerdo a la Constitución Política del Estado Plurinacional, “la libre administración de sus recursos, el nombramiento de sus autoridades, su personal docente y administrativo; la elaboración y aprobación de sus estatutos, planes de estudio y presupuestos anuales; y la aceptación de legados y donaciones, así como la celebración de contratos, para realizar sus fines y sostener y perfeccionar sus institutos y facultades”.</p>
<b>ESPAÑA</b>	<p>Ley Orgánica 6/2001, 21 de diciembre, de Universidades</p>	<p>Art. 2: Autonomía universitaria.</p> <p>“1. Las Universidades están dotadas de personalidad jurídica y desarrollan sus funciones en régimen de autonomía y de coordinación entre todas ellas.</p> <p>Las Universidades privadas tendrán personalidad jurídica propia, adoptando alguna de las formas admitidas en Derecho.</p> <p>Su objeto social exclusivo será la educación superior mediante la realización de las funciones a las que se refiere el apartado 2 del artículo 1.</p> <p>2. En los términos de la presente Ley, la autonomía de las Universidades comprende:</p> <p>a) La elaboración de sus Estatutos y, en el caso de las Universidades privadas, de sus propias normas de organización y funcionamiento, así como de las demás normas de régimen interno.</p> <p>b) La elección, designación y remoción de los correspondientes órganos de gobierno y representación.</p> <p>c) La creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y de la docencia.</p> <p>d) La elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación y de enseñanzas específicas de formación a lo largo de toda la vida.</p>

		<p>e) La selección, formación y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicios, así como la determinación de las condiciones en que han de desarrollar sus actividades.</p> <p>f) La admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes.</p> <p>g) La expedición de los títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y de sus diplomas y títulos propios.</p> <p>h) La elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes.</p> <p>i) El establecimiento y modificación de sus relaciones de puestos de trabajo.</p> <p>j) El establecimiento de relaciones con otras entidades para la promoción y desarrollo de sus fines institucionales.</p> <p>k) Cualquier otra competencia necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones señaladas en el apartado 2 del artículo 1”.</p>
--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### 5.3. Estructuras de gobierno en el derecho comparado

CUADRO N° 19<sup>497</sup>

#### Estructura del gobierno universitario en Colombia



<sup>497</sup> Elaboración propia.

**CUADRO N° 20<sup>498</sup>:**

**Estructura del gobierno universitario en Perú**

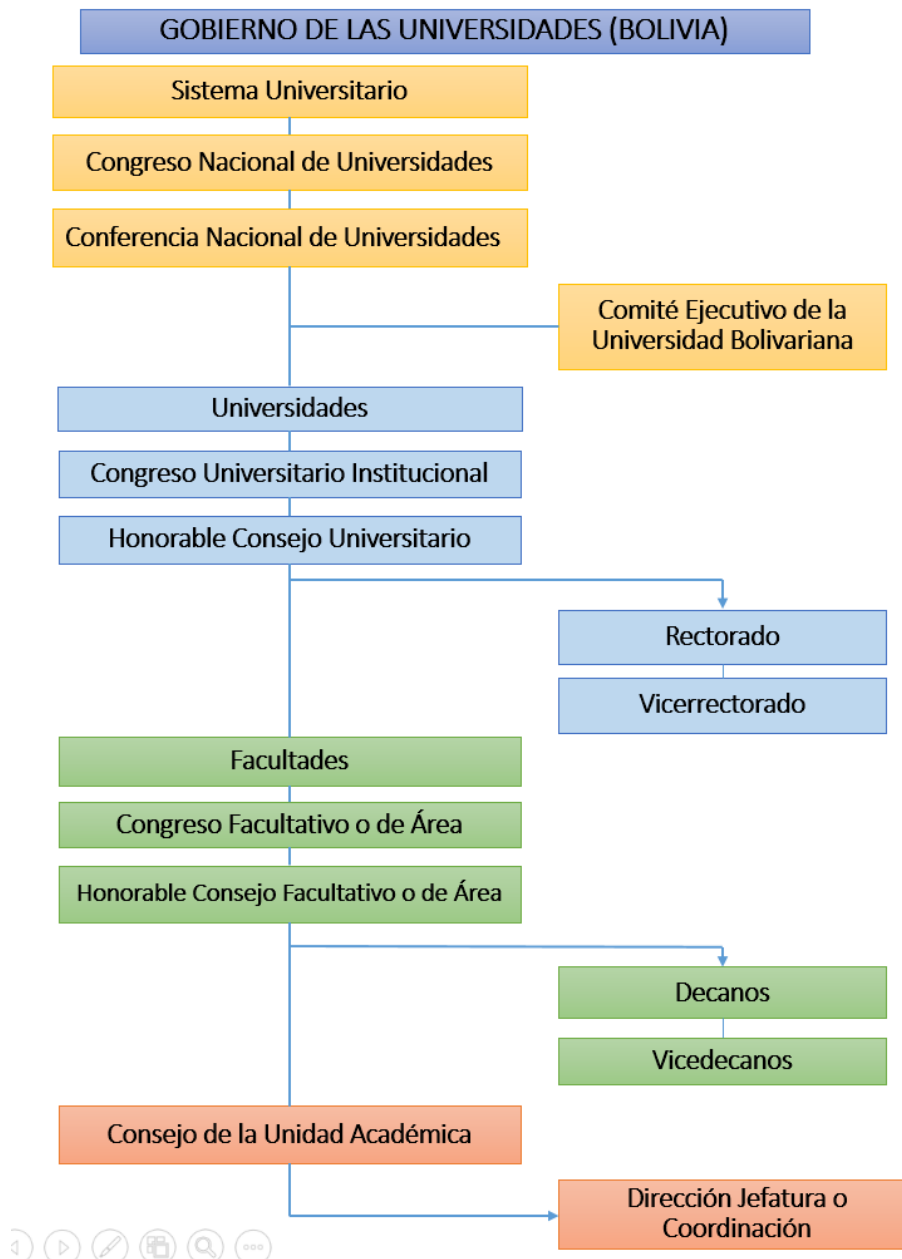


---

<sup>498</sup> Elaboración propia.

CUADRO N° 21<sup>499</sup>:

Estructura del gobierno universitario en Bolivia



<sup>499</sup> Elaboración propia.

## CUADRO N° 22<sup>500</sup>

### Estructura del gobierno universitario



<sup>500</sup> Elaboración propia.

## **CAPÍTULO IV**

### **PROPUESTAS PARA UN NUEVO MODELO DE GOBERNANZA EN LA UNIVERSIDAD PÚBLICA ECUATORIANA**

#### **1. RATIFICACIÓN DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNIVERSIDAD COMO DERECHO HUMANO, SERVICIO PÚBLICO Y BIEN PÚBLICO SOCIAL**

En el transcurso de esta investigación se ha podido determinar que, en la legislación ecuatoriana, existe el reconocimiento a la educación en general, que incluye la que se imparte en las Universidades, como un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber del Estado que es inexcusable. De igual manera, se evidencia constitucionalmente que las Universidades forman parte del sector público y se administran como tales con algunas características especiales. Por otro lado, en el Derecho comparado se ha podido apreciar que existe la misma caracterización como derecho y servicio público respecto de la educación universitaria. Resulta especial y se viene analizando sobre todo en América Latina durante cerca de tres décadas, la caracterización de la Universidad como un bien público social, que el Ecuador lo recoge en el artículo 3 de la LOES.

La educación universitaria como derecho es un tema que no tiene discusión, las legislaciones así lo admiten y la han incorporado como derecho fundamental. Aunque no todas las legislaciones la consideran que debe ser gratuita, sí la contienen en sus legislaciones como un derecho de los ciudadanos, por lo que al ser incorporadas en sus Constituciones deben entenderse como derechos constitucionales, siendo además fundamentales si su eficacia es de carácter directa sin necesidad de recurrir a la actividad legislativa para su cumplimiento inmediato. Igualmente, debe concebirse a la educación como inherente a la naturaleza humana, por lo que, en esa virtud, debe ser concebida como un derecho humano de carácter universal.

En la República del Ecuador, el derecho a la educación es un derecho humano, constitucional y fundamental. Es un derecho humano porque se estima que es parte consustancial a la especie humana sin distinción alguna. Al respecto, la Constitución de la República es amplia y suficiente al punto de no establecer distinción entre derechos; y, por el contrario, considerarlos “inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes, y de igual

jerarquía<sup>501</sup>". Pero igualmente, la educación superior está reconocida como un derecho que forma parte de los derechos del Buen Vivir que consagra la norma constitucional, en cuyo caso es también derecho constitucional al ser positivizado en la Carta Suprema; pero es, además, derecho fundamental por tener eficacia directa, aunque queda claro por la misma Constitución, que se desarrollará de manera progresiva como los otros derechos<sup>502</sup>.

En Ecuador, la educación superior formando parte de la educación en general, es un servicio público que puede ser proveído por instituciones públicas, fisco-misionales y particulares. Las Universidades públicas forman parte de la Administración Pública al estar incluidas en el Sector Público a las cuales se califica de "entidades creadas por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos<sup>503</sup>".

Resulta oportuno por lo mismo en esta parte del trabajo y como fundamental aspecto para el desarrollo de una propuesta de gobernanza universitaria, ratificar que la educación que se imparte en las Universidades es un derecho humano, a la cual pueden acceder las personas, sin distinción alguna, en el transcurso de su vida. Igualmente, es preciso considerar a la educación superior como parte del sector público, a fin de evitar la instauración en el país de proyectos que intentan retornar a una etapa en la que primó el carácter privatizador de las instituciones y entre ellas las Universidades, sobre el papel de servicio a la colectividad. La Universidad es parte de la administración pública y pese a la normativa especial que la cubre, no puede dejar de ser considerada como un servicio que provee el Estado en favor de sus ciudadanos, aunque sea brindado a través de establecimientos particulares.

Pese a lo manifestado anteriormente, se considera que las dos condiciones (derecho y servicio público), se quedan limitadas, restringidas, si no se imagina a la Universidad como bien público social, noción aparentemente

---

<sup>501</sup> CRE (2008: Art. 11.6).

<sup>502</sup> Sobre la diferencia entre derechos constitucionales y fundamentales, ZAVALA EGAS, J. (2011: 119), establece que "los derechos constitucionales son fundamentales porque su esencialidad es intangible a la actuación del legislador que no puede restringirla, desfigurarla o desconocerla, so pena de la inconstitucionalidad de la norma que lo pretenda. Esta calidad de fundamentalidad es resultado de que el Ecuador por mandato constitucional es un Estado Constitucional de Derechos y sus derechos son de eficacia directa; por lo que el mismo autor concluye señalando en la pág. 127 que, "la fundamentalidad de todos los derechos constitucionales está dada por su resistencia a la actividad legislativa, en lo que a sus contenidos especiales respecta".

<sup>503</sup> CRE (2008: Art. 225).



nueva, aunque de antecedentes que se ubican en el año de 1996. Por ello, resulta muy novedoso, aunque no muy debatido a nivel europeo a diferencia de América Latina, la definición de la Universidad como bien público social, como ya se analizó en el Capítulo II, lo cual es reconocido en nuestra normativa.

A partir del año 2017 Ecuador experimenta en lo político y en lo económico un giro hacia un modelo empresarial que ya se implementó con más radicalidad en los años noventa y que fue causante de retraso del país y de beneficios en favor de unos pocos grupos económicos que han usufructuado de su riqueza, los cuales en materia de educación superior han pugnado porque la misma sea manejada desde su visión corporativa, con reglas y normas establecidas para el comercio, la no intervención del Estado como regulador, límites al financiamiento por parte del Estado, la Universidad sometida al libre juego del mercado y la privatización de Universidades con el fundamental interés de lucro. Se experimenta como se indica, un retorno a las etapas de mercantilización de la educación universitaria que, si bien aún no se ha profundizado en el país, es de esperar que suceda más temprano que tarde como consecuencia del manejo económico y político en los actuales momentos que ha empezado a radicalizarse a partir de fines del año 2018. Las reformas a la LOES (2010) contenidas en la LORLOES publicada en el Registro Oficial 297 de 2 de agosto de 2018, que han sido analizadas, permiten apreciar algunos elementos de flexibilización en materia de educación universitaria. Esta dinámica nacional podría verse favorecida por la existencia de compromisos derivados de la incorporación de la educación superior como un servicio comercial desde la Organización Mundial del Comercio, que afectan a los países, como por ejemplo los generados mediante el Acuerdo General de Comercio y Servicios, que como han advertido los académicos y rectores de las Universidades reunidos en Córdoba en el marco de la CRES (2018), ello implicaría un inminente peligro para el interés humanista de una educación integral, así como afectación a la soberanía nacional. Se trataría de un sometimiento de los países en materia de educación superior a los acuerdos comerciales.

Estos antecedentes permiten afianzar la idea de la Universidad o la educación en la Universidad como un bien público de carácter social, el mismo que es necesario ratificarlo e impulsarlo en virtud a las diferentes corrientes que

de manera cíclica o permanente pretenden que los logros universitarios sufran retrocesos.

Pese a ello, se encuentran algunos elementos que podrían contribuir al concepto de bien público social de la educación universitaria:

1. Por tratarse de una responsabilidad del Estado que puede ser ofertada por Universidades públicas y particulares.

2. El acceso a la educación universitaria no excluye a persona alguna y es gratuita.

3. Tanto el financiamiento y regulación están a cargo del Estado.

4. Responde a las necesidades de la sociedad.

5. Su utilización por parte de unos no merma o restringe la utilización de otros.

Esta característica de la Universidad como bien público social podría relacionarse además con la normativa ecuatoriana en la cual se destaca la disposición contenida en el artículo 604 del Código Civil, que habla de los Bienes Nacionales, señalando que estos son aquellos que pertenecen a la nación toda, pero añade que si su uso pertenece a todos se denominan bienes nacionales de uso público o bienes públicos. La educación universitaria es de uso de toda la población ecuatoriana que cumple con requisitos de acceso que están relacionados con méritos, pero no excluye a ningún individuo en función de los principios constitucionales de la igualdad de oportunidades y la no discriminación. Este concepto es aplicable aún para aquellas Universidades que, en virtud de la creciente utilización de tecnología, cumplen su misión mediante oferta académica on line y que no necesariamente lo realizan en un campus físico, sino virtual.

Más allá de la conceptualización jurídica, la Universidad debe ratificar su posición de defensa de la educación superior como bien público social, distinta a la idea de bien mercantil; por ello, siempre debe estar al servicio de las necesidades de la sociedad.

## **2. CONTEXTO DE LAS PROPUESTAS PARA UN NUEVO MODELO DE GOBERNANZA DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA, EN EL MARCO DE LAS POTESTADES UNIVERSITARIAS**

En el Capítulo II se ha realizado el análisis de la autonomía universitaria y el ejercicio de ella a través de sus potestades que se las ha clasificado en potestad normativa o reglamentaria, potestad académica, potestad administrativa y potestad disciplinaria.

En este contexto, la autonomía universitaria verificada en las potestades que de ella emanan, permitirá desarrollar un Nuevo Modelo de Gobernanza para la Universidad pública ecuatoriana que implica nuevos procedimientos e instrumentos, así como una nueva forma de gobierno universitario.

En tal virtud, dentro de la autonomía universitaria, en el marco de la Constitución de la República y la necesidad de algunas reformas legales y reglamentarias, se presentan a continuación, propuestas para una nueva gobernanza en las Universidades públicas de Ecuador. Dichas propuestas, se desarrollan dentro de algunas de las más destacadas potestades y ámbitos en los que se hace presente la autonomía universitaria.

La exposición de las propuestas se las realiza teniendo como fundamento la dialéctica comprendida como el método científico utilizado, al igual que la teoría general de sistemas que coincide con la primera en la integralidad de los fenómenos. Una y otra permiten comprender los fenómenos como un todo en el que las partes están interrelacionadas. Por ello, las propuestas que se plantean no pueden entenderse de manera independiente o aislada, sino holística ya que todas ellas en conjunto, apuntan a un solo objetivo que es el mejoramiento de la gobernanza y gestión universitarias. Por otra parte; y, aunque en algunos aspectos no se desarrollen propuestas concretas o específicas, se harán planteamientos generales que son sustento o soporte de ellas.

## **3. POTESTAD NORMATIVA O REGLAMENTARIA**

Según se ha podido estudiar, la potestad normativa o reglamentaria es la libertad que tienen las Universidades para autorregularse en el marco de su

autonomía institucional u organizativa. Se ha podido apreciar que existen normas y procedimientos que afectan la autonomía de las Universidades para expedir su normativa, en especial los estatutos.

Con la vigencia de la LORLOES se eliminó la atribución del CES para aprobar los Estatutos, el cual según el literal d) del artículo 169 reformado se concretaría a verificar la conformidad de los Estatutos y sus reformas con la Constitución y demás normativa aplicable, lo cual es concordante con la Disposición Transitoria Decimatercera que impone a los órganos colegiados de las instituciones de educación superior reformar sus Estatutos dentro de los 180 días desde la vigencia de la Ley Reformatoria, los cuales entrarán en vigencia de manera inmediata, debiendo remitir al CES para validación y conformidad con la Ley. Al mes de junio de 2019, han cumplido esta obligación 19 Universidades, según se registra en la Gaceta Oficial del CES.

El Estatuto es un conjunto de normas que regulan a las Universidades. Es la carta suprema para el funcionamiento interno de una institución universitaria, la cual es de cumplimiento obligatorio. Constituye ley para las partes que integran la comunidad universitaria y se encuentra por encima de los reglamentos, instructivos y resoluciones de las autoridades universitarias. Todas las normas de menor jerarquía deben someterse al contenido del Estatuto universitario.

Se presentan cuatro propuestas concretas dentro de la potestad normativa que son las siguientes:

1. Propuesta de autonomía en el procedimiento de aprobación de Estatutos.
2. Propuesta de modelo de estructura de Estatutos universitarios.
3. Propuesta de lineamientos y estrategias con enfoque inclusivo.
4. Propuesta de lineamientos para la incorporación de los ODS.

### **3.1. Propuesta de autonomía en el procedimiento de aprobación de Estatutos**

A continuación, se realiza una propuesta que permitirá que la aprobación de Estatutos tenga un trámite más ágil, con base a un procedimiento previamente determinado. Una propuesta que impida la injerencia excesiva del CES en la

aprobación de la normativa interna. Si bien se reconoce el rol regulador de este organismo, la propuesta garantiza la autonomía institucional y la facultad que tienen las Universidades para emitir su propia normativa.

El proceso de aprobación de Estatutos se iniciará con la resolución del máximo órgano Universitario, disponiendo la conformación inmediata de una Comisión encargada de elaborar el proyecto de Estatuto o reforma estatutaria. Dicha Comisión estará integrada por tres representantes del personal académico, uno de los estudiantes y uno de los servidores y trabajadores, la cual funcionará de acuerdo al Instructivo que expida para el efecto la misma Comisión. De su seno se elegirá al Presidente de la misma.

La Comisión presentará el proyecto al OCS en el plazo de treinta días, el cual debe obligatoriamente ser puesto en conocimiento de la comunidad universitaria por otro plazo igual de treinta días para recibir observaciones. El incumplimiento del plazo para presentación del proyecto por parte de la Comisión dará lugar a sanciones de amonestación escrita en el primer día de retraso; y, multa de hasta el cinco por ciento de un salario básico unificado del trabajador en general, al o los responsables por cada día de retraso.

Una vez vencido el plazo de recepción de observaciones por parte de la comunidad universitaria, el Rector convocará al OCS a sesión con el único punto del orden del día para conocimiento y discusión del proyecto de Estatuto.

Se procederá a la discusión en al menos dos sesiones del OCS. En cada sesión se aprobará el articulado que se haya alcanzado a debatir. Una vez concluido el debate de todo el articulado se aprobará el texto definitivo. La aprobación del Estatuto se realizará mediante mayoría cualificada que consistirá en el voto conforme de las tres cuartas partes de los integrantes del OCS que se encuentren presentes en cada sesión. Aprobado el Estatuto por parte del OCS, sin más trámite entrará en vigencia el Estatuto o la reforma estatutaria.

Aprobado el Estatuto o la reforma estatutaria por parte de la Universidad, se comunicará al CES, remitiendo el documento en físico y en digital. La máxima autoridad del CES dispondrá el examen sobre la constitucionalidad y legalidad del Estatuto o de su reforma.

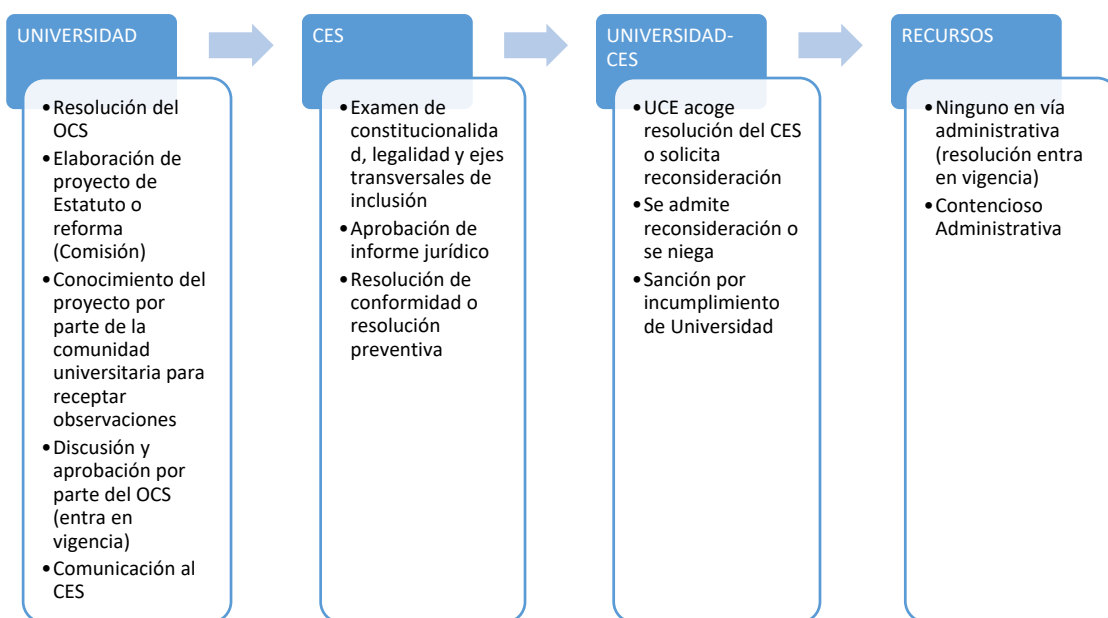
Dicho examen partirá de un informe jurídico que será aprobado por el pleno del CES, luego del análisis pertinente. Si la normativa estatutaria presentada por la Universidad se encuentra acorde con las disposiciones

constitucionales y legales vigentes, así como del cumplimiento de ejes transversales de inclusión (género, ambiente, interculturalidad y discapacidades y Objetivos del Desarrollo Sostenible), emitirá resolución de conformidad. De encontrar que el Estatuto o la reforma riñen con la Constitución y la Ley, emitirá una resolución preventiva. Dicha resolución dispondrá la reforma del Estatuto presentado o la modificación de la reforma y prevendrá que su incumplimiento implica la imposición de sanciones, las cuales irán desde amonestación hasta multa al representante legal y la suspensión de la vigencia de los Estatutos, lo que implicaría reforma al artículo 204 de la LOES.

La indicada resolución será remitida al Rector para que ponga en conocimiento del OCS, el cual, de encontrarla ajustada a derecho, la acogerá y de ser el caso procederá a realizar la reforma correspondiente, de lo contrario, podrá pedir la reconsideración. Aceptada la reconsideración se mantendrá vigente el texto estatutario, mientras que negada la reconsideración será de obligatorio e inmediato cumplimiento la reforma o modificación. No podrá recurrirse en la vía administrativa, pero si en la vía contencioso administrativa.

**Cuadro N° 23<sup>504</sup>**

**Propuesta del procedimiento de aprobación de estatutos**



<sup>504</sup> Propuesta del procedimiento de aprobación de estatutos. Elaboración propia.

Se debe dejar constancia que mientras avanzaba esta Tesis, la normativa del país en cuanto a Universidades sufrió algunas reformas, varias de las cuales se anticiparon a propuestas que, como la presente, se planteaban en esta investigación. Como consecuencia de este proceso de reformas, el Reglamento para la Aprobación de Estatutos de las Universidades y Escuelas Politécnicas publicado en el Registro Oficial 605 de 27 de diciembre de 2011, fue derogado y se implementó en su remplazo el Instructivo de Verificación de Estatutos de las Instituciones de Educación Superior que fue aprobado por el CES el 5 de diciembre de 2018, el cual si bien en lo esencial recoge el criterio central expuesto en el Capítulo II respecto a que en defensa de la autonomía universitaria los órganos de regulación no deben aprobar Estatutos y solamente deben proceder a la verificación de constitucionalidad y legalidad, dicho Instructivo no establece con claridad el procedimiento de enmienda en caso de no encontrar conformidad de los Estatutos universitarios con la normativa constitucional y legal. Por ello, la propuesta se concreta a dejar planteado con claridad el trámite interno de discusión y aprobación del Estatuto por parte de las Universidades, que el Estatuto una vez aprobado por el CES entra en vigencia, sin perjuicio que el CES realice las observaciones de constitucionalidad y legalidad, para lo cual se propone un procedimiento administrativo que debe ser incorporado en el indicado Instructivo. Además, esta propuesta amplía la revisión de la normativa constitucional y legal por parte del mismo CES, de los ejes transversales de inclusión que deberían tener todos los Estatutos y que son garantía de cumplimiento constitucional, sobre los cuales se expondrá más adelante.

### **3.2. Propuesta de modelo de estructura de Estatutos universitarios**

Se ha sostenido en este trabajo que los Estatutos universitarios deben ser aprobados por las mismas Universidades en ejercicio de su autonomía. Dicho procedimiento que implica la participación activa de la comunidad universitaria concluye a lo interno de la institución, con su aprobación por parte del OCS.

El Estatuto universitario es la norma interna suprema de las Universidades; en él se definen los aspectos más relevantes de organización y funcionamiento. En virtud a la “reserva material estatutaria”, el Estatuto debe

contener con precisión aquellas disposiciones que son provenientes de la Ley, encontrando que, como se ha señalado anteriormente, los siguientes aspectos deben estar contenidos en las normas estatutarias según los artículos de la LOES que serían los que siguen:

1. Destino de los bienes en caso de declaración de extinción de una Universidad que reciba fondos públicos (art. 41 LOES).

2. Inclusión del principio de cogobierno (art. 45 LOES).

3. Organización, integración, deberes y atribuciones de los órganos colegiados (art. 46 LOES).

4. Requisitos para otros Vicerrectores que no estén contemplados en la Ley (art. 51 LOES).

5. Proceso de designación y participación de las autoridades académicas en el cogobierno (art. 53.1 LOES).

6. Participación del personal académico en los organismos colegiados de cogobierno (art. 59 LOES).

7. Periodicidad de la renovación de la representación estudiantil en los órganos colegiados (art. 60 LOES).

8. Procedimiento de aprobación de resoluciones de los órganos de cogobierno (art. 63 LOES).

9. Requisitos de carácter académico y disciplinario para cursos y carreras (art. 84 LOES).

10. Delimitación y especificación de los requisitos para ser profesor titular en la Ley (art. 150 LOES).

11. Introducción de especificaciones o graduaciones<sup>505</sup> al cuadro de infracciones o sanciones establecidas por la Ley (art. 207 LOES).

12. Desarrollo de los trámites y modos de inicio y terminación del procedimiento disciplinario, así como determinación del órgano de sustanciación de procedimientos disciplinarios (art. 207 LOES).

---

<sup>505</sup> El alcance de cada sanción se delimitará en función, entre otras, de las circunstancias siguientes: el grado de intencionalidad, descuido o negligencia que se revele en la conducta; el daño al interés público; el grado participación en la comisión de la falta y la reiteración o reincidencia; si se hubiera procedido a reparar o disminuir las consecuencias de la falta cometida.



Existen otros aspectos que se consideran relevantes y que deben formar parte del Estatuto.

Si bien se sostiene que no debería existir estandarización o uniformidad en los procesos que realizan las Universidades, conviene que exista un esquema básico de la estructura del Estatuto de las Universidades públicas. El Estatuto refleja el modelo de gobernanza universitaria; y, por lo mismo, debe contener normas para aquellos temas que, por mandato legal, son propios de su estructura y otras que permitan gobernar y organizar la Universidad de manera democrática, participativa y eficiente. Dentro de ellos, deben destacarse ejes transversales respecto a: enfoque de género, ambiente, interculturalidad y discapacidades; igualmente, un eje transversal de incorporación a los textos de los Estatutos sobre los principios, valores y Objetivos del Desarrollo Sostenible.

La estructura del Estatuto debe estar contenida en una matriz que sería aprobada por el CES para el cumplimiento obligatorio de todas las Universidades públicas. Se advierte que la aprobación es obligatoria en virtud a que se trataría de temas que contempla la Ley y de aquellos que son de relevancia constitucional o con fundamento en principios universales. La matriz, además, servirá de elemento para la verificación de legalidad y constitucionalidad que le corresponde al CES. Seguidamente, se presenta una propuesta de matriz de bases mínimas que deben contener los Estatutos para las Universidades públicas de la República del Ecuador.

**Cuadro N° 24<sup>506</sup>**

**MATRIZ DE BASES MÍNIMAS DE LOS ESTATUTOS UNIVERSITARIOS**

<b>Norma</b>	<b>Contenido</b>
Preámbulo:	Invocación a las tradiciones y raíces históricas de cada Universidad.
Declaración general:	Declaración sobre ejes transversales de inclusión (género, ambiente, interculturalidad, discapacidad).
Declaración sobre Desarrollo Sostenible:	Declaración general y transversalización de los principios, valores y Objetivos del Desarrollo Sostenible.
Misión:	Realidad actual, la razón de ser de la Universidad.
Visión:	La proyección futura, lo que busca ser la Universidad.
Principios:	Transcripción de los que constan en la LOES y los propios de cada Universidad.
Gobierno Universitario:	Órganos de gobierno personales y colegiados. Estructura y funciones.
Organización académica:	Órganos directivos. Estructura y funciones
Organización administrativa:	Órganos administrativos. Estructura y funciones. Procedimientos.
Régimen Disciplinario:	Órgano Especial de asuntos disciplinarios. Funcionamiento. Faltas y sanciones. Procedimiento Disciplinario. Recursos
Procesos Eleccionarios:	Órgano electoral. Funcionamiento. Procedimientos electorales. Recursos
Financiamiento y patrimonio:	Fuentes de ingresos. Procedimientos. Bienes de la institución. Destino de bienes en caso de extinción. Mecanismos de consulta.
Certificación de aprobación:	Datos sobre fechas de debate y aprobación por parte del OCS.

<sup>506</sup> Matriz de bases mínimas de los Estatutos universitarios. Elaboración propia.

### **3.3. Lineamientos y estrategias con enfoque inclusivo**

Los Estatutos universitarios deben contener ejes que se encuentren de manera transversal en todo su articulado. Dichos ejes tienen relación con la perspectiva o enfoque de género, sobre aspectos ambientales, de interculturalidad e inclusión de discapacitados. Para este propósito se considera necesario desarrollar algunos lineamientos que permitan una real aplicación sobre aquellos enfoques en la vida de las Universidades, debiendo destacar que ellos deben constar de una u otra manera en la redacción de los diferentes artículos que conforman el Estatuto universitario.

Junto a los lineamientos que más adelante se proponen, se plantea que los Estatutos universitarios contemplen la creación de una Oficina Inclusiva que sea la encargada de mantener una interrelación entre la sociedad y la Universidad, en la cual se receptarán las inquietudes de la ciudadanía y de organizaciones respecto a situaciones de género, interculturalidad, discapacidad y aspectos relacionados con el medio ambiente. De esta manera la Universidad reflejaría su responsabilidad social en acciones concretas de vinculación con la sociedad. Las acciones que estarían a cargo de esta oficina son:

1. Realización de encuentros de género para debatir con la orientación de la Universidad, sobre los problemas que aquejan a las personas en su diversidad.

2. Ferias inclusivas: mediante las cuales se realicen exposiciones e intercambios de productos elaborados por diferentes grupos y personas. En ellas participarán personas con diversidad de género y etnia. El objetivo es contribuir desde la Universidad a generar un espacio que permita la obtención de recursos a personas que no tienen trabajos estables.

3. Mingas periódicas de la comunidad universitaria: tendientes a la concientización en problemas ambientales y a la participación de los diferentes estamentos en la limpieza y arreglo de espacios de la Universidad.

De igual manera el Estatuto debe contener la atribución para que los Órganos Colegiados Superiores, constituyan instancias específicas para el seguimiento de aspectos relacionados con género, interculturalidad, discapacidad y medio ambiente, las cuales serían las siguientes:

1. Comité de Género: encargado de proponer al OCS las políticas y reglamentación sobre género, elaboración del plan de igualdad de los miembros de la comunidad universitaria y su monitoreo, realizar estudios de género, así como la organización de acciones de sensibilización sobre el tema para la transversalización del enfoque de género en la Universidad.

2. Comité Consultivo de Discapacidad: en el que participarán las personas con discapacidad que forman parte de la comunidad universitaria y expertos que contribuyan a la detección de problemas de las Universidades sobre atención a discapacidad y proponer soluciones.

3. Comité de Interculturalidad: encargado de proponer la política universitaria sobre las diferencias culturales y de nacionalidades que son reconocidas constitucionalmente, a fin de evitar inequidades en la Universidad, realizar planes de incorporación de saberes de la diversidad de culturas en la malla curricular y en la práctica docente e investigativa, así como en la vinculación con la sociedad.

4. Comité de Gestión Ambiental: encargado de proponer la política en materia ambiental, su seguimiento y elaboración de planes de sensibilidad y puesta en marcha de acciones para la defensa del entorno ambiental. Sobre este tema se abordará más adelante con más detalle.

En cuanto a los ejes con enfoque inclusivo se proponen los siguientes lineamientos que deben contener los Estatutos y la política de los Órganos Colegiados Superiores:

### *1. Enfoque de Género*

Desde tiempo atrás se viene debatiendo sobre la necesaria diferenciación que debe realizarse entre sexo y género. El primero está en relación con las características biológicas de las personas y el segundo con la identidad de esas mismas personas independientemente de su naturaleza biológica. Así unas personas a pesar de tener órganos sexuales masculinos pueden sentirse identificadas y necesitar que se les reconozca como del otro sexo; pero, además, sobre este punto existen múltiples variaciones de identidad, que imponen a las sociedades un reconocimiento a la diversidad. El enfoque de género implica en cumplimiento de la Constitución y la Ley, la aplicación de acciones afirmativas que posibiliten equilibrar las desigualdades derivadas de la ancestral exclusión

que han vivido grupos como las mujeres y homosexuales. Tales acciones, sin embargo, no pueden convertirse en instrumentos de afectación a los principios de meritocracia, por lo que las acciones afirmativas deben imponerse en el marco de la igualdad general de los seres humanos. No puede el hecho de ser mujer constituir la principal condición para la designación de una autoridad, sino sus capacidades académicas; y, si existe igualdad de condiciones entre hombres y mujeres, solo allí y en reconocimiento a la discriminación sufrida pueden aplicarse las acciones afirmativas. No debe ser la condición de género la determinante a la hora de escoger a las personas para la dirección de la Universidad o para el ingreso a ella, pero debe ser un elemento a considerar.

Se proponen lineamientos a ser incluidos en los Estatutos que incorporen este enfoque en los diferentes ámbitos, los cuales pueden ser señalados de manera general en los Estatutos y desarrollados en instrumentos de menor jerarquía como reglamentos específicos. Dichos lineamientos son:

#### *1.1. En lo académico*

- Programas y Carreras con enfoque de género.
- Igualdad de oportunidades en la distribución de cupos de acceso a la Universidad.
- Igualdad de oportunidades en los concursos de méritos y oposición de docentes, investigadores, trabajadores y servidores, debiendo considerarse acciones afirmativas, las que deben definirse en los Estatutos, en favor de los sectores excluidos, sin que ello implique que las mejores personas se vean relegadas por la aplicación de dichas acciones.
- Programas de vinculación con la sociedad para incentivar el estudio de la perspectiva de género.
- Publicaciones permanentes sobre estudios de género.

#### *1.2. En los procesos electorales*

- Participación de hombres y mujeres como electores y candidatos, con igualdad de oportunidades.
- Incentivar la alternancia de género en las listas para elecciones de cuerpos colegiados.

- Propender a la paridad de género en la elección de autoridades académicas. Pese a ello, se priorizarán los méritos académicos en la integración de Decanos y Subdecanos.

### *1.3. En el Gobierno Universitario*

- Propender a la integración del máximo Órgano Colegiado Superior con alternancia y paridad de género.
- Incentivar la integración de los órganos colegiados de las Unidades académicas con alternancia y paridad de género.
- Conformación de la Comisión de estudio sobre género.

### *1.4. En lo administrativo*

- Procesos de gestión que incluyan perspectiva de género.
- Acceso sin discriminación a los beneficios y servicios universitarios.
- Infraestructura que impida la discriminación y sea incluyente.
- Creación por norma estatutaria de espacios de atención infantil para los estamentos universitarios.
- Facilidades para la conciliación de la vida familiar y profesional.
- Incorporación de normas de bienestar universitario tendentes a la atención prioritaria en función de género para los diferentes estamentos universitarios.
- Acciones de sensibilidad y prevención sobre violencia de género.
- Protocolo para violencia y acoso por género.

## *2. Enfoque ambiental*

La naturaleza es sujeto de derechos de conformidad con lo que dispone la Constitución de la República, pese a lo cual el trato respecto a ella es lesivo en todas las esferas de la sociedad, sin que escape a esta mala práctica la Universidad. En tal virtud, se plantean los siguientes lineamientos que deben estar considerados en los Estatutos y que obligarían a las instituciones a un manejo más adecuado de los recursos de que disponen. Se hace necesario que existan normas estatutarias imperativas sobre los siguientes aspectos:

- Disposiciones referentes a infraestructura que observe normas de construcción y modernos elementos de organización territorial y urbanística.
- Implementación de sistemas de separación de basura y reciclaje.

- Norma que establezca la incorporación de talleres permanentes con los estamentos sobre el manejo de recursos en armonía con la naturaleza.
- Normativa sobre faltas de la comunidad universitaria y la respectiva sanción por uso indebido de recursos o afectación a la naturaleza.

Sobre este punto en la potestad administrativa se realiza una propuesta concreta.

### *3. Interculturalidad*

Ecuador es declarado constitucionalmente como país intercultural y plurinacional y existen normas que garantizan la incorporación de una visión intercultural en el sistema nacional de educación. Se trata de reconocer la existencia de otras culturas distintas que conviven en el país y a las cuales debe considerarse en igualdad de condiciones y permitir que tengan acceso y participación en los derechos establecidos en la Constitución, entre ellos la educación universitaria. Por ello, en este ámbito se proponen los siguientes lineamientos:

#### *3.1. En lo académico*

- Normas sobre programas y carreras con perspectiva étnica.
- Utilización de idiomas que junto al castellano sea utilizados en los diferentes procesos.
- Mallas curriculares con enfoque de interculturalidad.
- Igualdad de oportunidades en la distribución de cupos de acceso a la Universidad, debiendo imponerse acciones afirmativas que garanticen su ingreso, lo cual debe aprobar el OCS.
- Igualdad de oportunidades en los concursos de méritos y oposición de docentes, investigadores, trabajadores y servidores, debiendo considerarse acciones afirmativas, las que deben definirse en los Estatutos, en favor de los sectores excluidos.
- Acceso sin restricción por su condición de etnia a las aulas, laboratorio, bibliotecas.
- Acceso a becas de estudio sin discriminación y con acciones afirmativas.

- Programas de vinculación con la sociedad para incentivar el estudio de la perspectiva de interculturalidad.
- Publicaciones permanentes sobre estudios sobre pueblos y nacionalidades.
- Formación de docentes en teoría y pedagogía que observe igualdad de género e interculturalidad.
- Incorporar en los estudios el lenguaje de las nacionalidades ecuatorianas según los requerimientos.
- Programas de vinculación con las comunidades y pueblos indígenas, afrodescendientes y otras etnias.

### *3.2. En lo administrativo*

- Procesos de gestión que incluyan perspectiva de igualdad étnica e interculturalidad.
- Acceso sin discriminación a los beneficios y servicios universitarios
- Infraestructura que impida la discriminación.
- Atención prioritaria en los servicios que brindan las Universidades.

## *4. Discapacidad*

Constitucionalmente en Ecuador las personas con discapacidad son consideradas de atención prioritaria y frente a ello, las Universidades deben implementar mecanismos que las integren. En esa virtud, se proponen los siguientes lineamientos generales en el marco de una gobernanza incluyente, lo cual debe ser parte de la normativa estatutaria y reglamentaria de las Universidades:

- Obligatoriedad de organizar la infraestructura universitaria adaptada a condiciones de accesibilidad.
- Programas y carreras que contemplen las discapacidades de los estudiantes.
- Mallas curriculares adecuadas a condiciones de discapacidad.
- Normativa estatutaria que contemple estándares de igualdad en la discapacidad para estudiantes, docentes, servidores y trabajadores.
- Adecuación de condiciones de trabajo para discapacitados.



- Formación de docentes con especialización para discapacitados.
- Incorporación de discapacitados a la planta de docentes, servidores y trabajadores.

### **3.4. Lineamientos para la incorporación los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la gobernanza universitaria**

Muy relacionados con los elementos antes expuestos, se encuentran los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales han sido acogidos por 193 Estados miembros de las Naciones Unidas en la Cumbre del Desarrollo Sostenible llevada a efecto el 25 de septiembre del año 2015 en New York. En dicha Cumbre se aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible estableciendo 17 objetivos<sup>507</sup> y 169 metas a alcanzar en los aspectos económico, social y ambiental. Los ODS son la continuidad de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) tendientes a alcanzar un futuro que busca el desarrollo de los países mediante la satisfacción de las necesidades del presente sin comprometer el derecho de las futuras generaciones a satisfacer sus necesidades. Si bien han existido innumerables acciones para dar cumplimiento a la Agenda 2030. Se han desplegado una serie de foros y cumbres con el propósito de comprometer a los Estados y a las instituciones en el impulso de los ODS. También han existido voces críticas al señalar que los objetivos son poco concretos, la ausencia de indicadores de seguimiento y evaluación e inclusive al modelo de financiación<sup>508</sup>. En esta línea crítica es importante destacar la propuesta alternativa a los ODS presentada por investigadores de la Universidad Central del Ecuador y la Universidad de Huelva (España), quienes plantean con base a cuestionar el concepto de desarrollo sostenible, objetivos alternativos llamados Objetivos del Buen Vivir a Escala Global<sup>509</sup>.

---

<sup>507</sup> Los 17 ODS son: 1. Fin de la pobreza, 2. Hambre cero, 3. Salud y bienestar, 4. Educación de calidad, 5. Igualdad de género, 6. Agua limpia y saneamiento, 7. Energía asequible y no contaminante, 8. Trabajo decente y crecimiento económico, 9. Industria, innovación e infraestructura, 10. Reducción de las desigualdades, 11. Ciudades y comunidades sostenibles, 12. Producción y consumo responsables, 13. Acción por el clima, 14. Vida submarina, 15. Vida de ecosistemas terrestres, 16. Paz, justicia e instituciones sólidas, 17. Alianzas para lograr los objetivos.

<sup>508</sup> SUREDA J., SÁNCHEZ F. y BENAYAS J. (2017).

<sup>509</sup> Dichos Objetivos son los siguientes:

Pese a la crítica que pudiera desarrollarse, se considera que los ODS constituyen un propósito internacional para alcanzar mejores días para la humanidad buscando la eliminación de la pobreza, el cuidado presente y futuro del planeta. Por ello, resulta imposible dejar de lado su implementación como ejes transversales en la gobernanza de las Universidades. En esa virtud, se considera oportuno establecer algunos elementos que permitan incorporar en la normativa de las Universidades, los principios, valores y objetivos ODS. A continuación, se plantean los siguientes lineamientos generales:

- Declaración general y transversalización en los Estatutos universitarios.
- Inclusión de estudios relativos a los ODS para los estamentos universitarios.
- Programas de investigación tendentes a generación de conocimientos que incluyan los ODS en favor de una sociedad más desarrollada.
- Programas de vinculación con la sociedad que incorporen los ODS para erradicar la pobreza.
- Proyectos de innovación para incorporar la Agenda 2030
- Alianzas entre las Universidades públicas y la empresa privada, empresas de economía social y solidaria
- Articulación de estrategias para la incorporación de las ODS en los procesos de gestión administrativa.
- Gobernanza universitaria que incorpore los ODS.

De manera más concreta y entendiendo que los ODS deben formar parte de la actividad universitaria, se proponen las siguientes acciones que incluyen la

---

Objetivo 1. Objetivo general de la armonía con todos los seres de la naturaleza. Sostenibilidad bocéntrica. Objetivos específicos: 1.1. Cuidado de ecosistemas. 1.2. Economía sostenible. 1.3. Extracción sostenible: 1.4. Transiciones por el clima. 1.5. Derechos de la naturaleza. 1.6. Economía circular. 1.7. Hábitats óptimos.

Objetivo 2. Objetivo general de la armonía con todos los seres humanos. Equidad social. Objetivos específicos: 2.1. Producción social. 2.2. Soberanía alimentaria. 2.3. Democracia participativa y pacífica. 2.4. Progresividad fiscal. 2.5. Economías alternativas. 2.6. Regulación de mercados. 2.7. Discriminación positiva.

Objetivo 3. Objetivo general de la armonía con uno mismo o con una misma. Satisfacción personal. Objetivos específicos: 3.1. Interculturalidad. 3.2. identidades diversas. 3.3. Educación contextual. 3.4. Vida sencilla. 3.5. Espiritualidades. 3.6. Plurinacionalidad. 3.7. Salud integral. HIDALGO, A., CUBILLO, A., GARCÍA S. Y MEDINA N. (2018).

gobernanza universitaria, la actividad docente e investigativa y de vinculación con la sociedad:

### *1. Conformación de la Red de Universidades públicas por los ODS*

Comprendiendo que la tarea de conocimiento, difusión y puesta en marcha de acciones en favor de los ODS, tiene el carácter de global, es necesario que las Universidades realicen alianzas que pueden concretarse en la conformación de una Red específica, la cual de manera general puede dar las orientaciones y obtener resultados conjuntos. Esta red debe abarcar el estudio y difusión de los ODS.

### *2. Cátedra Objetivos del Desarrollo Sostenible*

Incorporación de los ODS en la docencia, que implica la modificación de mallas curriculares. La misma debe implementarse para conocimiento y difusión de ODS en los primeros semestres de todas las carreras, generando habilidades y destrezas para los futuros profesionales.

### *3. Círculos de investigación*

Las universidades deben destinar presupuesto para la investigación en ODS, lo cual se reforzará con la conformación de grupos de trabajo específicos en ODS que alcancen resultados de innovación y aplicación científica y tecnológica en áreas de la salud humana, agricultura sostenible, gestión de océanos, mares y ríos, pesca artesanal e industrial, entre otras.

### *4. Delimitación de áreas de vinculación con la sociedad*

La Universidad debe orientar el trabajo de vinculación con la sociedad a comunidades que mayores necesidades tienen; de igual manera, la relación con empresas especialmente pequeñas y medianas que puedan generar fuentes de trabajo para los sectores más empobrecidos de la sociedad. El trabajo de la Universidad en el sector rural es fundamental, para lo cual se requiere que esta función universitaria sea destinada a cumplir con los ODS, en especial el relativo al combate a la pobreza.

## *5. Gobernanza alineada con los ODS*

La política universitaria, sus Estatutos y reglamentación interna debe incluir a los ODS. Esto implica liderazgo de las autoridades y movilización estudiantil para la realización de campañas de sensibilidad y acciones de aplicación de los ODS. El cumplimiento de los ODS debe reflejarse en la rendición de cuentas de las autoridades.

Corresponde a las Universidades públicas comprometerse con el desarrollo de las sociedades en las cuales se encuentran inmersas y ser ejemplo al momento de adoptar medidas que contribuyan a alcanzar mejores condición de vida para la población, en un adecuado equilibrio de medidas que conjuguen la igualdad y el desarrollo social con prácticas que al buscar la satisfacción de las necesidades actuales, no se perjudique o se afecte la posibilidad de las generaciones futuras para que también puedan cubrir sus necesidades.

## **4. POTESTAD ACADÉMICA**

En el análisis de la potestad académica realizado en el Capítulo II se encontraron algunos aspectos que merecen ser revisados y mejorados, los cuales oportunamente fueron cuestionados. En esta parte se harán algunos planteamientos a este respecto y varias propuestas concretas.

### **4.1. Propuesta de evaluación externa del personal académico**

Conforme se ha analizado en el Capítulo II, el personal académico por disposición de los artículos 6.1. y 151 de la LOES debe someterse a evaluación periódica integral, la cual está regulada por el Reglamento de Carrera y Escalafón. Dicha evaluación tiene tres componentes: autoevaluación, coevaluación y heteroevaluación, cuyos procedimientos e instrumentos deben ser definidos por las Universidades a través de sus Unidades de evaluación integral pertinentes. Tales procesos al ser regulados de manera interna tienen inconvenientes derivados del favoritismo o perjuicio de los evaluadores que son compañeros o autoridades y de los estudiantes que también pueden obrar por

critérios de favor o perjuicio. Por otro lado, los instrumentos utilizados al no tener una regulación definida, se concretan a formularios con preguntas específicas de carácter subjetivo. Tales defectos pueden ser superados mediante reforma legal que determine que la evaluación integral del personal académico sea llevada a efecto de manera externa. No se trata de una afectación a la autonomía de las Universidades, pero la experiencia hace comprender que la endogamia es perjudicial para las instituciones universitarias. La evaluación docente, tal cual se lleva a efecto en las Universidades públicas no cumple con parámetros técnicos y se presta a subjetividades; por ello, se plantea en forma concreta que la evaluación debe llevarse a efecto de manera externa para evitar la endogamia, el favoritismo o el perjuicio por razones de amistad, compañerismo o nexos propios que se producen en el trabajo. Se considera conveniente que la evaluación sea realizada por *pares externos registrados y autorizados en el Consejo de Educación Superior*.

Otro aspecto relacionado con la evaluación es el referente a la medición cuantitativa que se realiza respecto de la producción de los docentes. Más que valorar aspectos relacionados con su actitud y comportamiento en el aula, así como evidencias reales de producción científica, se encuentra que lo importante para la normativa vigente para efectos de evaluación y de promoción docente, es la cantidad de artículos científicos publicados sin diferenciar, además, la calidad las revistas en las que se publican. Por lo mismo, existe una prioridad por la cantidad antes que por la calidad. Se hace necesario potenciar la publicación de libros y limitar el peso valorativo que se da a las publicaciones. Esta situación incide en los procesos de promoción o “recategorización”.

Respecto a la promoción de los docentes, en este trabajo se realiza una propuesta que consta en la potestad administrativa, pues, aunque el problema es académico, se ha tratado en la parte administrativa en virtud a que está relacionado con aspectos de régimen de personal y gestión administrativa.

## 4.2. Calidad y oferta académica

Respecto a la calidad de la educación en las Universidades, se ha pasado del esquema de la categorización de ellas que contemplaba la LOES (2010), a un momento jurídico como efecto de la LORLOES (2018) que prioriza la autoevaluación sin dejar de lado la acreditación. En este aspecto aún no se pueden apreciar los resultados de la reforma más aún que, al cierre de esta investigación, no se cuenta con el Modelo de Evaluación a ser aplicado en el año 2019. Sin embargo, la experiencia universitaria permite avizorar un panorama de debilitación de la calidad de las Universidades al flexibilizar los controles desde el Estado y destacar a la autoevaluación como instrumento prioritario, pues, una verdadera autoevaluación dependerá del compromiso y liderazgo de las autoridades de las Universidades que no siempre se apegan a las necesidades académicas. Por ello se propone que, sin regresar a la categorización de las Universidades que fue necesaria en un momento determinado de crisis de ellas, la evaluación externa sea rigurosa y atienda a exigencias de la época, poniendo énfasis en la investigación y en la innovación. La tendencia desde las esferas gubernamentales es retornar a las Universidades exclusivamente de docencia, lo cual sería reprochable y de afectación no solo a los universitarios sino al país que demanda de investigadores que contribuyan a la solución de los problemas que le aquejan.

Sobre la oferta académica de las Universidades es imprescindible señalar que la incorporación de los estudios tecnológicos con grados de tercer nivel y hasta de cuarto nivel, afectan a la calidad educativa y no aportan al necesario desarrollo investigativo. Los institutos técnicos y tecnológicos no son el espacio de desarrollo de la ciencia y si bien el país requiere incorporar a los bachilleres a otras modalidades de estudio, no pueden ser comparativos con el estudio que se realiza en las Universidades. Por lo que, con fundamento en esta crítica, se propone retomar la normativa vigente antes de la reforma del año 2018.

### **4.3. Propuesta de procedimiento de acceso a la Universidad, permanencia y empleabilidad**

Uno de los problemas de mayor complejidad que experimenta la sociedad ecuatoriana es el relativo al acceso de los bachilleres a las Universidades. Este tema necesariamente incide en la gobernanza de las Universidades que deben acoger a los estudiantes que salen de los colegios y desean ingresar a las Universidades. Al respecto, ya se han visto las limitaciones y los procedimientos que se han utilizado, pasando por etapas de prohibición de ingreso por cuestiones étnicas y económicas, una etapa de “libre ingreso” y una etapa reciente que plantea la necesidad del ingreso en base a parámetros de meritocracia. Pese a las limitaciones existentes en un tema tan controvertido, a continuación, se hace una propuesta que contiene algunas enmiendas teóricas sobre el tema, lo que debe ser desarrollado por expertos.

Partiendo de la necesidad de que todas las personas que han superado la etapa del bachillerato tienen derecho a ingresar a las Universidades, es necesario que el mismo tenga algunas condiciones que no afecten a dicho derecho. En efecto, se considera apropiado que a la Universidad solamente puedan ingresar quienes tienen aptitudes para ello. No todos los seres humanos están aptos para este objetivo y debido a ello, se ha podido observar que, en el balance histórico, existen altas tasas de deserción y quienes culminan los estudios universitarios son en número desproporcionado frente a los que ingresan. Esta realidad ha significado elevados costos para el Estado y las familias sin resultados positivos. Por otro lado, el financiamiento del Estado y las capacidades de las Universidades son limitados. A ello se suma que un importante porcentaje de graduados o egresados de las Universidades no cuenta con fuentes de trabajo para las que se formaron profesionalmente. Por último, la sociedad no solo requiere de profesionales universitarios; y, por lo mismo, no todos los bachilleres deben convertirse en profesionales, sino que un número considerable puede dedicarse a otras tareas igualmente necesarias y productivas tanto para los individuos como para la colectividad. Sobre esto último con la LORLOES (2018), se amplían las posibilidades de una educación técnica y tecnológica.

El objetivo de ingreso y permanencia en las Universidades públicas, requiere en lo fundamental, del financiamiento por parte del Estado, el cual debe superar la inversión que en la actualidad realiza para poder emprender en la construcción de una Universidad competitiva frente a otras realidades de América Latina y el mundo, conforme se ha dejado expuesto anteriormente.

Contando con el suficiente presupuesto, se propone que el ingreso a la Universidad mantenga parámetros de acceso vinculados a la meritocracia, entendida como la capacidad de los estudiantes para la continuidad de una carrera profesional. Este criterio de modo alguno puede obviar el derecho constitucional de la igualdad de oportunidades; y, ello implica que el sistema de educación en general se encuentre articulado o relacionado de manera permanente. Se debe evitar que existan diferencias marcadas entre estudiantes de colegios de provincias con menores condiciones educativas frente a los que proceden de colegios marcadamente destacados. La igualdad de oportunidades implica que se encuentren los bachilleres en similares condiciones para acceder a la Universidad. De existir diferencias, debe procederse a la aplicación de mecanismos de equidad que conduzcan a suplir las situaciones de desigualdad. Se considera necesario mantener el examen que posibilite a los estudiantes el acceso a las carreras, de acuerdo a sus aptitudes. Dicho examen debe ser elaborado por expertos, objetivo, de conocimientos y destrezas generales pero que, además, se elabore y se rinda en función de las diferencias que se establezcan como resultado de un estudio socio-económico. Previamente, a la determinación de puntajes individuales, se establecerá un mínimo que deben alcanzar los estudiantes por cada carrera. Igualmente, de manera previa se realizarán estudios de la situación económica y social, étnica y de discapacidades, que posibiliten aplicar acciones afirmativas para superar inequidades. Se considerará como elemento para el ingreso a las carreras la trayectoria académica del bachiller. Una vez establecidos los puntajes se hará la distribución de los aspirantes según las carreras y su ingreso estará sujeto a cupos ofertados por las Universidades y sujetos a incremento presupuestario.

Parte del proceso antes señalado se encuentra en marcha desde el año 2010 y la diferencia con lo que ha sucedido en los años 2018 y 2019 es la existencia de mayor número de cupos en función del compromiso realizado por las Universidades pese a limitaciones presupuestarias.



Una vez que hayan ingresado los estudiantes debe existir un período de nivelación que permita superar las deficiencias del bachillerato, el cual debe tener el carácter de obligatorio para todas las carreras y cuya organización es de exclusiva responsabilidad de las Universidades.

Durante la vida universitaria, debe existir un proceso permanente no solo evaluatorio a través de exámenes, sino mediante controles de las áreas académicas de las Universidades, respecto al rendimiento de los estudiantes. Es necesario que se implementen mecanismos de ayuda social y aún psicológica, cuyo propósito debe ser controlar la permanencia de los estudiantes y evitar la constante repitencia de niveles. Esta tarea conjunta debe corresponder a las Direcciones académicas y de bienestar universitario.

Consolidado el proceso educativo de los estudiantes universitarios y luego de su egresamiento, graduación y titulación, es pertinente que la Universidad no se deslinde de sus graduados y establezca instrumentos que permitan la vinculación con la sociedad y la empresa. Para este propósito, las Universidades de manera obligatoria, deben implementar el banco de egresados. Este banco a más del registro interno debe utilizarse para la elaboración de convenios con la empresa privada y las instituciones públicas, así como instituciones de la sociedad civil. La finalidad de dichos convenios es posibilitar el acceso a empleos, la constitución de emprendimientos o actividad de carácter social, según las orientaciones de los egresados, a quienes se les brindará asesoramiento por parte de los graduados de promociones anteriores.

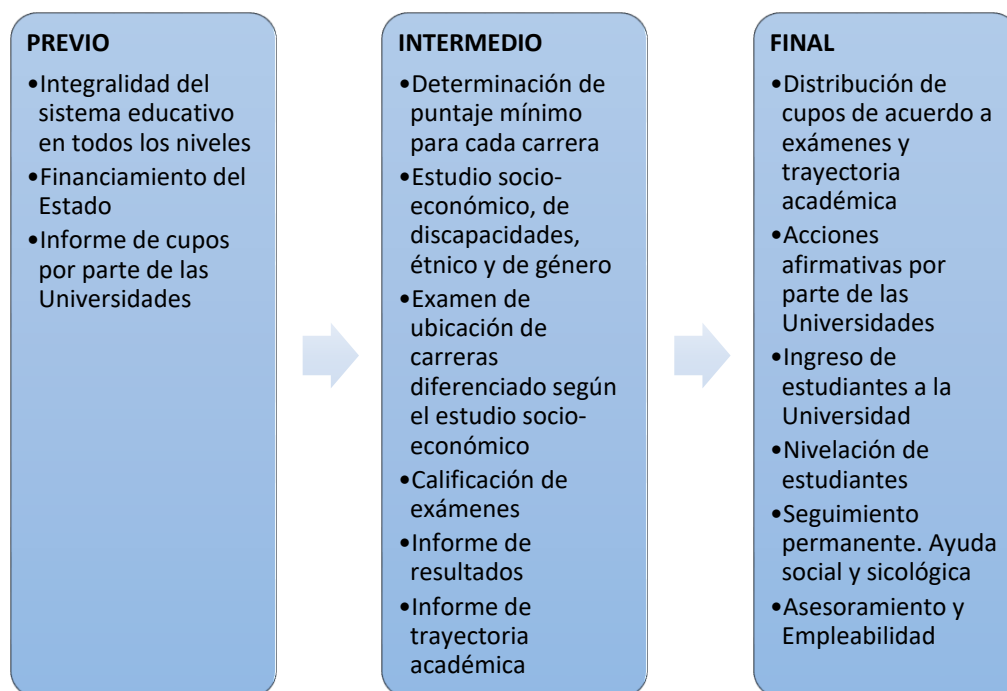
Esta propuesta se diferencia de la situación existente en cuanto a que el examen considere la realidad diferenciada que existe en la educación secundaria, la determinación previa de puntajes mínimos para el ingreso a las carreras, y los cupos máximos que pueden asignar las Universidades públicas previo el incremento presupuestario requerido. Igualmente, se diferencia en cuanto a la realización de un estudio socio-económico de los aspirantes y la obligatoriedad del curso de nivelación. Lo que es nuevo de manera absoluta, es el seguimiento del proceso educativo para mantener permanencia de estudiantes y luego el seguimiento de graduados para propiciar relaciones que posibiliten alcanzar ciertos niveles de empleabilidad con el apoyo de las propias Universidades.

A continuación, se presenta el esquema de ingreso a la Universidad según los criterios planteados:

- Integralidad del sistema educativo en todos los niveles
- Financiamiento del Estado para que las Universidades oferten mayores cupos
- Informe de cupos por parte de las Universidades
- Determinación de puntaje mínimo para cada carrera
- Estudio socio-económico, de discapacidades, étnico y de género
- Examen de ubicación de carreras diferenciado según el estudio socio-económico
- Calificación de exámenes
- Informe de resultados
- Informe de trayectoria académica
- Distribución de cupos de acuerdo a exámenes y trayectoria académica
- Acciones afirmativas por parte de las Universidades
- Ingreso de estudiantes a la Universidad
- Nivelación de estudiantes
- Seguimiento permanente. Ayuda social y psicológica
- Asesoramiento y Empleabilidad

## Cuadro N° 25<sup>510</sup>

### Propuesta del proceso de ingreso y permanencia en las Universidades



#### 4.4. Propuesta de reforma legal para incorporar los deberes de los estudiantes

Como se ha podido evidenciar en esta investigación, tanto la LOES (2010) como la LORLOES (2018) no contienen en su normativa los deberes de los estudiantes. Por ello, es preciso proponer una reforma legal que incluya un artículo a continuación del artículo 5 de la LOES que determine con precisión los deberes de los estudiantes. Asimismo, sería conveniente establecer el procedimiento disciplinario necesario para poder exigir dichos deberes e imponer la sanción correspondiente en caso de incumplimiento.

Dicho artículo debería contener los siguientes deberes de los estudiantes:

- a) Respetar y promover los derechos consagrados en la Constitución de la República.
- b) Cumplir sus actividades estudiantiles en el marco de la normativa vigente para las Universidades y sus Estatutos.

<sup>510</sup> Propuesta del proceso de ingreso y permanencia en las Universidades. Elaboración propia.

- c) Aprobar las materias correspondientes al periodo lectivo que cursan.
- d) Aprobar en términos acumulativos más del treinta por ciento de las materias o créditos de su malla curricular cursada, para mantener el derecho a la gratuidad.
- e) Evaluar a los docentes en los procesos que organice la Universidad.
- f) En caso de representaciones, participar en el Cogobierno de la Universidad con responsabilidad y rindiendo cuentas a sus electores.
- g) Mantener un comportamiento armonioso y que promueva la solidaridad y compañerismo, así como el respeto y consideración hacia autoridades, profesores, servidores, trabajadores, ciudadanos y colectivos sociales.
- h) Votar en los procesos electorales convocados por la Universidad.
- i) Respetar la institucionalidad y la autonomía universitaria.
- j) Cuidar las instalaciones universitarias y no usarlas para proselitismo político partidista o religioso.
- k) Mantener respeto por las diferencias de género, etnia, religión y política y contribuir a mantener un ambiente de paz entre la comunidad universitaria.
- l) Mantener en todo momento y en especial en evaluaciones honestidad académica.
- m) Los demás que determine el Estatuto de cada Universidad.

## 5. POTESTAD ADMINISTRATIVA

En este ámbito de la autonomía universitaria se plantean dos aspectos como importantes a ser analizados y ratificar los criterios expuestos en el Capítulo II. Ellos son los relativos al financiamiento de las Universidades y a la Contratación Pública, ahora bajo la modalidad de régimen especial.

Asimismo, en esta parte del trabajo se realizan las siguientes propuestas concretas:

1. Régimen de personal
2. Gestión universitaria
3. Gobernanza Digital
4. Universidades sostenibles

### *Financiamiento*

Un aspecto de la potestad administrativa es el financiamiento de las Universidades. Es fundamental que se mantenga el soporte estatal como vital para que las Universidades puedan realizar su gestión y cumplir con los fines determinados en la Ley. Son tiempos en que corre peligro el financiamiento de la educación universitaria por la tendencia a restringir la inversión social por parte del actual gobierno. Por esta razón debe mantenerse el aporte estatal y en virtud al crecimiento de ellas no solo por el aumento de cupos para el acceso a los bachilleres, sino por la necesaria modernización y avance tecnológico que requieren para un manejo administrativo más eficiente, es imprescindible que el presupuesto anual que se asigna por parte del Estado sea incrementado en la Proforma Presupuestaria que deberá ser considerada para el año 2020, dado que se lo ha mantenido en las mismas condiciones desde el año 2017. El mismo debería ascender al menos al 3% del PIB.

## *Contratación Pública*

Otro aspecto que forma parte de la potestad administrativa es el relativo a la contratación pública, la cual conforme se analizó en el Capítulo II, por efecto de la promulgación de la LORLOES (2018) tuvo modificaciones para las Universidades al haberse incorporado una disposición que establece un régimen especial de contratación pública para las Universidades, lo que fue implementado mediante normativa emitida por el SERCOP, la misma que, como se dejó indicado requería de reforma legal. Resulta conveniente que lo actuado por el SERCOP sea ratificado con una norma de rango legal para evitar nulidades. Por ello, se propone se incluya a continuación del artículo 2 del Régimen Especial de la LOCP (2010) que contenga las “Normas para regular las Adquisiciones de las Instituciones de Educación Superior Públicas”, las cuales fueron introducidas como Capítulo IV del Título VIII “De los Procedimientos de Régimen Especial” de la Resolución N° RE-SERCOP-2016-00000-72, de 31 de agosto de 2016, que contiene la Codificación y Actualización de las Resoluciones emitidas por el SERCOP, que fue reformada por la Resolución N° RE-SERCOP-2019-000098 de 31 de agosto de 2016.

### **5.1. Propuesta de reforma al régimen de personal**

En el Capítulo II se analizó la situación administrativa de las Universidades públicas determinándose que uno de los asuntos esenciales de preocupación es el relativo al régimen de personal vigente. Por ello, en este Capítulo se realiza una propuesta de reforma al mismo, haciendo énfasis en la promoción o ascenso de los profesores e investigadores.

La crítica realizada respecto al régimen de personal que tienen las Universidades públicas, concluyó que ellas funcionan con tres leyes respecto a la contratación, ascenso o promoción, para la imposición de sanciones y la salida de su personal. Se dijo que, para el personal docente existe la LOES y la LOSEP en una contradicción o falta de claridad respecto de ciertos aspectos normativos; para el personal administrativo se aplica la LOSEP y para el personal de servicios el Código del Trabajo; en este último caso, se ha emitido enmienda constitucional por parte de la Asamblea Nacional y luego una sentencia de la Corte

Constitucional que deja sin efecto a la primera. También se ha hecho la crítica a la normativa y procedimientos establecidos en el Reglamento de Carrera y Escalafón (RCE) para los procesos de promoción del personal docente de las Universidades.

En este orden de cosas, no es posible solucionar plenamente los problemas de régimen laboral que existen en las Universidades públicas, pero es factible realizar algunas correcciones que se consideran pertinentes. Para este propósito, se presentan dos propuestas: reforma a la Ley Orgánica del Servicio Público y un nuevo procedimiento de promoción o “recategorización” del personal académico.

### **5.1.1. Propuesta de reforma a la LOSEP**

De manera puntual se propone la reforma del artículo 3 de la LOSEP mediante la cual se excluya a los docentes universitarios del régimen de la LOSEP respecto a ingreso, ascensos y sanciones. Seguirán siendo servidores públicos, pero bajo un régimen especial que será desarrollado por las Universidades mediante su propia normativa. Deberá incorporarse a la LOES un nuevo artículo que contenga este criterio. Dicho artículo podría contener, de forma aproximada, el siguiente texto: “Las Universidades públicas, en uso de su autonomía responsable, se regirán por la Ley Orgánica de Educación Superior en lo atinente al ingreso, ascensos, evaluaciones y promociones de su personal docente, técnicos docentes, personal administrativo y personal sujeto al Código del Trabajo. Para este propósito sus procesos internos con excepción de los que se organicen para la promoción de los docentes que lo realizará un órgano externo, serán organizados y dirigidos por un órgano nombrado por el Órgano Colegiado Superior, el cual estará integrado por los diferentes estamentos, todo lo cual será regulado en los Estatutos universitarios y normativa interna pertinente”.

### **5.1.2. Propuesta de procedimiento de promoción o “recategorización” del personal académico de las Universidades públicas**

La siguiente es una propuesta para la “recategorización” o promoción del personal docente, mediante un procedimiento que sea transparente, con reglas claras y objetivas; y, sin que implique afectación a la autonomía universitaria, esté bajo la dirección de un órgano técnico externo, autónomo e independiente. Esta propuesta incluye el planteamiento de una reforma legal que permita el ascenso de los profesores a la categoría de profesor principal.

#### *1. Órgano*

En virtud a la crítica señalada en el Capítulo II y a la constatación en la realidad de que el Órgano de Promoción no funciona con criterios objetivos, que su conformación puede incidir en la evaluación al momento de realizar los procesos de promoción y debido a la endogamia que evidentemente provoca situaciones de favoritismo, perjuicios y prejuicios, se propone la conformación de un Órgano de Promoción Semestral, externo a las Universidades públicas, el cual tendrá el carácter de temporal, autónomo e independiente. Estará conformado por docentes de otras Universidades públicas ajenas al proceso de recategorización que serán designados cada seis meses de entre aquellos que las Universidades hayan registrado para este propósito en el CES cumpliendo los requisitos que este organismo debe establecer. Elegirán de su seno al Presidente. Trabajarán en forma rotativa cada seis meses no pudiendo participar para la misma Universidad, sus remuneraciones y dedicación serán de tiempo completo a cargo de la misma Universidad de la que proviene. Funcionará en las instalaciones de las Universidades que organicen el proceso de recategorización y contarán con personal técnico de apoyo proporcionado por las mismas Universidades.

#### *2. Procedimiento*

El procedimiento de recategorización o promoción tendrá el carácter de permanente debiendo convocarse cada cinco meses a la realización de los procesos, los cuales previamente deberán contar con el financiamiento contemplado en el presupuesto anual de las Universidades. En cada año



existirán dos procesos y los dos meses restantes del año serán destinados a la designación y organización del Órgano de Promoción. La organización del procedimiento será regulada en los Estatutos universitarios en cuanto a los tiempos de convocatoria, presentación de documentos, evaluación de documentos y entrega de resultados finales los cuales serán de cumplimiento obligatorio por parte del Rector de cada institución, disponiendo se elabore la correspondiente acción de personal.

### *3. Requisitos*

En consonancia con la realidad ecuatoriana y con fundamento en la crítica que se ha realizado en el Capítulo II, se propone la modificación parcial de los requisitos vigentes establecidos en el RCE, considerando los siguientes aspectos:

1. Mayor porcentaje de valoración para la evaluación semestral de los docentes.

2. Mayor peso de valoración a los libros publicados con pares evaluadores externos que a los artículos científicos.

3. Diferenciación entre artículos científicos que tengan impacto en bases bibliográficas como Scopus y otros que no lo tengan.

4. Valoración de las actividades de gestión académica, administrativa y de vinculación con la sociedad.

5. Disminución del número de Tesis dirigidas, eliminación de la diferenciación entre Tesis de maestrías de investigación y profesionalizantes, eliminación de la dirección de Tesis de doctorado.

Como se pudo analizar en el Capítulo II, la promoción del personal académico se ve truncada cuando no es posible pasar de la categoría de agregado 3 a la categoría de profesor principal, a la cual por mandato del artículo 150 de la LOES solo es posible acceder mediante concurso de méritos y oposición. Esta disposición legal si bien responde a un mandato constitucional que se aplica a todo el sector público cuando se señala en el artículo 228 de la CRE vigente que el ingreso, ascenso y promoción deben realizarse por concurso, debe asumirse que tal disposición sea aplicable cuando se promociona a un cargo diferente. En el caso de los docentes que ya han ingresado por concurso

público de méritos y oposición, que además lo han hecho con exigencias superiores a cualquier otro cargo en el sector público, lo que buscan es un cambio de categoría dentro del mismo cargo al igual como funciona en Fuerzas Armadas y Policía Nacional, dentro de su correspondiente carrera profesional. Por lo antes manifestado se propone la reforma del artículo 150 de la LOES (2010) sustituido por el artículo 106 de la LORLOES (2018):

Remplácese el literal c) del artículo 150 de la LOES por el siguiente: “Haber ingresado por concurso de méritos y oposición al Sistema de Educación Superior y haber permanecido al menos treinta y seis meses como profesor agregado 3”.

Con ello, se garantiza el acceso de los profesores agregados 3 a la categoría de principales, cumpliendo las exigencias de Ley, pero sin requerir de un nuevo concurso de méritos y oposición y garantizando de esta forma, la continuación de la carrera docente universitaria.

## **5.2. Propuesta de gestión universitaria por procesos**

Entendida la Universidad como parte del servicio público y por lo mismo, constituyendo una Administración pública, es necesario que su gobernanza se encuentre orientada en una atención eficiente y eficaz para quienes reciben los resultados de su actividad (estudiantes y ciudadanía en general). Aunque existen instrumentos generales de gestión para las administraciones públicas que se dejaron anotados en el Capítulo II, las Universidades tienen características especiales y propias. Al hallarse en el sector educativo no pueden tener mediciones ni procedimientos iguales a los de cualquier otra Administración pública, porque los productos que de ella emanan son intangibles, relacionados con el conocimiento.

El ejercicio de la docencia no puede ser calificado con mecanismos propios de las empresas, los resultados de la misma no pueden tener un tratamiento igual que cualquier producto industrial. Por ello, no resulta fácil imaginar que se puedan aplicar en el proceso educativo mecanismos de cualquier empresa privada o institución pública en la gestión educativa. En esta

materia no es aconsejable generar sistemas de estandarización como si lo es para otros productos y servicios.

Pese a lo dicho anteriormente, las Universidades como administraciones públicas ejercen gestión administrativa y financiera para el cumplimiento de sus objetivos educacionales y de formación de profesionales, así como para la producción de conocimiento, investigación y vinculación con la sociedad. Es en esa gestión que, para la construcción de una gobernanza eficiente, se requiere de la utilización por parte de quienes dirigen las Universidades, de criterios y procedimientos técnicos de la administración que deben ser puestos en marcha por los Rectores y por los Órganos Colegiados Superiores, con el auxilio de los especialistas.

La administración de las Universidades, en el marco de su autonomía, genera distintos tipos de enfoque, por lo que unas podrán ser más óptimas que otras, según la metodología que implementen sus autoridades. Es por ello, que se considera necesario propiciar un marco general para las Universidades que permita que su administración, cumpla con los objetivos institucionales de servicio a la colectividad y en especial a los estudiantes, de manera que sus requerimientos sean atendidos oportuna y eficientemente.

Ese marco general implica la implementación de un modelo definido en la gobernanza universitaria sobre su gestión administrativa, lo cual impone la intervención de quienes se encuentran vinculados a las áreas de la administración, expertos que pueden desarrollar estos temas. Pese a la limitación técnica, en este trabajo se propone para las Universidades públicas el modelo de una administración por procesos.

En efecto, a partir de la creación de la International Organization for Standardization (ISO) después de la Segunda Guerra Mundial, en 1947, se ha dado un impulso significativo a la organización de las instituciones públicas y empresas privadas bajo el concepto de gestión por procesos. Si bien en los orígenes se utilizó como modelo de gestión en las empresas privadas pronto fue aplicado al sector público con resultados beneficiosos para colectividad, que ha visto mejores resultados en la gestión de las administraciones públicas, remplazando el esquema de organización funcional por este nuevo que tiene un esquema de carácter horizontal e integral.

En tal sentido no se encuentra fundamento para que en las Universidades no pueda aplicarse la gestión por procesos, lo que no significa un trasplante exacto de lo que sucede en el sector público ni privado, sino una adaptación a las necesidades propias de una mejor gobernanza universitaria. No se trata por lo mismo, de aplicar los procesos empresariales sino utilizar los conceptos y procesos de la técnica administrativa, para la realidad universitaria.

La Universidad pública ecuatoriana se ha quedado estática en cuanto a su gestión administrativa, ha crecido, pero no se ha desarrollado lo suficiente comparativamente con las Universidades particulares, las mismas que han superado las barreras de la injerencia política, la falta de presupuesto y la resistencia de paradigmas educativos no pertinentes con la realidad actual, alcanzando importantes avances con muy buenos resultados.

La Universidad pública no ha logrado articular completamente sus estamentos para que funcionen como un todo integrador y sinérgico para la consecución de sus objetivos estratégicos y poder cumplir adecuadamente su rol social; por tanto, es necesario aplicar mecanismos de gestión para el cambio, de modificación y de replanteo situacional a fin de avanzar desde un modelo estático hacia un modelo más dinámico y flexible, con el objetivo de que, por ejemplo mediante la propuesta de insertar la gestión por procesos, se pueda promover la generación de una *cultura de calidad institucional*.

La planificación estratégica constituye una valiosa herramienta para la gestión de las organizaciones porque con ella se logran establecer diversos objetivos y lograr las metas previstas a través de las tácticas y estrategias que de ahí se generen; por ello, se constituye en un pilar fundamental para la toma de decisiones en las instituciones públicas para así cumplir su misión, visión y objetivos.

Las Universidades no deberían estar ajenas a la aplicación de una planificación estratégica, a pesar de que les sea un ámbito casi ignorado, y es mediante la implementación de un sistema de gestión organizacional, sustentado por la gestión por procesos, basado en un criterio de calidad total, que se lograría una línea de trabajo más clara y prestante para el mejoramiento continuo como punto de reinicio y encaminar la directriz de calidad en todos los aspectos, entre otros los administrativos y financieros.

En el Código de Planificación y Finanzas Públicas en su artículo 54, se establece que las instituciones sujetas a su ámbito, excluyendo los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs), reportarán a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) sus instrumentos de planificación institucionales, para verificar que las propuestas de acciones, programas y proyectos correspondan a las competencias institucionales y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

La planificación estratégica universitaria debería tender hacia la aprehensión de un paradigma epistemológico definido, del cual devendrá el modelo pedagógico, y para su cumplimiento y mejora se requiere implementar un sistema de gestión por procesos mediante una metodología flexible o adaptable que haga que cada Universidad y su propia realidad vayan adecuando su acción para encaminarla o re-direccionarla.

Las Universidades tienen sus propios procesos inherentes a su rol como generadores del conocimiento, teniendo en cuenta que un proceso es un conjunto de actividades estructuradas y medibles<sup>511</sup> y el enfoque basado en procesos a su vez es un principio de gestión básico y fundamental para la obtención de resultados<sup>512</sup>.

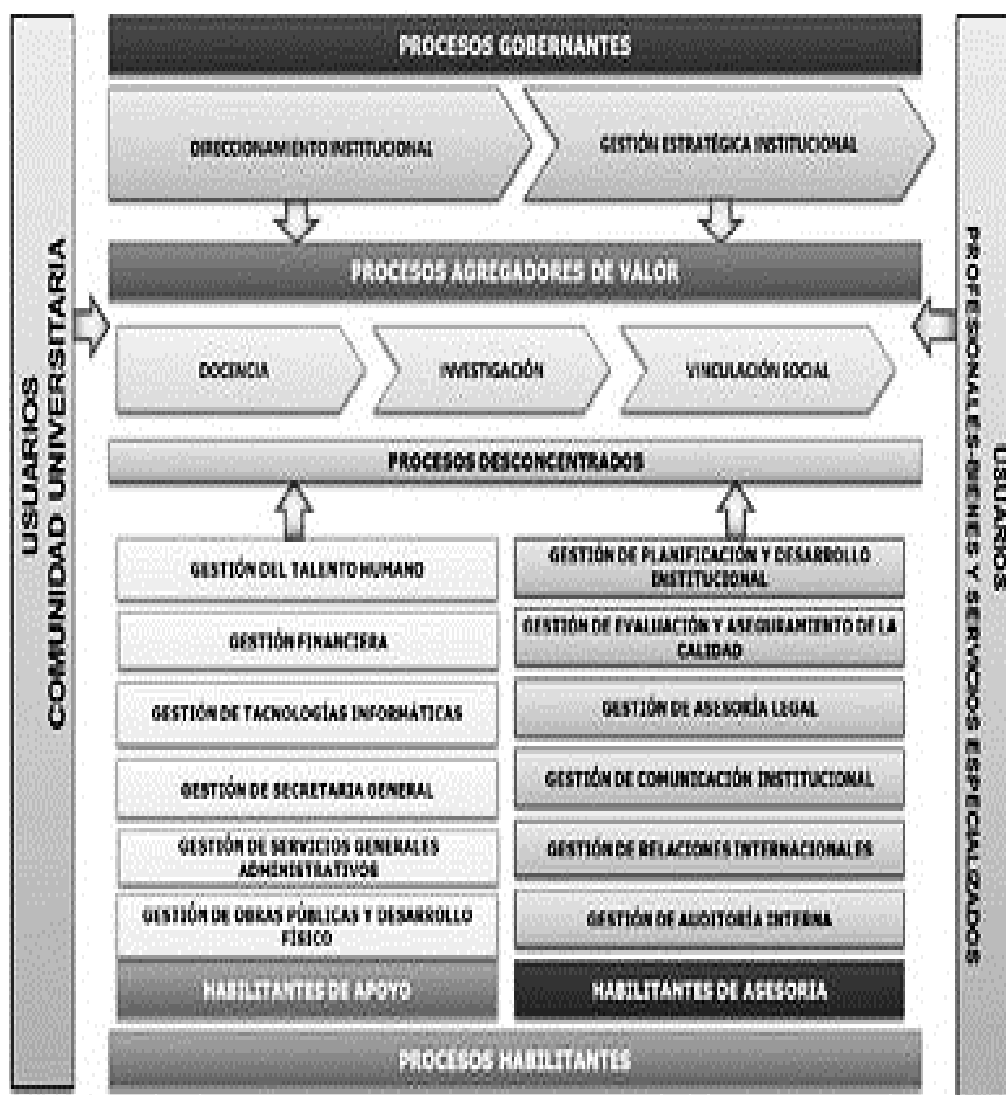
Por lo mencionado, entonces, es necesario tener claro que las actividades de las Universidades deberán fortalecer la aplicabilidad de sus procesos de: docencia, investigación y vinculación con la sociedad, con una adecuada dialéctica interna y externa, que se expresa de manera diáfana. En el siguiente cuadro se expresa con claridad los procesos que forman parte de las Universidades y sus relaciones de mando:

---

<sup>511</sup> DAVENPORT T. (1993).

<sup>512</sup> BELTRÁN, J., CARMONA M., CARRASCO R., RIVAS M. y TEJEDOR F. (2002).

**Cuadro N° 26<sup>513</sup>:  
Procesos Universitarios**



La propuesta de trabajar por procesos significa centrarse en los procesos y sus procedimientos y no en el accionar individual de las personas, de tal forma que una vez creados, definidos e implementados, la renovación del talento humano involucrado no impactará negativamente en la funcionalidad y efectividad del sistema de gestión; y, por tanto, no se retrasará el desarrollo de la organización.

<sup>513</sup> Tomado de ALBÁN M., VIZCAÍNO G. y TINAJERO F. (2014: 143). Fig. 1 cadena de valor en las IES.

## *Metodología*

Con el fin de implementar la gestión por procesos en las Universidades se propone el establecimiento de una metodología fundada en cuatro fases o etapas consecuentes<sup>514</sup>:

1. Fase de análisis: establecer el análisis de ciertos elementos importantes como la situación actual de la organización, las necesidades de los usuarios, los servicios que presta la Universidad, los grupos de trabajo, los procedimientos actuales de trabajo y los requerimientos del proceso.
2. Fase de diseño: realizar una definición detallada de los procesos como la elaboración de mapas de procesos, el diagnóstico de los procesos, determinación de entradas y salidas, la gestión de documentación de los procesos, elaboración de diagramas de flujo, fichas de procesos y determinación de herramientas para el levantamiento de procesos.
3. Fase de implementación: dar continuidad y operatividad a la ejecución, el seguimiento y la medición de los procesos.
4. Fase de retroalimentación: establecer los indicadores para el mejoramiento de los procesos, evaluación de entradas y salidas, diagnóstico, análisis de resultados de la implantación de los procesos para determinar su evolución y verificar que su cumplimiento con los objetivos planteados.

Mediante la constitución de estas fases se pretende que las Universidades logren pasar de ser organizaciones funcionales tradicionales a organizaciones gestionadas por procesos, con base al siguiente contexto:

- Procesos: de complejos a simples,
- Actividades: de simples a complejas,
- Indicadores: de desempeño a resultados,
- Personal: de controlado a facultado,
- Directivo: de controlador a entrenador/líder.

Es importante mantener la coherencia con la tendencia internacional de la Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, la cual declara que: “(...) la

---

<sup>514</sup> Al respecto se sigue a MORANTES, A. 2013.

educación superior podrá cumplir su importante misión en la medida en que se exija a sí misma la máxima calidad, para lo cual la evaluación continua y permanente es un valioso instrumento (...) <sup>515</sup>.

Por lo señalado, se puede concluir que: es necesario generar un desarrollo sostenible de la gestión de calidad, es decir, implementarla y mantenerla o mejorarla, y para ello se propone que una vez instituida la gestión por procesos en las Universidades, y con la tendencia permanente a los ciclos de mejora continua, como un concepto estratégico de calidad permanente, se puede a su vez incluir el Tablero de Mando y Control o Balanced Scorecard BSC, el cual consiste en una metodología y herramienta de gestión que traduce la estrategia de las organizaciones en un conjunto vinculado e interactivo de indicadores (medidas de una actuación y de sus resultados), proporcionando la estructura necesaria para la implantación de un sistema de gestión y medición.

Se debe observar que en los procesos de acreditación institucional manejados por la dirección especializada en cada Universidad, también es menester usar en paralelo y simultáneamente otra valiosa herramienta como la certificación internacional de la calidad (por ejemplo bajo la aplicación de la norma ISO) en cada Facultad o unidad académica, lo que permitirá articular y corresponder varios indicadores para la acreditación institucional y la certificación internacional de calidad logrando, además, un paso para la internacionalización institucional.

El modelo de gestión por procesos en los términos que se han dejado expuestos, no debería ser facultativo, se considera que es provechoso para un mejor desempeño de las Universidades; y en tal sentido, debe formar parte de su normativa interna empezando por los Estatutos, debiendo ser desarrollada mediante reglamentos e instructivos de procedimiento.

### **5.3. Propuesta para la construcción de una gobernanza digital**

En los años ochenta se da inicio a la implementación de las herramientas tecnológicas para el servicio de la ciudadanía, comenzando inicialmente por el uso del internet. Posteriormente, en los años noventa se emprenden procesos

---

<sup>515</sup> CRESAL/UNESCO (1996: 10).



de modernización en la administración de los Estados en los que se utilizarían las herramientas de información y comunicación. Al parecer es con la iniciativa de modernización impulsada en los Estados Unidos por parte del gobierno de Bill Clinton, con encargo a su Vicepresidente Al Gore, en la que como resultado de la gestión realizada se presentan informes en los cuales se emplea por primera vez el término "Electronic Government" o "e-government", para referirse al modo de administrar las instituciones en la "era de la información" en oposición a la administración en la "era industrial" y que constituirían el acta de nacimiento del llamado gobierno electrónico<sup>516</sup>. Posteriormente, lo acogerían otros países para la gestión de las administraciones públicas, constituyéndose en nuestra región la Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe, dentro de los cuales se encuentra Ecuador, destacándose como instrumento jurídico para los países iberoamericanos, la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico aprobada en Santiago de Chile en el año 2007, la misma que también es suscrita por Ecuador.

Existen múltiples estudios sobre gobierno electrónico, la literatura no se ha puesto de acuerdo con la aceptación de esta terminología; y, además, en la actualidad, se empieza a superar este concepto para pasar al de "gobierno de la información" que incluye otras herramientas digitales de comunicación, no solo el internet, que se han desarrollado en los últimos años. Pero este cambio de terminología implica también, superar etapas de progreso tecnológico que aún no se han alcanzado fundamentalmente por falta de recursos y por falta de decisión política; por ello, alcanzar el gobierno electrónico es un primer paso que supone contar con suficientes herramientas para la atención más eficiente en los servicios. Lamentablemente, muchas instituciones y las Universidades en particular, se han quedado en la implementación de la tecnología y no han avanzado hacia el empleo de ella y todos sus recursos, en el manejo de su gobernanza.

El término gobernanza es más amplio pues incluye a los diferentes actores en el proceso de gobernabilidad; por ello, más allá del gobierno electrónico, se prefiere hablar de gobernanza electrónica o digital que consiste en la utilización de las tecnologías de la información y comunicación TIC en la gestión de las

---

<sup>516</sup> MASSAL, J. y SANDOVAL, C (2010: 6-7).

Universidades. Dicha gobernanza abarca los procesos administrativos y financieros, las relaciones entre las instituciones y la participación de los usuarios y los servicios que se brindan a la colectividad. En tal sentido, se hablaría de una gobernanza digital que abarca la administración electrónica, la llamada democracia electrónica y los servicios electrónicos.

Según se ha podido ver, en los últimos años, la gestión pública ha visto mejorar su desempeño, y particularmente el Ecuador, ha alcanzado un importante desarrollo en este aspecto. Cada vez las administraciones públicas encuentran en el uso de las tecnologías (de las TIC) un mecanismo idóneo para mejorar sus procesos y las relaciones con sus usuarios. Este uso tecnológico posibilita dar cumplimiento a normas constitucionales sobre los derechos del buen vivir<sup>517</sup>, dentro de los cuales se hallan los de la comunicación e información, debiendo resaltar el relacionado con el acceso universal de todas las personas a las TIC. Igualmente, respecto a los derechos de las personas usuarias y consumidoras, en especial el derecho a disponer de bienes y servicios de calidad sobre los cuales debe recibir información precisa y no engañosa. Esto último se ratifica y amplía dentro de los derechos de libertad, estableciendo el acceso a dichos bienes y servicios con eficiencia, eficacia, buen trato y a recibir información adecuada y veraz sobre ellos. A estas normas deben agregarse las referentes a la administración pública que establecen sus características y principios que, para dar cumplimiento a los mismos, se requiere del uso de las tecnologías. En el ámbito de la educación es imperativa la norma contenida en el artículo 347 de la Constitución, que establece como responsabilidad del Estado, la incorporación de las TIC en el proceso educativo y propiciar la vinculación de la enseñanza con las actividades productivas y sociales. Otro instrumento jurídico importante en relación con el uso de tecnologías y que debe ser aprovechado por las Universidades es la Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos, la misma que reconoce la existencia de instrumentos públicos electrónicos, el uso de la firma electrónica, así como la contratación electrónica que puede ser utilizada por las Universidades. Por último, el Código Orgánico Administrativo (COA) de vigencia reciente, reconoce

---

<sup>517</sup> La Constitución de la República del Ecuador, contiene normas sobre el derecho a la comunicación e información (artículos: 16 al 20), sobre los derechos de personas usuarias y consumidoras (artículos 52 al 55).

en las actividades de las administraciones públicas, el uso del gobierno electrónico<sup>518</sup>.

Las Universidades al formar parte del sector público, deben dar cumplimiento a los mandatos constitucionales antes señalados, así como a la normativa vigente sobre este aspecto y a las disposiciones sobre TIC en relación a las administraciones públicas. En sus actuaciones deben contribuir a brindar servicios de calidad, así como realizar una gestión más eficiente y moderna. Las herramientas tecnológicas y de información deben ser utilizadas en la gestión administrativa, en los procesos internos, así como en la atención a usuarios y en el proceso educativo. Debe entenderse a la gobernanza digital como una proyección del uso de tecnologías para la concreción de los derechos consagrados en la Constitución de la República.

Por ello, se propone una gobernanza digital que debe partir de un enfoque político. Si bien existen modelos previamente diseñados y al parecer exclusivamente técnicos, es necesario advertir que todos ellos tienen una orientación política, ya sea desde un “modelo gerencial” que prioriza la eficiencia y eficacia, pasando por un “modelo consultivo” que está orientado a la información a través de las herramientas digitales, hasta el “modelo participativo” que tendría un enfoque que busca la intervención horizontal entre gobierno y ciudadanía<sup>519</sup>. En la misma línea de orientaciones y enfoques, existen otros modelos: “modelo de administración electrónica en sentido estricto”, “modelo de gobierno electrónico transparente y que rinde cuentas” y “modelo de administración inclusiva e imparcial”<sup>520</sup>.

Bajo dichos esquemas, se prefiere construir un modelo de gobernanza digital para las Universidades públicas orientado en valores éticos, que implique la participación corresponsable de los gobiernos de las Universidades, la comunidad universitaria y la sociedad; además que, partiendo de considerar a la gobernanza digital como un derecho y a la vez como un medio para alcanzar derechos, genere transparencia mediante la rendición de cuentas a los

---

<sup>518</sup> COA (2017: Art. 90), puesto en vigencia a partir del 7 de julio de 2018.

<sup>519</sup> Porras Martínez, José Ignacio (2003): “De Internet, la Sociedad Red y la Política. La Emergencia de la Gobernabilidad Digital”. Red de Desarrollo Económico Local (REDEL) <http://www.educoas.org/RestrictedSites/Curso1/Newsletter-Julio07/e-goblocal23.html> Última consulta 2 de julio de 2019.

<sup>520</sup> VILLORIA M. y RAMÍREZ A. (2013).

receptores del servicio público que ellas brindan que es la sociedad. Se habla entonces no solo de incorporar las tecnologías a la gestión universitaria sino de provocar la llamada “transformación digital”<sup>521</sup> que implica un cambio cualitativo y no solo cuantitativo, que impone no solo el empleo de herramientas digitales en la gestión administrativa, sino también en los procesos de docencia e investigación. Ante todo, las tecnologías deben ser empleadas para modificar los procedimientos tradicionales de trabajo en las Universidades.

Alcanzar una gobernanza digital en los términos expuestos en las Universidades públicas ecuatorianas, implica cumplir con un proceso que, siguiendo la teoría<sup>522</sup>, se podría adaptar a la realidad universitaria. Este proceso contempla cuatro fases: Incorporación, Transformación, Compromiso y Contextualización.

Primera fase: Incorporación. Esta primera fase corresponde a la adquisición e inicial utilización de la tecnología por parte de las Universidades. Se trata de su modernización mediante el mejoramiento de la actual tecnología de la que disponen (infraestructura, banda ancha, computadoras, aulas virtuales, entre otras). Es una etapa de digitalización y automatización de procesos (digitalización de documentos y archivos, automatización de procesos, utilización del internet como medio de información y comunicación; implementación de firma electrónica y creación de plataformas digitales. En esta fase no existe una modificación en la gobernanza ni en las relaciones internas ni externas.

Segunda fase: Transformación. Es una fase destinada a hacer uso de las herramientas tecnológicas por parte del gobierno de las Universidades, para mejorar los procesos, en la eficiencia de la gestión mediante la racionalización y simplificación de trámites. Es la implantación del gobierno electrónico para una mejor y más eficiente dirección por parte de las autoridades. En esta fase no existe la participación de la comunidad universitaria sino exclusivamente como ejecutora de las disposiciones de la autoridad, pero adquiere una cultura de relación con las tecnologías para un trabajo más productivo y de servicio.

---

<sup>521</sup> Al respecto, se pueden revisar las entradas en UNIVERSIDAD SÍ, que contienen textos de FARAÓN LLORENS en <http://www.universidadsi.es/author/faraon-llorens/>

<sup>522</sup> Se toman en cuenta los planteamientos que realiza Tomasz Janowski experto en Gobierno Electrónico, Jefe fundador de la Unidad Operativa en Gobernanza Electrónica dirigida por Políticas de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU-EGOV)

Tercera fase: Compromiso. Es una fase en la que las autoridades involucran a la comunidad universitaria en la toma de decisiones, gobernanza y gestión, mediante el uso de las tecnologías. Es esta etapa se emplean recursos como las redes sociales, web social, wikis en los procesos educativos y administrativos, aplicaciones digitales, entre otros. Aquí ya se puede hablar de gobernanza digital.

Cuarta fase: Contextualización. Es una fase en la cual se utilizan las tecnologías para el desarrollo de las Universidades, la comunicación e información interna y externa mediante iniciativas propias de quienes forman la comunidad universitaria. Es la aplicación de las políticas universitarias que emanan del OCS y que son puestas en marcha por los actores universitarios en la búsqueda de soluciones tecnológicas a los problemas del quehacer universitario. Es una fase de implementación de aplicaciones digitales para la enseñanza virtual, uso de dispositivos portátiles para la elaboración de portafolios, aula virtual, entre otras.

Junto al modelo y a las fases del proceso de gobernanza digital que deben ser cumplidas por las Universidades, se proponen algunas estrategias que permitan pasar del uso de herramientas tecnológicas de manera aislada a un manejo integral de las mismas y el cumplimiento de una gestión más eficiente, transparente, participativa y democrática. Dichas estrategias se deben implementar en lo relativo a: normativa, gobierno universitario, docencia, gestión administrativa y campus universitario.

#### *Normativa*

1. Las Universidades públicas deben contener en sus Estatutos la obligatoriedad de incorporar las TIC como instrumentos de gobernanza universitaria y la estructura del departamento ejecutor.
2. Política de implementación de la gobernanza universitaria y las estrategias en materia de TIC.

#### *Gobierno universitario*

1. Gobierno electrónico universitario: Voto electrónico en todos los procesos electorales. Organización del OCS a través de sesiones con uso de TIC y voto electrónico.

2. Comunicación a la comunidad universitaria de las resoluciones de los órganos colegiados y unipersonales, mediante el uso de plataformas y correo electrónico.
3. Portal de Transparencia, en cumplimiento de la LOTAIP.

#### *Docencia*

1. Docencia digital mediante oferta de enseñanza on line para grados y posgrados en las diferentes carreras, ya sea en estudios a distancia o semi presenciales.
2. Incorporación de las TIC al proceso educativo presencial: pizarras electrónicas, audiovisuales, media lab, entre otros.

#### *Administración*

1. Administración electrónica mediante la incorporación de las TIC a la gestión por procesos y el empleo de firmas electrónicas.
2. Implementación del archivo electrónico.
3. Política de implementación de documentos digitales y utilización mínima de papel.

#### *Campus Universitario*

1. Política del uso de internet en el campus universitario.
2. Wi Fi para todo el campus universitario con acceso para estudiantes, docentes, servidores y trabajadores, así como para invitados.
3. Control electrónico del ingreso de vehículos.
4. Aplicación de tecnologías para alcanzar infraestructuras inteligentes y sostenibles: seguridad universitaria, control vehicular, uso de servicios en armonía con el medio ambiente.

El siguiente cuadro evidencia los elementos anteriormente expuestos en la idea de construir un modelo de gobernanza digital para las Universidades públicas:

**CUADRO N° 27<sup>523</sup>:**  
**Modelo de Gobernanza digital**



Por último, se puede señalar en los últimos años ha ingresado con fuerza una tecnología que podría tener un uso importante en las Universidades, se trata de la tecnología Blockchain o cadena de bloques, cuya aplicación inicial en el año 2008, estuvo vinculada a la criptomoneda digital, el bitcoin, que es un protocolo de un nuevo sistema de pago electrónico elaborado por Satoshi Nakamoto (seudónimo), a partir de lo cual existen múltiples posibilidades de aplicación del blockchain o cadena de bloques, que permite definir que la humanidad está asistiendo a un momento histórico único solo comparable con el apareamiento del ordenador personal, y el progreso del internet<sup>524</sup>.

El Bockchain es una base de datos diseñada para registros públicos mediante la realización de acciones de registro en un sistema distribuido de nodos de manera inmutable y que almacena la historia de todas las acciones precedentes sin que estas puedan ser cambiadas o modificadas, no existen

<sup>523</sup> Modelo de gobernanza digital. Elaboración propia.

<sup>524</sup> TAPSCOTT, D. Y TAPSCOTT, A. (2017: 16).

intermediarios y las transacciones se realizan con seguridad y privacidad, sin intervención de un organismo centralizado de control<sup>525</sup>.

Las Universidades deben ir al ritmo del cambiante devenir tecnológico y usarlas para su beneficio y optimización. Esta tecnología permite el desarrollo de nuevos modelos de gestión, algunos de los cuales pueden aplicarse en el campo de la educación y la gobernanza universitaria. Tales usos pueden ser los siguientes<sup>526</sup>:

- 1.- Protección de datos.- Las Universidades manejan cientos de datos de los estudiantes, que gracias al Blockchain podrán estar seguros.
- 2.- Crecimiento de la investigación.- Asegurando los avances de investigaciones creadas en una institución se puede tener una base de datos sólida para futuros proyectos.
- 3.- Evitar el plagio.- Ni estudiantes ni investigadores podrán cometer plagio, pues se tendrá un respaldo confiable de todos los artículos, entregas y proyectos presentados.
- 4.- Carreras o cursos internacionales.- Gracias a la seguridad de las transacciones que permite el Blockchain será posible comprar un curso en una universidad de otro país evitando estafas y pérdidas de dinero.
- 5.- Procesos administrativos más rápidos.- Los procesos de solicitud de información de los estudiantes y docentes serían menos burocráticos y por ende más rápidos.
- 6.- Certificación de documentos.- Escolaridades y títulos permanecerán seguros con esta tecnología, impidiendo todo tipo de falsificaciones, de esta manera la comunidad académica puede transparentar y validar la veracidad de los certificados que otorga (Chen et al., 2018).
- 7.- Transparentar acción financiera.- La transparencia podrá ser incrementada permitiendo que blockchain registre las transacciones y que éstas sean auditadas sin necesidad de una tercera parte.
- 8.- Procesos democráticos.- Otra área en la que la tecnología blockchain puede aportar en la gobernanza sería en abonar en la credibilidad en los sistemas democráticos (voto electrónico) ya que desestimaría cualquier intento de fraude

---

<sup>525</sup> EFANOV D., ROSCHIN P., (2018).

<sup>526</sup> <http://noticias.universia.com.ar/cultura/noticia/2018/04/05/1158809/6-usos-blockchain-universidades.html>



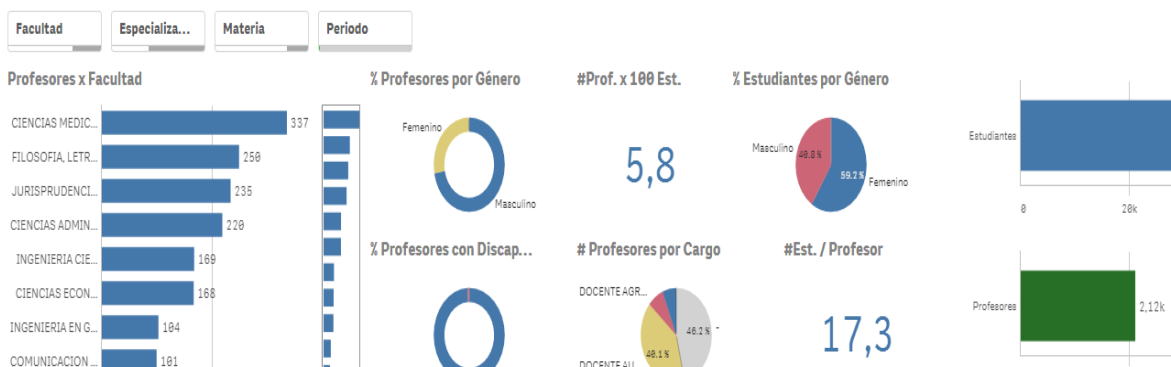
y facilitaría un mejor acceso al voto, convirtiéndolo en un proceso más universal. Los principios de criptografía garantizan la confidencialidad de los votantes y el conteo de resultados.

Un enfoque adicional podría verse en los diferentes proyectos (académicos, de investigación, etc.) que la Universidad realiza. La comunidad universitaria podría “votar” por aquellos proyectos que crean más beneficios y las autoridades podrían destinar presupuesto y recursos en base a estas opiniones, en definitiva la implementación de esta tecnología podría acercar a todos los integrantes de la comunidad universitaria a la toma de decisiones claves para una gobernanza más satisfactoria y horizontal.

Una aplicación importante del uso adecuado de las tecnologías a la gestión universitaria puede ser también el uso de sistemas de medición, de tal manera que sus directivos puedan centrarse en los inductores críticos y alinear así sus presupuestos y recursos en la acciones para la consecución de sus objetivos estratégicos. Desde el punto de vista práctico, tales indicadores se enmarcan en lo que se conoce como Tableros de Control (Balanced Scorecards) que extraen la información crítica de la organización y permiten un adecuado entendimiento de la operación de la misma, pudiendo realizar clasificaciones por facultades y carreras, materias, períodos, profesores, estudiantes por género, entre otros, como se puede apreciar en el cuadro siguiente:

## CUADRO N° 28<sup>527</sup>: Tablero de control

### Vision General



La implementación del modelo de gobernanza digital implica un soporte estatal y la colaboración de las Universidades con el gobierno central, supone así mismo un proceso de financiación a largo plazo, por lo que cualquier actividad tendiente a lograr este modelo, debe partir de un proyecto piloto que puede iniciar por las unidades académicas e ir incorporando a toda la Universidad pública. En el análisis de este trabajo se hace conciencia de que este es un proceso largo y costoso pero fundamental, por lo que deben utilizarse las mejores estrategias que viabilicen la consecución de este modelo en pequeña, mediana o gran escala partiendo de cada una de las fases antes señaladas según los requerimientos. Lo que no es posible en la hora actual, es renunciar al uso de la tecnología como medio para dirigir y organizar a las Universidades, como mecanismo para una mejor gobernanza.

La tecnología antes expuesta, se complementa con lo que en la actualidad se conoce como “Gobierno Abierto” entendido como aquél que incorporan las herramientas tecnológicas a la gestión pública para posibilitar transparencia y participación ciudadana.

El Gobierno Abierto debe ser incorporado por las Universidades como mecanismo de participación de los estamentos universitarios en las decisiones

<sup>527</sup> Ejemplo de un Tablero de Control. Colaboración: Ing. Mario Morales, docente de la Universidad Central del Ecuador.

de las Universidades, como herramienta de gestión transparente y ética de las autoridades universitarias y una vía de mejorar la democracia interna.

#### **5.4. Propuesta para implementar Universidades públicas sostenibles**

La idea de construir una “Universidad Sostenible” o “Verde”, está relacionada con el respeto a la naturaleza y la necesidad de proteger al medio ambiente por parte de todos los ciudadanos. Los universitarios no pueden dejar de mantener preocupación por estos aspectos; y, en ese sentido, es fundamental que una buena gobernanza dentro de las Universidades públicas comprenda este importante aspecto de interés para la humanidad. Las Universidades, pueden contribuir a la protección de la naturaleza en el marco de sus potestades y en cumplimiento del mandato constitucional que asigna derechos a la Pacha Mama.

Sobre la situación de nuestro planeta es oportuno considerar los informes bianuales que presenta la World Wide Fund For Nature (WWF), el último de los cuales es del año 2018 y cuyos datos más relevantes se destacan en su “Resumen Ejecutivo”<sup>528</sup>. En la actualidad asistimos a la era geológica del Antropoceno, término inicialmente usado por Paul Crutzen, ganador del Premio Nobel de Química y ahora aceptado por la comunidad científica, para establecer que se experimenta una nueva época geológica dando fin a la del Holoceno. Esta nueva época tendría origen en los años cincuenta del siglo pasado y se caracteriza por la presencia de los seres humanos como modificadores del planeta en sentido negativo, destructivo. Es evidente el carácter depredador ya no solo del hombre según lo que planteaba Hobbes (“el hombre es un lobo del hombre”), sino de la humanidad en su conjunto<sup>529</sup>. Siguiendo otra línea de estudio, el origen de la “crisis ambiental” se produce anteriormente y tendría sus inicios con la revolución industrial de comienzos del siglo XIX,<sup>530</sup> que habría de radicalizarse con las acciones desarrolladas sobre todo por los países más industrializados. Se encuentran como evidencias de la depredación del planeta,

---

<sup>528</sup>[http://awsassets.wwf.es/downloads/informe\\_planeta\\_vivo\\_2018.pdf?\\_ga=2.123515083.1152699839.1560268561-122228114.1560268561](http://awsassets.wwf.es/downloads/informe_planeta_vivo_2018.pdf?_ga=2.123515083.1152699839.1560268561-122228114.1560268561) Ultima consulta 11 de junio de 2019

<sup>529</sup> NARVÁEZ, I. y NARVÁEZ M.J. (2012: 16).

<sup>530</sup> *Ibidem*: 18.

la afectación a su biodiversidad, la pérdida y degradación del hábitat, la sobreexplotación de especies, la contaminación, la presencia de especies invasoras, enfermedades y cambio climático. La naturaleza tiene límites para soportar el impacto de las acciones del ser humano y los mismos están siendo superados. El consumo humano resulta insostenible, lo que se registra con el índice denominado “huella ecológica”. Nuestra forma de consumir es insostenible y está afectando al planeta. Son innumerables las afectaciones a la naturaleza, pudiendo señalar entre ellas: la contaminación, cambio climático, efecto invernadero, afectación de la calidad del agua y del aire. Resulta necesario revertir esta situación a fin de que la naturaleza siga proveyendo de los varios recursos que posee y se evite su agotamiento.

Las Universidades deben convertirse en agentes activos de una defensa intransigente respecto de la protección de la naturaleza. En las actuales condiciones del planeta se sugiere que el desarrollo humano se desvincule de la degradación ambiental y de la exclusión social. Para este propósito se recomienda la conservación de la naturaleza mediante el uso sostenible de recursos y aumento de redes de áreas protegidas, una gobernanza equitativa, reorientación de flujos financieros, producción y consumo más responsables, desarrollo de energías renovables y obtención de alimentos sin exceder los límites del planeta. Estas recomendaciones realizadas por la WWF, pueden ser asimiladas por las Universidades y evitar que ellas contribuyan a generar investigaciones y proyectos al servicio de las transnacionales, las cuales en sus propósitos mercantilistas han actuado al margen de la responsabilidad con la naturaleza y la sociedad. Es necesario que en ellas se formen profesionales con ética ambiental.

Este trabajo en esta parte, tiene como propósito, incluir varios elementos relacionados con la protección de la naturaleza, para la construcción de las denominadas “*Universidades sostenibles*”. El objetivo es lograr institucionalizar el compromiso ambiental en las Universidades públicas de Ecuador. Este objetivo es de mayor alcance cuando se sabe que la biodiversidad es olvidada en las urbes, en las que de manera general se encuentran las Universidades públicas en Ecuador, debiendo excepcionarse a Yachay y a Ikiam, que se encuentran en zonas privilegiadas que puede aportar para este propósito. La

primera se encuentra en Urcuquí en la zona norte de Ecuador y la segunda en la Amazonía.

Es evidente que las Universidades públicas en Ecuador no han progresado significativamente en lo que tiene que ver con un manejo sustentable de sus campus; y, por otro lado, en la comunidad universitaria no existe una real concientización de la problemática ambiental. Por ello, para una gobernanza ligada a la protección a la naturaleza, corresponde incorporar aspectos relativos al manejo de la infraestructura y los servicios con los que cuentan las Universidades de una manera que se pueda proteger su uso en favor de las presentes y futuras generaciones. Conviene incluir las denominadas “buenas prácticas” para la construcción de Universidades “Verdes”, las cuales deben dirigirse desde los órganos de autoridad en un trabajo horizontal con los miembros de los diferentes estamentos universitarios, en campañas de sensibilización a fin de que se involucren de manera activa en este propósito. Se trata de estrategias de gestión sustentable y sostenible del campus universitario.

Junto a ello, las mallas curriculares deben contener el enfoque ambiental como un elemento transversal de orientación a los estudiantes para lograr que, en la vida estudiantil, de formación profesional, armonicen sus actividades con el cuidado y respeto a la naturaleza. Se trata de lograr futuros profesionales que, en los campos de sus especializaciones, actúen con responsabilidad socio-ambiental.

En la República del Ecuador, a partir de la LOES (2000)<sup>531</sup>, se reconoce la necesidad de incorporar la protección del medio ambiente como una tarea de las Universidades que incluya la formación de los estudiantes. Pero es solamente con la Constitución de 2008 que la naturaleza es sujeto de derechos. La Carta Suprema destina el capítulo séptimo del Título II a los derechos que tiene la naturaleza; igualmente, cuenta con disposiciones sobre la protección y responsabilidad ambiental. Existe una normativa amplia que podría configurar lo que se denomina Derecho Ambiental, destacándose las siguientes leyes vigentes en el Ecuador en las que de una u otra manera existen normas alusivas al medio ambiente y a la naturaleza: Ley de Hidrocarburos (1978), Ley de la Comisión Ecuatoriana de Energía Atómica (1979), Ley de Fomento y Desarrollo

---

<sup>531</sup> En la LOES 2000 la protección del medio ambiente consta en los artículos 2 y 3.

Agropecuaria (1979), Ley Orgánica de Salud (2006), Ley de Minería (2009), Código Orgánico de Organización Territorial COOTAD (2010), Ley Orgánica de Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua (2014), Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos (2015), Código Orgánico del Ambiente (2017), Ley Orgánica de Sanidad Agropecuaria (2017).

En lo que corresponde a la normativa universitaria, la LOES (2010) incluye conforme se ha analizado en el Capítulo II, aspectos sobre la naturaleza y protección del medio ambiente<sup>532</sup>. A nivel internacional, existen muchos convenios. Debe destacarse que existe el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente PNUMA, en ese marco se ha desarrollado el Proyecto RISU que ha definido indicadores de evaluación de las políticas de sustentabilidad de las Universidades Latinoamericanas. Por iniciativa del (PNUMA), desde 2010 comenzó a promoverse la organización de la Alianza Mundial de Universidades sobre Ambiente y Sostenibilidad (GUPES); se ha constituido también la Alianza de Redes Iberoamericanas de Universidades por la Sustentabilidad y el Ambiente (ARIUSA), que es una red de redes universitarias de América Latina, el Caribe y España, de cooperación para la sustentabilidad de las Universidades.

Es importante observar por parte de las Universidades, los indicadores establecidos en el Proyecto RISU<sup>533</sup> que tienen que ver con los siguientes aspectos: Política de sostenibilidad, sensibilización y participación, responsabilidad socioambiental, docencia, investigación y transferencia, urbanismo y biodiversidad, energía, agua, movilidad, residuos, contratación responsable. Es relevante que la SENESCYT (hoy órgano rector de la política pública de educación superior), mediante el documento “Construyendo Igualdad” que ya fue analizado en el Capítulo II, también señaló lineamientos para la incorporación del medio ambiente y el respeto a la naturaleza por parte de las Instituciones de Educación Superior. La realización de foros internacionales ha permitido determinar los temas más comunes sobre este aspecto en las Universidades latinoamericanas y estos son:

“1. Dirección, gobierno y política universitaria 2. Docencia o formación en pregrado y posgrado 3. Investigación científica y tecnológica 4. Gestión

---

<sup>532</sup> LOES (2010: Arts. 9 y 13).

<sup>533</sup> BENAYAS, J. (Dir.) (2014).

ambiental institucional y ordenamiento de campus 5. Participación de la comunidad universitaria y sus estamentos 6. Extensión, proyección o responsabilidad socioambiental 7. Relaciones Universidad-Empresa para la sustentabilidad 8. Cooperación Universidad-Estado para la sustentabilidad 9. Trabajo cooperativo en redes ambientales universitarias<sup>534</sup>.

Un dato que se consigna para que se tenga una idea de la importancia del atraso en esta materia que tienen las Universidades públicas de Ecuador, es el referente al ranking de Universidades Verdes UI Green Metric, realizado con 619 Universidades del mundo, presentado en el año 2017. La única Universidad ecuatoriana que aparece es la Universidad Superior Politécnica del Litoral ocupando el puesto 333<sup>535</sup>.

Con base en la teoría antes descrita, se considera que la gobernanza universitaria con enfoque ambiental debe contar en primer lugar con una normativa orientada a la sostenibilidad, la que debe ser dispuesta por el OCS. Igualmente, debe crearse un órgano de gestión específico. A continuación, debe implementarse por fases y ponerse en ejecución las denominadas “buenas prácticas ambientales” de acuerdo a las condiciones de cada Universidad. En las siguientes líneas se desarrolla este esquema planteado.

### *Normativa*

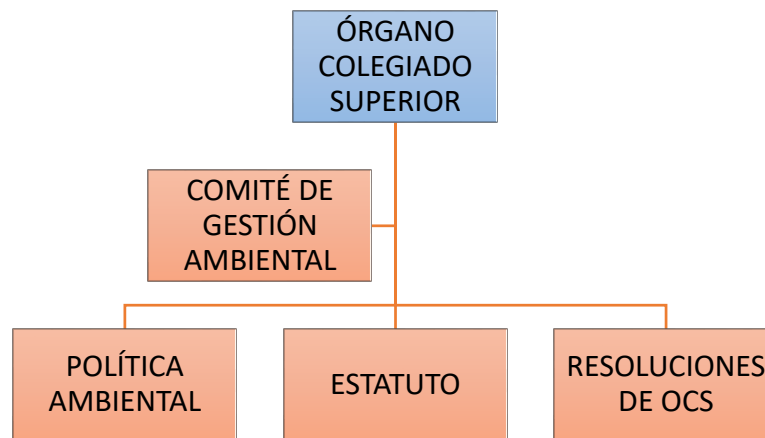
El OCS debe emitir una Política destinada al cumplimiento de los principios y deberes ambientales. El Estatuto debe contener normativa de carácter ambiental y disposiciones sobre el Comité de Gestión Ambiental, su conformación y atribuciones. Con esta normativa marco y el órgano pertinente ejecutor de la política ambiental, se debe implementar un Plan de Gestión Ambiental que debe ser aprobado por el OCS, así como emitir una resolución destinada a la realización de campañas de concientización.

---

<sup>534</sup> SÁENZ, O. (Edit.), (2014).

<sup>535</sup> <http://greenmetric.ui.ac.id/overall-ranking-2017/>

**Cuadro N° 29<sup>536</sup>:**  
**Estructura Orgánica para la gestión ambiental**



### *Implementación*

Marco general: tiene carácter incluyente que implica la participación de todos los integrantes de cada Universidad pública. Esto impone a las Universidades, de conformidad con el artículo 13 de la LOES (2010) sustituido por el artículo 10 de la LORLOES (2018): “promover el respeto de los derechos de la naturaleza, la preservación de un ambiente sano y una educación y cultura ecológica<sup>537</sup>”, lo que debe concretarse en acciones efectivas de cada Universidad.

### *Fases de implementación en las Universidades*

1. Primera fase: Conocimiento y sensibilización por parte de la comunidad universitaria sobre la protección del medio ambiente y la conservación de la naturaleza. Implica realizar acciones tendientes a que la comunidad universitaria haga conciencia del alcance que tiene la dimensión ambiental en los procesos universitarios y el compromiso con la colectividad.
2. Segunda fase: Institucionalización del compromiso ambiental. Es una etapa en la que los OCS deben incorporar en sus Estatutos la existencia de un Comité de Gestión Ambiental y los procedimientos relacionados con esta gestión.

<sup>536</sup> Estructura orgánica para la gestión ambiental. Elaboración propia.

<sup>537</sup> LOES (2010: Art. 13).



3. Tercera fase: Ejecución de la gestión ambiental. Es la fase de cumplimiento de la norma estatutaria sobre el tema ambiental, en el que deben involucrarse los diferentes estamentos universitarios.

A continuación, se presenta un cuadro de lo que podrían considerarse buenas prácticas en las Universidades, distribuidas en sus diferentes actividades, tanto de docencia, investigación, vinculación con la sociedad y su gestión administrativa:

**CUADRO N° 30<sup>538</sup>:**  
**BUENAS PRÁCTICAS AMBIENTALES**

<b>Docencia e Investigación</b>	<b>Vinculación con la sociedad</b>	<b>Gestión Administrativa</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contenido ambiental en malla curricular</li> <li>• Carreras relacionadas con biodiversidad y ambiente</li> <li>• Seminarios y programas</li> <li>• Actividades extracurriculares sobre el tema</li> <li>• Proyectos de investigación que aporten al compromiso ambiental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de concientización con las comunidades</li> <li>• Programas sobre el consumo del agua y la energía</li> <li>• Proyectos de producción y consumo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presupuesto destinado a protección ambiental</li> <li>• Infraestructura con uso de energía alternativa</li> <li>• Campus verde</li> <li>• Conexión de campus con otros espacios verdes de los alrededores</li> <li>• Plantación de árboles, plantas y flores.</li> <li>• Limpieza permanente de las zonas verdes. Utilización de productos de limpieza que no contengan químicos.</li> <li>• Incentivo de la biodiversidad mediante la utilización de espacios de atracción de aves.</li> <li>• Empleo adecuado de iluminación sin que se afecte a la biodiversidad.</li> <li>• Control de contaminación</li> <li>• Transporte ecológico y construcción de ciclo vías</li> </ul>

<sup>538</sup> Buenas prácticas ambientales para las Universidades. Elaboración propia.

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Control de la calidad del agua de consumo humano</li> <li>• Control del uso del agua</li> <li>• Control sobre el uso de energía</li> <li>• Reciclaje y separación de basura</li> <li>• “Mingas” permanentes con la comunidad universitaria</li> </ul>
--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

El siguiente cuadro resume la propuesta antes realizada y permite apreciar las acciones que las Universidades públicas pueden acoger para precautelar el planeta, las cuales contribuyen a la construcción de una gobernanza sustentable y protectora del medio ambiente y la naturaleza:

**Cuadro N° 31<sup>539</sup>:**  
**Gobernanza verde desde la perspectiva de las Universidades**



<sup>539</sup> Gobernanza verde desde la perspectiva de las Universidades. Adaptación de la Foto WWF tomada de: <https://allyouneedisbiology.wordpress.com/2016/11/19/informe-planeta-vivo-2016-wwf/> Última consulta 2 de julio de 2019.

## **6. POTESTAD DISCIPLINARIA**

Como se ha dejado expuesto en el Capítulo II, la potestad disciplinaria está orientada al cumplimiento de la acción sancionadora que tienen las Universidades en ejercicio de su autonomía, para imponer el orden frente a acciones u omisiones reñidas con la disciplina y el cumplimiento de deberes que serán observados por los miembros de la comunidad universitaria.

En correspondencia con lo afirmado en el acápite relativo al Régimen de Personal en el Capítulo II, es necesario señalar que existen tres tipos de normativa aplicables en las Universidades públicas respecto a los asuntos disciplinarios, las cuales causan confusión por la contradicción y falta de especificación de los ámbitos de cada ley. Por ello, una primera propuesta en este ámbito es la delimitación de los regímenes disciplinarios.

### **6.1. Propuesta para delimitar los regímenes disciplinarios**

Uno de los temas más complejos para alcanzar una gobernanza eficiente y democrática, según se ha podido ver, es el relativo a la superposición y multiplicidad de normas en materia disciplinaria, lo que se produce en virtud a que los estamentos universitarios (docentes, investigadores, servidores y trabajadores), se rigen por cuerpos jurídicos distintos. En efecto, como se ha dejado expuesto en el Capítulo II de este trabajo, los docentes, investigadores y los estudiantes se encuentran regidos por la LOES, a los docentes además les regula la LOSEP por ser considerados servidores públicos. Los servidores se rigen por la LOSEP y los trabajadores por el Código del Trabajo.

Se hace imprescindible que se delimite el ámbito de acción de los regímenes disciplinarios para lo cual es pertinente que las Universidades públicas en ejercicio de su autonomía, ejerzan la potestad disciplinaria mediante un procedimiento único aplicable para docentes, estudiantes, servidores y trabajadores. Para este propósito contribuiría la reforma que se ha propuesto en este Capítulo al artículo 3 de la LOSEP. Por lo mismo, el régimen laboral en lo disciplinario, tanto del personal académico (docentes e investigadores), como del personal no académico (servidores y trabajadores) debe ser uno solo bajo las normas de la LOES y la aplicación directa de los Estatutos de las

Universidades. Ello implicaría que las faltas y sanciones para docentes, estudiantes, servidores y trabajadores de las Universidades públicas deben estar contempladas en la LOES, con la consiguiente reforma legal al artículo 207 sobre todo porque en función del principio de legalidad y tipicidad las faltas y sus sanciones deben estar en la Ley y no en los Estatutos. Debe recordarse que la LOES solo contiene faltas y sanciones para profesores y estudiantes porque para el caso de servidores se remite a la LOSEP y para el caso de trabajadores al Código del Trabajo.

Se hace necesario también que se establezca una estructura jerárquica disciplinaria diferente a la que actualmente existe y dentro de la cual debe contemplarse la Defensoría Estudiantil conforme se analizará más adelante. De esta misma idea, se desprende la necesidad de un procedimiento único para “juzgar” la actuación de los servidores universitarios.

## **6.2. Propuesta de estructura y órganos disciplinarios**

Respecto a la estructura y órganos disciplinarios de las Universidades, la LORLOES con algunos cambios menores de lo que señalaba la LOES, designa al OCS como el órgano sancionador de mayor jerarquía lo que parece es adecuado, pero no especifica cuáles han de ser otros órganos sancionadores para faltas menores; igualmente la reforma a la LOES determina las faltas y sanciones de estudiantes, profesores e investigadores y mantiene la diferenciación de regímenes para servidores y trabajadores, LOSEP y Código del Trabajo, respectivamente.

En esta investigación, ratificando el criterio antes mencionado sobre la necesidad de un solo régimen laboral para los universitarios en cualquiera de las situaciones de labor que se encuentren, se propone una estructura jerárquica de organización interna disciplinaria única para los diferentes estamentos universitarios.

De conformidad con lo que disponen la LORLOES, son las Universidades las que deben crear los órganos para el cumplimiento del procedimiento disciplinario. En esta idea, se proponen los siguientes órganos que deben constar en los Estatutos: órgano sustanciador del procedimiento administrativo, órgano sancionador, órgano de defensa estudiantil y órgano de impugnación.

### 1. Órgano Sustanciador

Es el encargado de la etapa de presentación de pruebas y diligencias tendentes a determinar la existencia de la infracción y la responsabilidad del infractor. Su actuación culmina con la presentación de una propuesta de resolución para ser acogida o rechazada de forma motivada por el órgano sancionador. Estará integrado por tres miembros designados por el OCS de fuera de su seno. Los miembros serán: un profesor titular, con conocimientos jurídicos, quien lo presidirá; un representante de los servidores y trabajadores; y un representante de los estudiantes. Asimismo, contará con un Secretario-Abogado de una de las unidades académicas para la tramitación del procedimiento.

### 2. Órgano Sancionador

Es el encargado de sancionar o absolver a los universitarios sumariados. El órgano sancionador de última será el OCS, a quien se le debe atribuir las sanciones de suspensión y separación definitiva o destitución, mientras que las sanciones menores a éstas, las impondrá el Rector.

### 3. Órgano de Impugnación

Es el órgano ante quien se recurre y el cual debe resolver las apelaciones en la vía administrativa. Las resoluciones adoptadas por el OCS (sancionatorias o absolutorias) y por el Rector agotan la vía administrativa, por lo que podrán ser impugnadas potestativamente en vía administrativa mediante apelación ante el CES; o bien ante el órgano jurisdiccional contencioso-administrativo competente. Se propone, por tanto, la garantía de impugnación ante un órgano administrativo independiente especializado, el CES, quedando abierta la vía judicial contenciosa-administrativa<sup>540</sup>.

En todas las etapas del procedimiento intervendrá el *órgano de defensa estudiantil* sobre el cual se hace una propuesta más adelante.

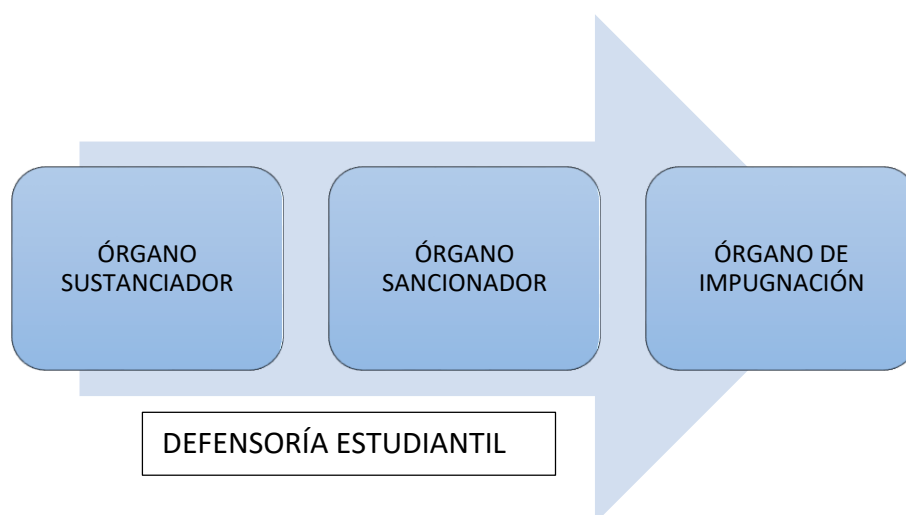
Establecer una estructura organizativa interna disciplinaria es un elemento trascendente para una correcta aplicación del *ius puniendi* que tienen las Universidades. Constituye la primera tarea necesaria para la construcción de

---

<sup>540</sup> Para un estudio completo de los beneficios y garantías que aportan los órganos administrativos independientes especializados. *Vid.* JIMÉNEZ FRANCO, E., (2016).

procedimientos idóneos y garantistas de derechos para los miembros integrantes de la comunidad universitaria. En este interés corresponde también determinar que en la relación académica universitaria hay diferencias de poder que no pueden soslayarse y por las cuales es evidente que los estudiantes son quienes de manera regular ven afectados sus derechos y son objeto de retaliaciones sin que exista un mecanismo de protección; por ello, se plantea también la creación de la Defensoría Estudiantil.

**Cuadro N° 32<sup>541</sup>:**  
**Órganos del Procedimiento Administrativo**



### **6.3. Propuesta de creación, estructura, funciones y procedimientos del Órgano de Defensa Estudiantil**

Al órgano de defensa estudiantil se denominará Defensoría Estudiantil y se la concibe como un medio de protección de los estudiantes frente a la recurrente situación de indefensión en la que se encuentran, tanto por los casos que pueden presentarse de abusos por parte de profesores, pero también por parte de los servidores en la atención a sus diversos requerimientos administrativos.

---

<sup>541</sup> Órganos del Procedimiento Administrativo. Elaboración propia.

Se propone la conformación de la Defensoría Estudiantil considerando que son los estudiantes la parte más débil de la relación académica universitaria. Aunque algunos han planteado que debería existir una defensoría universitaria que incluya a los otros estamentos, se considera que han sido los estudiantes el objeto de presión por parte del poder que tienen docentes y servidores. La situación de los estudiantes es similar a la de los trabajadores frente a sus empleadores, o de los peatones frente a los conductores; constituyen la parte más vulnerable; y, por lo mismo, requieren de una protección especial.

Sería ideal que la Defensoría Estudiantil se implemente mediante reforma a la LOES para que su aplicación sea general a todas las Universidades públicas. Sin embargo, se considera que es posible incorporarla en los Estatutos en uso de la autonomía universitaria.

A continuación, se desarrolla la propuesta planteada:

#### *Creación*

La Defensoría Estudiantil debe constituirse como órgano unipersonal de cada Universidad, cuya designación la realizará el OCS. Estará a cargo del Defensor Estudiantil y contará con la participación obligatoria de los consultorios jurídicos que poseen las Universidades públicas.

#### *Funciones*

Es el órgano encargado de la asistencia y defensa de los estudiantes en los procedimientos disciplinarios, quejas y/o denuncias que se generen en las Universidades públicas. Le corresponde en el marco de su autonomía, prestar asesoría y patrocinio a los estudiantes y tramitar sus quejas y denuncias. Su función también es mediadora en el caso de quejas.

#### *Defensor Estudiantil*

Será designado por el OCS de una terna que presente el Rector. Tendrá título profesional en Derecho. Para el funcionamiento de la Defensoría Estudiantil, se contará con personal administrativo y profesionales del Derecho provenientes de los consultorios jurídicos.

## *Procedimientos*

a) Tratándose de denuncias contra estudiantes, el Defensor Estudiantil intervendrá mediante el asesoramiento y patrocinio en todas las etapas del procedimiento disciplinario, debiendo hacerlo por sí mismo o por delegación a un abogado de los consultorios jurídicos.

b) Cuando se trate de quejas o denuncias de los estudiantes en contra de una autoridad, docente, servidor o trabajador, se seguirá el siguiente procedimiento: Las quejas y denuncias podrán ser presentadas individual o colectivamente de forma escrita y/o verbal; o, por intermedio de un representante estudiantil legítimo, únicamente de forma escrita, acompañando una copia de su nombramiento de representación. La queja y/o la denuncia deberán contener:

1. Nombres y apellidos del accionante, número de cédula, indicación de la Facultad, y carrera en las que estudia, horario que cumple, correo electrónico, número de celular y/o convencional.
2. Nombres y apellidos de la persona contra quien se propone la queja o denuncia, facultad, carrera, horarios y correo electrónico. Si no cumple con algún requisito de este numeral, excepto los nombres y apellidos del denunciado, será subsanado por la Defensoría Estudiantil y la queja o denuncia será válida.
3. Los fundamentos en los cuales se basa la queja o denuncia debidamente detalladas, claras y en orden.
4. Pretensión concreta.
5. La Firma del accionante o del representante legal.

Las denuncias serán presentadas ante el Órgano de Sustanciación Disciplinaria por el Defensor Estudiantil o por delegación con el patrocinio de un abogado de los consultorios jurídicos, durante todo el procedimiento.

Las quejas serán propuestas cuando la falta incurrida no acarree sanción de ningún tipo, simplemente su objetivo será solicitar que la persona sobre la cual recae la queja, rectifique su proceder, para que no incurra en una sanción.

En el caso de que se presenten más de tres quejas por el mismo motivo y contra la misma persona, se les dará trámite conjunto y se resolverá como denuncia.



Las quejas serán puestas en conocimiento de la persona en contra de la cual se presenta debiendo contestar en el término de tres días, luego de lo cual se realizará una audiencia a fin de que las partes lleguen a un entendimiento. De no existir este acuerdo se tramitará como denuncia.

Las denuncias serán propuestas cuando la falta incurrida acarree una de las sanciones establecidas en el Estatuto o la Ley.

**Cuadro N° 33<sup>542</sup>:**

**Funciones e intervención de la Defensoría Estudiantil**



#### **6.4. Propuesta de procedimiento disciplinario**

El procedimiento disciplinario es el camino que deben seguir los órganos competentes hasta determinar la existencia de la falta administrativa, la responsabilidad del imputado y finalmente la sanción o absolución que debe ser impuesta por el órgano previamente establecido. En el procedimiento disciplinario es fundamental que se cumpla con el debido proceso consagrado por la Constitución de la República, así como que se garantice el derecho a la defensa del universitario que se encuentre sumariado.

<sup>542</sup> Elaboración propia.

La doctrina hace la diferenciación entre procedimiento y proceso, determinando que el primero es un término que debe utilizarse para las actuaciones administrativas, mientras que el segundo debe emplearse para la actividad jurisdiccional, según se ha dejado analizado en el Capítulo II. Dicho procedimiento por lo mismo, no puede contener elementos de trámite iguales a los que se utilizan en los juicios. El procedimiento administrativo debe ser informal entendido como aquél que no requiere de rigurosidad jurídica, sino expedito, sin complicaciones procesales. Tal necesidad de la Administración para que el procedimiento sea ágil, no significa afectación de los derechos constitucionales. Debe ser simplificado comprendido como aquél que evita las diligencias que puedan ser consideradas engorrosas. Estas características de informalidad y simplificación diferencian al procedimiento disciplinario del jurisdiccional que está sujeto siempre a la norma positiva que regularmente es compleja. Solo comprendiendo estas características puede cumplirse el objetivo sancionador que está sujeto a tiempos breves de resolución, que en la actualidad son de sesenta días, según los establece la LORLOES. Estas condiciones que tiene el procedimiento administrativo deben expresamente constar en los Estatutos, pero debiendo detallarse en un reglamento específico.

El artículo 207 de la LOES (2010) sustituido el artículo 142 de la LORLOES (2018) determina que “la normativa interna institucional establecerá el procedimiento y los órganos competentes, así como una instancia que vele por el debido proceso y el derecho a la defensa”. Es en cumplimiento de esta norma que se propone un procedimiento disciplinario para las Universidades públicas que contenga principios, órganos con claras y delimitadas funciones, tiempos de cumplimiento de actuaciones y decisiones, garantías del debido proceso y derecho a la defensa dentro del procedimiento y recursos administrativos claramente definidos. A continuación, se desarrolla la propuesta general de procedimiento disciplinario.

#### *Procedimiento Disciplinario para las Universidades públicas*

Se define el procedimiento disciplinario como el ejercicio de la potestad disciplinaria que, en uso de la autonomía, tienen las Universidades públicas, dentro del cual se observarán el debido proceso y el derecho a la defensa.

### *Principios*

Para que el procedimiento disciplinario se considere imparcial y apegado a las normas del Derecho, es necesario que se observen los principios propios de esta rama del Derecho Administrativo, los cuales deben constar en la normativa interna de las Universidades públicas. En el Capítulo II se han destacado los más importantes que han sido establecidos doctrinariamente y, por lo mismo, en esta parte no corresponde un nuevo análisis respecto de ellos, pero se deja constancia de que los mismos deben incorporarse en la normativa, específicamente en el Reglamento que para el efecto se expida.

### *Garantías*

Se considerarán como garantías del procedimiento disciplinario en consonancia con lo previsto en el Código Orgánico Administrativo las siguientes:

1. Separación de las funciones de sustanciación y sanción, las cuales deben recaer en órganos distintos.
2. Garantías del debido proceso para el sumariado en lo que tiene que ver a un trámite justo, notificación de cada una de las acciones del órgano sustanciador sobre los hechos que se le imputan, las probables infracciones, la identificación de la autoridad que instruye y sustancia el sumario administrativo, así como de la autoridad sancionadora.
3. Garantía de colaboración con el órgano sustanciador por parte de la comunidad universitaria y de los distintos órganos unipersonales y colegiados de dirección, en el cumplimiento de sus diligencias de inspección, revisión de documentos, registros, acceso a instalaciones.

### *Procedimiento*

Se propone en este trabajo, que el procedimiento tenga las siguientes fases que se corresponden con el mandato constitucional y legal. Dichas fases son: inicio, sustanciación, resolución, impugnación y ejecución.

### *Fase de Inicio*

En esta primera fase, la autoridad tiene conocimiento del hecho imputado al universitario y dispone de oficio la instrucción del sumario administrativo o expediente administrativo. Es una etapa de conocimiento, de verificación sobre

si los hechos denunciados o conocidos por la autoridad competente podrían o no constituir infracción administrativa, con lo cual debe disponerse o no el inicio del sumario administrativo en contra del presunto infractor. Previamente y en caso de existir denuncia, en el término de dos días, la autoridad competente dispondrá el reconocimiento de la misma por parte del denunciante. El inicio del procedimiento administrativo se cumplirá dentro de los primeros cinco días en que ha llegado a conocimiento de la autoridad la presunta infracción cometida. El acto administrativo de inicio del procedimiento debe ser formal, en el cual se determine la fecha de iniciación, la identificación del órgano de instrucción y sustanciación, la identificación de la persona o personas presuntamente responsables, la relación de los hechos, identificación de la persona denunciante en caso de existir o los medios, documentos o informes mediante los cuales la autoridad ha llegado a tener conocimiento de la presunta infracción cometida, las infracciones presuntamente cometidas y la identificación del órgano sancionador. En esta fase se procederá a la notificación del interesado presuntamente infractor con la iniciación del sumario administrativo.

#### *Fase de sustanciación*

En esta segunda fase que tendrá una duración de hasta treinta y cinco días, se aportan las pruebas de cargo y de descargo, se realizan las diferentes diligencias ordenadas por el órgano sustanciador. En esta fase se puede solicitar al órgano sancionador que imponga medidas cautelares para garantizar el ejercicio de esta etapa y prevenir acciones que se puedan derivar de la conducta que se juzga, pudiendo suspender temporalmente en el ejercicio de sus funciones, al universitario inmerso en el procedimiento. La carga de la prueba le corresponde a la Universidad. Esta fase concluye una vez que el órgano sustanciador tiene todos los elementos de convicción y emite la propuesta de resolución sobre las evidencias encontradas en el procedimiento, los presuntos responsables, la infracción o infracciones cometidas y sugiere la sanción o la absolución. Dicha propuesta de resolución no es vinculante para el órgano sancionador, sirve de elemento de convicción para la decisión que debe adoptar, quien debe motivarla. En esta fase es posible la aceptación de la responsabilidad por parte del inculpado y su deseo de corrección de conducta. En este caso, el órgano sustanciador debe dar por terminada la fase de sustanciación aún antes

del cumplimiento de los treinta y cinco días y remitir su propuesta de resolución al órgano sancionador con la mención expresa de la aceptación de responsabilidad por parte del imputado.

#### *Fase de Resolución*

Esta etapa pone fin de manera temporal a la actuación de la Administración. En esta etapa el órgano sancionador cuenta con todos los elementos que han sido desarrollados en la anterior fase y además con la propuesta de resolución. El órgano sancionador debe resolver en el término de veinte días desde que recibe la propuesta de resolución y hasta un máximo de sesenta días desde que se instruyó el procedimiento, si efectivamente impone sanción o absuelve al sumariado. Si se impone la sanción ésta debe notificarse y su cumplimiento es de efecto inmediato, sin perjuicio del derecho de impugnación. El acto administrativo de sanción es ejecutivo y debe contener la determinación del interesado responsable, la singularización de la infracción cometida, la valoración de los elementos de convicción y de la propuesta de resolución del órgano sustanciador y la sanción que se impone. Si el órgano resuelve absolver al sumariado, se debe notificar y disponer el archivo del expediente. Si cuenta con la propuesta de resolución en la que consta expresamente la aceptación de responsabilidad del sumariado, de manera inmediata, debe imponer la sanción con la cual se da término al procedimiento administrativo. En este caso, el reconocimiento de la infracción y el ofrecimiento de corrección de conducta serán valorados por el órgano sancionador para la imposición de la sanción que puede ser reducida.

#### *Fase de impugnación (Recurso)*

En esta fase la Universidad conoce y tramita las impugnaciones que realizan los interesados, que consiste en un recurso de apelación, de carácter potestativo, ante un órgano administrativo independiente especializado como es el CES. La apelación se interpone dentro de los tres días siguientes a la notificación de la resolución ante el CES, que debe corregir o ratificar lo resuelto por el órgano universitario sancionador, quedando abierta también la vía judicial contenciosa-administrativa.

### *Fase de Ejecución*

Es la etapa en la que se da cumplimiento a lo resuelto por el órgano sancionador. La ejecución de las sanciones será de efecto inmediato y no se suspende mientras se tramita la apelación, pero se ejecuta una vez que concluye la vía administrativa. Al respecto, es oportuno señalar que, la LORLOES en su artículo 142 que sustituye el texto del artículo 207 de la LOES, determina que existen faltas leves, graves y muy graves, pero no establece la diferencia entre unas y otras, lo cual esta situación deja al libre arbitrio la interpretación. Asimismo, tampoco introduce criterios para la graduación de las sanciones. La reforma introduce el criterio de que los recursos que se interpongan para las resoluciones del OCS graves y muy graves no suspenden su ejecución, con lo cual se supera la disposición única en materia de Derecho administrativo que contemplaba la “Normativa Para la Tramitación del Recurso de Apelación de las Resoluciones Expedidas por las Máximas Autoridades en los Procesos Disciplinarios”, que fue analizada en el Capítulo II. De todas maneras, al referirse exclusivamente a las faltas graves y muy graves, las otras faltas podrían tener un trámite largo sin que puedan ejecutarse inmediatamente, lo que limita el accionar disciplinario de las Universidades; por ello, se propone que la ejecución de todo tipo de faltas disciplinarias tenga efecto inmediato una vez que causa estado la sanción en la vía administrativa.

### *Extinción de la responsabilidad disciplinaria*

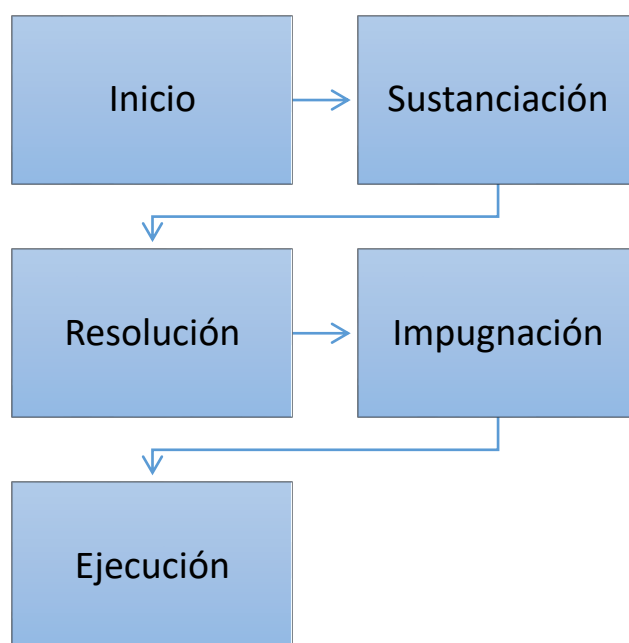
Para efectos del procedimiento administrativo disciplinario, la caducidad debe considerarse que opera cuando la Universidad ha dejado transcurrir más de los sesenta días que establece el artículo 207 de la LOES reformada, sin que concluya el procedimiento o sin que el órgano sancionador emita su resolución. En este caso, de oficio debe declararse tal situación jurídica, esto es, que ha caducado la potestad disciplinaria debiendo disponerse necesariamente el archivo del sumario administrativo iniciado.

No existe una norma específica para la Universidad, que permita establecer la prescripción del ejercicio de su potestad sancionadora que no implique caducidad; por ello, se considera que son adecuados los tiempos

establecidos por el Código Orgánico de Procesos en su artículo 245<sup>543</sup>, los cuales podrían considerarse para este efecto en virtud a que las Universidades forman parte del servicio público para el cual es aplicable dicho cuerpo de leyes. Igualmente, es procedente considerar los tiempos establecidos por el mismo COA para la prescripción de sanciones, lo cual está establecido en los artículos 246<sup>544</sup> y 247<sup>545</sup>.

### CUADRO N° 34<sup>546</sup>:

#### Fases del procedimiento administrativo



<sup>543</sup> “El ejercicio de la potestad sancionadora prescribe en los siguientes plazos:

1. Al año para las infracciones leves y las sanciones que por ellas se impongan.
2. A Los tres años para las infracciones graves y las sanciones que por ellas se impongan.
3. A los cinco años para las infracciones muy graves y las sanciones que por ellas se impongan...”.

<sup>544</sup> “Las sanciones administrativas prescriben en el mismo plazo de caducidad de la potestad sancionadora, cuando no ha existido resolución. Las sanciones también prescriben por el transcurso del tiempo desde que el acto administrativo ha causado estado”.

<sup>545</sup> “El plazo de prescripción comienza a contarse desde el día siguiente a aquel en que el acto administrativo ha causado estado.

El cómputo del plazo de prescripción se interrumpe por el inicio del procedimiento de ejecución de la sanción.

Si las acciones de ejecución se paralizan durante más de un mes, por causa no imputable al infractor, se reanuda el cómputo del plazo de prescripción de la sanción por el tiempo restante”.

<sup>546</sup> Fases del procedimiento administrativo. Elaboración propia.

## **7. GOBIERNO UNIVERSITARIO**

Como ya se ha dejado indicado a lo largo de esta investigación, se entiende por gobierno universitario a la estructura de poder político que está integrada por órganos colegiados y unipersonales y que en Ecuador la encabeza el OCS como máxima autoridad colegiada, luego un Rector que es la autoridad ejecutiva, el cual junto a sus Vicerrectores que son también electos, se encarga de la ejecución de las políticas y decisiones del OCS. Dicha estructura continúa con la existencia de órganos colegiados en las unidades académicas y finalmente autoridades académicas y administrativas que son designadas. Se suman los órganos de apoyo establecidos estatutariamente. Dicha estructura de gobierno funciona bajo el principio de Cogobierno, pero con participación porcentual diferenciada entre los estamentos universitarios. Con excepción de las autoridades académicas y administrativas que son designadas, las demás autoridades son elegidas. En las elecciones se exige la paridad de género y alternancia. Los procesos electorales son realizados y dirigidos por órganos internos. En el Capítulo II se hicieron los correspondientes cuestionamientos al modelo de gobierno universitario imperante; por ello, a continuación, se presentan las siguientes propuestas para un nuevo modelo: 1. Propuesta de estructura de gobierno. 2. Propuesta de elección de primeras autoridades. 3. Propuesta de elección de autoridades académicas. 4. Propuesta de órgano electoral externo y recursos para elecciones.

### **7.1. Propuesta de estructura de gobierno**

En cuanto a la estructura de gobierno, se ha cuestionado en esta investigación la falta de participación de la comunidad universitaria en las decisiones importantes. Todas las resoluciones tienen el carácter de verticales y exclusivamente son impuestas sin que exista de por medio la opinión de los estamentos. Los representantes ante el OCS y los de gremios no siempre expresan el sentir de la mayoría, pues, también se someten a la autoridad o su actividad reivindicativa es casi nula, todo lo cual obedece a una estructura en la que el Rector por su forma de elección y en virtud a su capacidad de designación



de autoridades, es quien absorbe y dirige la política universitaria, la academia y los asuntos administrativos y financieros.

Por ello, el primer lugar se propone la siguiente estructura:

- Asamblea Universitaria
- Órgano Colegiado Superior
- Rector
- Vicerrectores
- Órganos Colegiados de Unidades Académicas
- Decanos
- Subdecanos
- Órganos académicos
- Órganos administrativos
- Órganos de apoyo

En dicha estructura que es similar a la vigente, pero con contenido distinto, la Asamblea Universitaria es un órgano dentro de cada Universidad, que se incorporaría a los existentes y sería la instancia de debate de los problemas más trascendentes de la Universidad, cuyas propuestas y recomendaciones deben ser tramitadas en el OCS como máxima autoridad colegiada de la Universidad.

En dicha estructura es pertinente se definan de mejor manera las atribuciones del OCS, lo que debe estar delimitado en los Estatutos, debiendo orientarse las mismas a la emisión de políticas y la aprobación de la normativa interna de la Universidad, no pudiendo rebasar las atribuciones del Rector que son de ejecución y de gestión, el cual como se propondrá a continuación deberá elegirse de manera individual determinando los cargos que le corresponden designar como equipo de trabajo.

Dentro de la estructura, la integración del OCS es otra preocupación que se ha venido señalando sobre todo porque si se habla de cogobierno debe existir una mejor y mayor representación de los diferentes estamentos. Por lo mismo, se propone que el OCS esté integrado por representantes de los tres estamentos con voz y voto en todos los casos. Los profesores tendrán un representante por cada unidad académica debidamente legalizada (Facultades). Los estudiantes tendrán representantes por áreas del conocimiento las cuales deben estar

definidas en los Estatutos y agrupan a distintas Facultades, su representación equivaldrá al 35% de los representantes docentes. Los representantes de los docentes y de los estudiantes serán electos en votación de cada Facultad. Intervendrán los representantes de los trabajadores que serán electos por votación universal de toda la Universidad y que se integrarán en un porcentaje del 10% del total de representantes docentes y estudiantiles. En el OCS intervendrán con voz y voto las autoridades (Decanos) de cada unidad académica. Forman parte del cogobierno el Rector quien lo presidirá, y los vicerrectores con voz y voto. Participarán con voz el Secretario General y el Procurador. Podrán ser invitados los representantes gremiales quienes intervendrán con voz.

Esta estructura de gobierno y el cogobierno universitarios implican reformas a los artículos 46, 47, 60 y 62 de la LOES.

## **7.2. Propuesta de elección de primeras autoridades**

En la actualidad se eligen por votación universal de los tres estamentos (en porcentajes diferenciados) a las primeras autoridades (Rector y Vicerrectores) por listas que deben cumplir paridad de género y alternancia. Esta forma de elección entraña por lo menos tres situaciones que han sido analizadas en su oportunidad y que merecen un cambio. Por un lado, la elección de Rector junto a Vicerrectores implica un riesgo al momento del ejercicio de funciones, pues, con el paso del tiempo existen diferencias políticas y académicas entre las autoridades, más allá de intereses electorales futuros de quienes cumplen funciones de Vicerrectores y aspiran en una próxima elección a ser Rectores, lo cual podría devenir en pugnas que afecten al normal desenvolvimiento de las Universidades y a la autoridad del Rector, así como a sus actuaciones y decisiones. Un segundo problema es la difícil situación que se ha experimentado en los últimos procesos electorales de las Universidades en Ecuador cuando se han debido conformar las listas de Rector y Vicerrectores por los requisitos que se exigen y que priorizan lo académico antes que capacidades de gestión. A esto se adiciona la necesaria observación a la paridad de género y la alternancia. En todos los procesos electorales realizados con vigencia de la LOES (2010) y de la LORLOES (2018), no se han cumplido estrictamente los requisitos y se ha

incumplido la paridad de género, pero sobre todo la alternancia, además porque la norma no establece un orden claro de elección. En el caso de las candidatas su incorporación en las listas no ha sido en consideración a los mejores criterios de capacidad sino exclusivamente porque cumplen con los requisitos legales, con ello se han dejado de lado a mujeres valiosas porque las exigencias académicas no las pudieron cumplir la mayoría. La tercera preocupación es la relativa al voto ponderado con el que ganan las elecciones, pues, el estamento de estudiantes tiene una proporción de votos de acuerdo a lo que establezca el Estatuto de cada Universidad pero que va del 10% al 25% y en el caso de los trabajadores del 1% al 5%, en relación al total de votos de los docentes, situación que al dejar al arbitrio de los Estatutos, puede limitar la participación democrática de estos estamentos. Además, se configura una evidente “dictadura del voto” por parte de los docentes que se ve muy agravada en las elecciones que se realizan en las Universidades grandes, lo cual también debe reflexionarse a efectos de una reforma puntual.

Para superar las tres situaciones antes indicadas, se propone la reforma del artículo 55 de la LOES, a fin de que la elección sea exclusivamente de Rector. Los Vicerrectores determinados en los Estatutos, serían parte del equipo de trabajo el cual debe escoger el Rector electo, junto a todos aquellos cargos administrativos en los que se incluiría un Gerente, los Directores administrativos en cada una de las áreas, Secretario General y Procurador. Las designaciones que realizaría el Rector obedecerían a criterios de meritocracia y confianza, procurando la participación equitativa de hombres y mujeres. Esta propuesta supone también, la reforma de los artículos 48, 49 y 51 de la LOES. Respecto al porcentaje de participación de los diferentes estamentos, se considera que debe incrementarse el voto ponderado sin dejar que lo establezcan los Estatutos, sino de manera expresa mediante reforma de los artículos 57 y 58 de la LOES respectivamente, se determine que la votación de los estudiantes equivaldrá al 25% y de los trabajadores al 10% del total de votos del personal académico; es decir, que se utilicen los porcentajes más altos que están vigentes en la LOES.

### **7.3. Propuesta de elección de autoridades académicas**

Un reparo que se ha realizado en esta investigación es el relacionado con la existencia de autoridades que son de designación, de conformidad con lo que dispone el artículo 53 de la LOES, lo cual afecta a verdaderos procesos democráticos y sobre todo porque es el Rector quien absorbe de manera absoluta la dirección política de las Universidades, llegando a convertirse en la persona que decide de manera general todo, sin que exista un contrapeso que permita un tratamiento más equilibrado y participativo de las autoridades y miembros de la comunidad universitaria. Por otro lado, las autoridades designadas se vuelven obsecuentes, sin crítica, cumplidores obedientes de las disposiciones del Rector y no siempre cuentan con la aceptación de los miembros de sus unidades académicas, reproduciéndose el autoritarismo y la falta de democracia en cada una de estas unidades. Sin embargo, también se ha señalado que el haber incorporado en la legislación esta forma de designación de autoridades, ha permitido un manejo más eficiente y sin trabas para el Rector, lo cual es discutible y las evidencias en las Universidades grandes de Ecuador no hacen pensar que esta realidad sea positiva.

Por ello, se propone la reforma del artículo 53 de la LOES en el sentido que los Decanos sean elgidos democráticamente y no designados, conforme a los requisitos legales contemplados en el artículo 54 de la LOES. Asimismo, los Decanos deberán designar a su equipo de gobierno y su elección se realizará con votación de los tres estamentos en cada unidad académica.

### **7.4. Propuesta de órgano electoral externo y recursos para elecciones**

Un siguiente aspecto que ha merecido el cuestionamiento en esta investigación es el relativo a los procesos electorales. Las elecciones y las estructuras de gobierno en las Universidades constituyen una réplica de lo que sucede en el Estado. Las elecciones se realizan mediante campañas electorales que implican la utilización de mecanismos de marketing político y los recursos económicos en juego. Las estructuras replican la democracia parlamentaria, aunque con características de mayor democracia y participación. En estos procesos electorales, son los profesores quienes tienen el mayor peso en la

votación y además la mayor influencia en el electorado, observándose mecanismos de presión de autoridades hacia profesores, estudiantes, servidores y trabajadores, y también de profesores hacia los estudiantes, quienes son los más desorientados y desconocedores sobre todo a nivel de los primeros años, no así respecto de los dirigentes estudiantiles. El mecanismo de la elección de las primeras autoridades es cuestionado porque desgasta la institucionalidad y se presta al reparto de cargos y “troncha” política. Sin embargo, históricamente en Ecuador y aún en la experiencia internacional, sigue siendo un buen ejemplo de democracia universitaria, la cual debe ser depurada con mecanismos que limiten abusos, presiones y utilización de recursos cuya fuente no siempre tiene un origen claro. Estos procedimientos eleccionarios tienen mayores garantías de democracia que algunos de aquellos que se observan en el Derecho Comparado, que se realizan mediante representación de los electores a través de Juntas o Consejos y más aún de aquellos que se realizan por medio de un grupo de personas que por reconocida trayectoria deciden a nombre de los universitarios. Estos últimos mecanismos de elección tienen los mismos inconvenientes que se expresan respecto a la elección universal<sup>547</sup>. Por otro lado, los procesos electorales se realizan bajo la dirección y organización de un organismo interno de las Universidades, el cual no da garantías de imparcialidad porque confórmese como se lo conforme, sus integrantes tendrán inclinaciones por uno u otro candidato, lo cual hace perder objetividad y lo que es más grave, puede generar actos de descalificación o calificación de candidatos por intereses de orden político.

Frente a lo antes manifestado se propone primero la incorporación del procedimiento electoral en los Estatutos universitarios, lo cual será desarrollado en un reglamento específico. Dicho procedimiento debe contener reglas claras respecto a requisitos, paridad de género, inscripción de candidaturas, medios de campaña, cierre del proceso, fórmula de ponderación de votos, conteo de votos, impugnaciones y proclamación de resultados.

Igualmente, se propone la existencia de un órgano externo electoral integrado por tres personas con conocimientos en procesos electorales, debidamente acreditadas con anticipación a las elecciones y que deberían ser

---

<sup>547</sup> Al respecto se puede revisar la ponencia de LÓPEZ, R., PÉREZ, J. y GONZÁLEZ, O. (2009), para el caso mexicano.

designados de un banco de candidatos que se inscribirán ante el Consejo Nacional Electoral quien los escogerá para cada elección debiendo observar que no pertenezcan a la Universidad cuyo proceso se vaya a organizar. Por otro lado, debe existir un expreso mandato que determine que las elecciones de Rector en las Universidades públicas se realicen con recursos de las Universidades, las cuales contemplarán en sus presupuestos. Dichos recursos mínimos y exclusivos para elecciones serán asignados a cada candidatura debidamente calificada. Adicionalmente, se exigirá la presentación pública en un escenario de la propia Universidad, de las propuestas de trabajo por parte de las diferentes candidaturas, a cuyo acto asistirán los miembros de la comunidad universitaria.

Lo anteriormente planteado impone la incorporación en la LOES de dos artículos: uno, respecto a la existencia del órgano electoral de las Universidades públicas; y otro, respecto al gasto electoral.

# **CONCLUSIONES**





## **CONCLUSIONES**

### **PRIMERA**

La Universidad es una institución que históricamente ha respondido a las condiciones del desarrollo social, como reflejo de lo que sucede en la sociedad. En ella se expresan intereses de los sectores dominantes de una sociedad determinada, pero en su interior es posible producir pensamiento crítico y libre. Comenzando con el llamado “Estudio General” se pasó al término Universidad el cual proviene de la palabra latina “universitas”, que significó originalmente “gremio” y que ahora se asocia con pensamiento y conocimiento universal. Tal como se la conoce en la actualidad: centro de estudios conformado por estudiantes, profesores y personal administrativo, con características institucionales, que otorga títulos académicos para quienes egresan de ella; surgió en el siglo XII d.C. en la Baja Edad Media, en Europa. Su esencia es la libertad de pensamiento, antecedente inmediato de la autonomía. Las primeras Universidades fueron las de Bolonia (1088) y París (1150), luego otras destacadas como Oxford (1167) y la de Salamanca (1218), que es la que incide en Iberoamérica. Todas ellas tuvieron un gobierno de carácter religioso y privado. La función esencial de las Universidades en sus inicios y hasta el Siglo XIX fue la docencia, con Humboldt se institucionaliza la investigación y en el Siglo XX se desarrolla como una nueva función la transferencia de conocimiento. En la actualidad, la institución se ha vuelto más compleja en todos sus ámbitos, por lo que requiere de una gobernanza que integre elementos técnicos de gestión administrativa para su funcionamiento.

### **SEGUNDA**

La Universidad ecuatoriana y en general las Universidades coloniales tienen sus orígenes en los procesos de conquista y colonización. Es la Universidad de Salamanca la que mayor influencia tuvo en la época colonial. Las Universidades de la Audiencia de Quito fueron réplica de la Universidad de Salamanca en sus métodos y estructura jurídica. Respondieron a los intereses de la Iglesia y aunque existen aspectos sobre educación a los indígenas, la educación universitaria fue elitista, destinada a la formación de los religiosos, los conquistadores y los criollos. La Universidad pública en Ecuador tiene un origen

vinculado a lo seglar y con mayores posibilidades de acceso a ella por parte de la población. En su currículo tuvo influencia de las nuevas corrientes del pensamiento universal del siglo XVIII. En el proceso de independencia que se inicia en el siglo XIX, la Universidad no tuvo participación institucional, pues se encontraba vinculada a los sectores de poder; no obstante, varios de los profesionales formados en ella, se constituyeron en próceres de esa independencia. Para algunos historiadores el “Acta de Independencia” del 10 de agosto de 1809 es considerada la primera Constitución de lo que hoy se conoce como Ecuador; sin embargo, al ser ésta pequeña y de breve duración, se considera que la primera antes de que el Ecuador se convierta en República fue la de 1812 denominada Constitución Quiteña o Pacto Solemne de Sociedad y Unión entre las Provincias que forman el Estado de Quito, en la cual se encargó al Ejecutivo la protección de la educación, pero nada se dice sobre la Universidad. Alcanzada la independencia y establecida la Gran Colombia, se impulsó la educación pública a todos los niveles, siendo artífice de ella Simón Bolívar, quien además es el inspirador de las Universidades Centrales para los Distritos que formaban parte de la Gran Colombia, las cuales se crean en el Congreso de Cundinamarca el 18 de marzo de 1826 mediante la Ley General sobre Educación Pública. Se crea así la Universidad Central de Quito. Una vez instaurada la República (1830), la Universidad mecánicamente adopta el modelo napoleónico que imponía la idea que el Estado debe regular a las Universidades, dejando de lado la intervención de la Iglesia, lo cual no se modificó esencialmente hasta casi cien años después de conformada la República del Ecuador. Las primeras Constituciones no reconocieron a la Universidad; solamente a partir de la Constitución de 1897 se hace mención a la Universidad (la Central, única existente a esa fecha) y a las Juntas Universitarias.

En el desarrollo de la Universidad ecuatoriana en la República pueden diferenciarse cinco etapas:

1. 1830-1925. Desde los orígenes de la República hasta el reconocimiento de la autonomía universitaria.
2. 1925-1979. Desde el reconocimiento de la autonomía hasta la finalización de las Dictaduras militares

3. 1979-2006. Desde el retorno a la constitucionalidad hasta las elecciones de 2006, que permitieron el ascenso al Gobierno de la denominada Revolución Ciudadana y Rafael Correa como principal líder de ese movimiento.
4. 2006-2017. Desde la Asamblea Constituyente hasta el final del Gobierno de Rafael Correa.
5. 2017-2019. Desde el ascenso de Lenin Moreno al Gobierno en mayo de 2017 hasta la actualidad.

La primera Constitución de la República nada dice en específico respecto a la única Universidad existente que era la Central de Quito, la cual mantuvo las condiciones de la Gran Colombia. Con el Presidente Vicente Rocafuerte se reconoce en 1836 el ámbito nacional de la Universidad Central de Quito, la cual pasa a llamarse Universidad Central del Ecuador, a la que se le asignan escudo y lema. En 1925 se reconoce por primera vez, mediante Decreto Supremo, la autonomía para las Universidades en el Ecuador, la cual fue ratificada y ampliada en la Constitución de 1945. Durante diferentes gobiernos constitucionales y sobre todo en las dictaduras civiles y militares del Ecuador, existió una permanente violación al principio de la autonomía universitaria, la cual se superó en gran medida a partir de 1979 con el retorno al régimen constitucional luego de dictaduras militares, aunque el presupuesto para las Universidades se vio restringido. A partir de la década de los ochenta, se observa en el Ecuador una etapa en la que, las Universidades, aprovechando la autonomía universitaria, no rindieron cuentas a la sociedad, se intensifica la ausencia de controles por parte del Estado y en su interior se aprecia la presencia de partidos políticos y hasta bandas armadas que captaron la dirección de ellas. En la década de los años noventa en el Ecuador, debido a la deficiente oferta de la Universidad pública y el deseo de obtención de títulos de manera fácil y rápida, se fundan Universidades privadas de manera indiscriminada y sin rigurosidad, cuyo objetivo fundamental fue la mercantilización de la educación superior, constituyéndose las Universidades denominadas “de garaje”, se elimina la gratuidad de la enseñanza superior y descienden aún más los niveles de calidad de la educación universitaria, existe precarización de las condiciones laborales del personal académico apareciendo la figura del denominado “profesor taxi” que trabajaba en varias Universidades, debiendo salir de manera precipitada de clases de una a otra.

### TERCERA

A partir del año 2009 se producen importantes transformaciones en las Universidades ecuatorianas como consecuencia de las normas aprobadas primero en la Asamblea Constituyente y luego en la Asamblea Nacional. Estas transformaciones forman parte de un proyecto reformista y modernizante iniciado por la llamada Revolución Ciudadana. El cierre de Universidades luego de un proceso de evaluación que se inició con el mandato Constituyente 14 (2009) y que terminó con la LOEU (2016), demostró la fundación injustificada de Universidades privadas sin exigencias suficientes y funcionamiento deficiente, lo que evidenció la mala calidad de la educación universitaria y su mercantilización que inclusive alcanzó la esfera de las Universidades públicas.

La LOES (2010), dando un paso hacia adelante, incorporó en el concepto de autonomía, el de “responsabilidad”, el cual produjo reacciones de algunos sectores de la comunidad universitaria que consideraron que esto era atentatorio al principio constitucional de autonomía. La responsabilidad impone a las Universidades rendición de cuentas ante la sociedad y ante los órganos de control. Asimismo, la LOES contempla normas que afectan a la autonomía universitaria, principalmente las relativas a las facultades y atribuciones que se confieren a los órganos de control, así como a la SENESCYT, a partir de lo cual se han emitido Reglamentos y Resoluciones que burocratizan la actividad organizativa, académica y administrativa de las Universidades. Existen tres instituciones que dirigen y controlan las políticas y actividades de las Universidades (CES, CEAACES, SENESCYT), lo cual se considera un número excesivo y sus resoluciones, en gran medida, son atentatorias al principio de autonomía y afectan a la gobernanza eficiente de las Universidades. La gobernanza en las Universidades públicas se sustenta en la LOES y los reglamentos emitidos por los órganos de regulación. Se funda en principios constitucionales y legales perfectamente definidos. Se considera a la Universidad como un derecho, servicio público y bien público social, determinándose los mecanismos de creación, intervención, suspensión y extinción.

## CUARTA

La autonomía constituye un pilar fundamental para el cumplimiento de fines y objetivos de las Universidades, la cual ha sido considerada garantía fundamental. La autonomía básicamente abarca tres aspectos esenciales: autonomía institucional u orgánica, autonomía académica y autonomía administrativa. Dentro de la autonomía institucional se encuentran aspectos relacionados con la creación, funcionamiento y extinción de las Universidades, determinándose que constituyen un derecho de los ciudadanos, pero a la vez un servicio público; y, por lo mismo, su naturaleza jurídica se halla vinculada a la Administración pública, aunque por su autonomía cuenta con ciertos procedimientos especiales. Al ser consideradas parte del sector público, las Universidades públicas se rigen fundamentalmente por las normas del Derecho Administrativo. La potestad normativa de las Universidades, que es parte de la autonomía institucional, está regulada por la Constitución de la República y por la LOES, así como las diferentes normas que rigen el sector público. Dentro del marco de su autonomía, la potestad normativa está determinada en sus Estatutos, los cuales son aprobados por el CES siguiendo un procedimiento que tiende a homogeneizar la normativa universitaria. Con sujeción a los Estatutos, las Universidades pueden emitir reglamentos, instructivos y resoluciones.

En relación con la autonomía académica existe normativa que burocratiza la gestión y establece cargas innecesarias en el trabajo de los docentes. Si bien existe libertad de cátedra y de investigación, ésta es aún limitada y la transferencia de conocimientos e innovación son escasas en la Universidad pública. Los procesos de ingreso a la docencia los establecen las propias Universidades, mediante concursos de méritos y oposición. La promoción del personal docente está regulada con normas ajenas a la realidad ecuatoriana al establecer requisitos que son de difícil cumplimiento. Las remuneraciones de los docentes se rigen por escalas establecidas por las propias Universidades, pero dentro de los límites establecidos por el CES.

En cuanto a la autonomía administrativa, se encuentran elementos que permiten establecer que la inversión en las Universidades se ha incrementado sustancialmente en los últimos diez años. Pese a ello, el financiamiento de las Universidades tiene procedimientos que atentan a la autonomía por las transferencias que están condicionadas a procesos de evaluación y de

acreditación. La normativa sobre contratación pública aplicable al sector público, es una limitante porque las Universidades públicas deben someterse a disposiciones diseñadas para la Administración pública, la cual obedece a otras dinámicas que no se comparan con las de la academia. Los procesos de contratación del personal de servidores y trabajadores están regulados por el Ministerio de Trabajo, así como los procesos para conceder nombramientos y promoción del personal administrativo. Las remuneraciones están fijadas por escalas salariales que provienen del Ministerio del Trabajo sin que pueda intervenir de manera directa en su regulación la Universidad, con afectación a su autonomía.

En las Universidades públicas existen tres tipos de regímenes jurídicos para su personal: el establecido por la LOES para los docentes e investigadores, el de la LOSEP para los servidores y el del Código del Trabajo para los trabajadores. Todos son considerados servidores públicos de acuerdo a la Constitución de la República. La potestad disciplinaria de las Universidades tiene procedimientos diferenciados. Para los docentes y estudiantes el proceso disciplinario se tramita en el órgano especial y las sanciones las impone el OCAS. Para los servidores el trámite se realiza mediante sumario administrativo que lo tramita la Unidad de Talento Humano y las sanciones las impone la autoridad nominadora. Para el caso de trabajadores la potestad disciplinaria se rige por las normas del Código del Trabajo.

## QUINTA

La gobernanza universitaria está ligada al principio de autonomía, e implica un manejo académico y técnico de la gestión universitaria. Se ha preferido utilizar el término gobernanza para definir la organización y actividad interna que realizan las Universidades, lo cual tiene fundamento en estudios realizados sobre el tema, dejando el término gobierno exclusivamente para referirse a la estructura de dirección. La gobernanza implica no solo una mayor democratización de la organización interna de las Universidades, sino el empleo de elementos de gestión administrativa y financiera para hacer más eficiente su actividad. Las Universidades ecuatorianas han sido dirigidas desde la óptica exclusiva de lo académico, sin contar con elementos adecuados de gestión administrativa para un funcionamiento eficiente, ni tampoco el empleo de los

avances tecnológicos en sus procesos, por ello gran parte de las propuestas que se presentan en este trabajo apuntan a fortalecer esta debilidad que evidencian ellas.

Sobre el gobierno universitario en Ecuador se encuentra una estructura centralizada que no permite avanzar en procesos administrativos eficientes. Dicha estructura provoca la existencia de Rectores que son los que gobiernan de manera personalizada aún por encima de lo que pueda realizar el Órgano Colegiado Superior, se convierten en verdaderos caudillos que limitan la actividad participativa y democrática de los universitarios y vuelven lenta y deficientes la gobernanza y gestión administrativa. Esto se complica más cuando a partir de 2010, se incorporó el criterio de designación de autoridades como Decanos, Subdecanos y Directores, en lugar de la elección universal que fue la que imperaba hasta antes del año indicado. Si bien el propósito fue hacer más ejecutiva la gestión de los Rectores y evitar la politización del OCS, ahora el máximo órgano de gobierno de las Universidades está sometido a las decisiones de los Rectores, pues son quienes designan a Decanos y a todas las autoridades académicas y administrativas, más allá de la influencia que ejercen en las elecciones de representantes. La figura del Rector se ha convertido en una autoridad que absorbe todos los poderes y decisiones.

Con el ascenso al Gobierno por parte del Presidente Lenin Moreno (2017), se aprecia el inicio de un retorno al modelo de Estado empresarial, lo que incide en la gobernanza de la Universidad ecuatoriana. En este ámbito se ha aprobado la LORLOES (2018) con reformas que alivian algunos aspectos de la administración universitaria y flexibiliza ciertos controles estatales, algunos de los cuales son mirados como positivos, pero otros implicarían un retorno a etapas de “liberalización” de las Universidades que puede perjudicar la calidad académica. En cuanto al gobierno universitario algunas de las reformas no cumplieron las expectativas de los estudiantes y trabajadores respecto a su participación en procesos electorales. Hay disposiciones en la LORLOES que han sido expuestas en este trabajo como la afectación del cogobierno, el impulso a carreras técnicas y tecnológicas con titulaciones de tercer y cuarto nivel, flexibilización en controles, que sumadas a decisiones adoptadas por el gobierno como limitaciones presupuestarias y afectación de derechos de profesores, medidas económicas para todo el país, anuncian el retorno a la época de

mercantilización que ya vivió el Ecuador y que pondría en riesgo a la Universidad pública.

## SEXTA

En el marco del Derecho Comparado, la autonomía a nivel de América Latina, experimenta los mismos procesos históricos del Ecuador, siendo Perú el primer país en alcanzar su legalidad (1920) y posteriormente su reconocimiento constitucional (1938). España alcanza la autonomía universitaria en 1978; sin embargo, desde sus inicios ha gozado de mayor respeto por parte de los Gobiernos que en América Latina en donde la misma ha sido vulnerada pese a que la lucha por alcanzar la misma ha sido más rica destacándose el Movimiento organizado en la Universidad de Córdoba en Argentina (1918), de gran trascendencia e influencia en la región y aún a nivel mundial.

En el estudio comparado se puede observar que todas las legislaciones estudiadas consagran que la educación universitaria es un derecho y un servicio público. Las Universidades forman parte de la Administración pública con características diferenciadas. Se aprecia que existen órganos de control de las Universidades que son dirigidos por parte del Estado, evidenciándose una fuerte presencia del Ejecutivo en la dirección de ellas, lo cual se replica en el Ecuador. Se destaca la importancia de elevar la autonomía a la categoría constitucional que implica garantía de continuidad y vigencia procesos en los que han participado activamente los universitarios en especial en Latinoamérica.

En el marco del ejercicio de potestades se encuentra que todas las legislaciones reconocen el derecho a la libertad de cátedra como expresión de la autonomía académica. Colombia es el país con más restricciones a la autonomía, mientras que Bolivia tiene mayor apertura. Los Estatutos son aprobados por los órganos de regulación en todos los países con excepción de Bolivia que los aprueban las mismas Universidades; la supervisión y vigilancia de las Universidades es muy fuerte en Colombia, mientras que en Bolivia existe un marco amplio de organización desde las Universidades que se manejan de manera autónoma integrando todas las Universidades públicas un sistema denominado Universidad de Bolivia. Respecto a la potestad disciplinaria se aprecia que, con fundamento en la autonomía universitaria, Colombia, Bolivia y España remiten a sus Estatutos la determinación de faltas, sanciones, órganos



disciplinarios y procedimiento, mientras que Perú a través de su Ley Universitaria regula con detalle cada uno de los aspectos disciplinarios que deben ser desarrollados estatutariamente por parte de las Universidades. Lo contemplado por los tres primeros países por un lado es positivo porque se privilegia la autonomía, pero también puede generar arbitrariedades o demasiada flexibilidad por falta de controles a lo interno de las Universidades. En cuanto al gobierno universitario y sus estructuras, se determina que en España se aboga por una forma de gobierno universitario que permita mayor capacidad de gestión al Rector, por ello, es quien designa a sus Vicerrectores y a su equipo de gestión administrativa, mientras que, en los países latinoamericanos en estudio, se mantienen los procesos electorales de Rector y sus principales autoridades. En España se incorporan órganos diferenciados de gestión académica y administrativa, en América Latina se mantiene la idea de gobiernos universitarios parlamentarios derivados de elecciones universales. Colombia es el país en donde mayor injerencia se aprecia por parte del Ejecutivo quien tiene la potestad de inspección y vigilancia e inclusive integra el máximo órgano de dirección de las Universidades a través del ministro de Educación o su delegado. España es el país con una estructura de gobierno más amplia que incluye representantes de la sociedad.

#### SÉPTIMA

En este trabajo se ha considerado pertinente realizar propuestas para una nueva gobernanza en las Universidades públicas de la República del Ecuador, con la humilde pretensión de mejorar la regulación vigente. Ello impone previamente ratificar el carácter de derecho humano fundamental de la educación universitaria, su condición de servicio público y bien público social, a fin de evitar el retorno a la aplicación de concepciones mercantilizantes y privatizadoras. Junto a ello, resulta imprescindible el reconocimiento de la autonomía universitaria, la cual implica el respeto a las libertades académicas, administrativas, financieras y organizativas por parte del Estado, pero a su vez impone la responsabilidad social de las Universidades de un manejo eficiente de sus recursos y la correspondiente rendición de cuentas.

La consideración de las Universidades públicas como Administraciones públicas permite apreciar que ellas gozan de potestades al igual que cualquier

otra Administración pública. Lo que diferencia a las Universidades respecto de las otras Administraciones es precisamente su autonomía y la puesta en marcha de ella. La autonomía hace de las Universidades Administraciones especiales frente al resto de Administraciones públicas destacándose sus potestades: normativa, académica, administrativa y disciplinaria, en el ejercicio de las cuales se puede construir una gobernanza universitaria. En el marco de dichas potestades, se han realizado una serie de propuestas para una nueva y más eficiente gobernanza.

## OCTAVA

Este trabajo permite concluir que, en uso de las potestades que tienen las Universidades, debe existir una mayor autonomía en la elaboración y aprobación de los Estatutos, para que ellos sean de exclusiva responsabilidad de las Universidades, con controles ex-post respecto a la constitucionalidad y la legalidad de los mismos por parte del Consejo de Educación Superior, lo que implica definición de plazos y sanciones a su incumplimiento.

Se realiza una propuesta de modelo de directrices y una matriz para la elaboración de Estatutos en las Universidades públicas, incorporándose lineamientos, directrices y propuestas concretas para la gobernanza universitaria con enfoque de género, interculturalidad, el reconocimiento y participación de los discapacitados, el respeto a la naturaleza y la integración de los Objetivos del Desarrollo Sostenible. Todas ellas implican la conformación de instancias que posibilitan acciones en favor de cada uno de estos aspectos.

Dentro de la potestad académica se evidencia que existen limitaciones en cuanto a la evaluación a los docentes, que debe ser corregida con la implementación de la evaluación externa para evitar la endogamia que favorece o perjudica en función de las relaciones que se forman entre los propios universitarios. Debe corregirse también, el proceso de promoción de los profesores a fin de evitar que las valoraciones académicas se realicen priorizando el número de artículos científicos publicados. Sobre la calidad y oferta académica se vislumbran riesgos de retornar a tiempos pasados por la flexibilización de controles. Se propone en este aspecto un esquema de ingreso a las Universidades que ratifica el criterio de meritocracia, pero que plantea la asignación de cupos de manera previa, así como el puntaje que debe obtenerse

para cada carrera; igualmente se propone un mecanismo de ayuda a los estudiantes en la necesidad de procurar su permanencia y evitar deserciones tempranas. Asimismo, se aboga por la necesaria intervención de las Universidades a través de un banco de datos y las relaciones con empresas e instituciones públicas, que pueden contribuir a una adecuada empleabilidad de los graduados. Por otro lado, y ante ausencia de normativa legal sobre los deberes de los estudiantes, se propone una reforma de la LOES que incorpore las obligaciones que deben cumplir en el ejercicio de su derecho a la educación, así como el correspondiente procedimiento administrativo.

En cuanto a la potestad administrativa se parte de una propuesta de ratificar el financiamiento por parte del Estado a las Universidades, lo que es importante en momentos en que el gobierno pretende recortar la inversión en el sector social. Igualmente, se propone que, en lugar de disminuir, se incremente el porcentaje de aporte estatal para las Universidades, el mismo que debe ubicarse para el año 2020 en el 3% del valor del PIB. Por otra parte, se propone la reforma al régimen especial contenido en la Ley Orgánica de Contratación Pública, a fin de ratificar en la Ley la normativa emitida mediante resolución del SERCOP para el régimen especial de contratación pública de las Instituciones de Educación Superior. Se propone también, una reforma al régimen de personal, que implica reformar la Ley Orgánica del Servicio Público, para que las Universidades en uso de su autonomía regulen los aspectos laborales de su personal académico, de servicios y trabajadores. Junto a este nuevo esquema laboral se propone un nuevo procedimiento para la recategorización o promoción del personal académico. Se recomienda, asimismo, un procedimiento disciplinario único para todo el personal de las Universidades que incluye, además, la figura de la Defensoría Estudiantil. Se plantea una gobernanza universitaria cuya gestión se fundamente en procesos en la idea que dejen de ser instituciones tradicionales y muten en modernas organizaciones en donde los procesos y no los individuos se impongan. Se realiza una propuesta de modelo de gobernanza digital a implementar de manera progresiva en las Universidades cuyo propósito es que no solamente se actualicen en cuanto al uso de tecnologías, sino que busquen insertarse en la transformación digital que coadyuve a una mejor gobernanza orientada hacia la parte administrativa pero también a los procesos académicos. Dentro de esta misma potestad se proponen

algunos lineamientos y estrategias para la construcción de Universidades públicas sostenibles o “verdes” por su compromiso con el cuidado del medio ambiente y la naturaleza.

En cuanto a la potestad disciplinaria se propone que el régimen disciplinario para el personal académico, administrativo y de servicios, se encuentre delimitado en un solo cuerpo legal, la LOES, la que debe contemplar faltas y sanciones, así como el procedimiento disciplinario. Igualmente, se propone una nueva estructura de los órganos disciplinarios que establezca con precisión la existencia de un órgano sustanciador, un órgano sancionador y un órgano de impugnación, este último que sea un órgano administrativo independiente especializado como el CES, junto a la existencia de un órgano de defensa estudiantil. Se propone, en consecuencia, la creación de la Defensoría Estudiantil, sus funciones y procedimientos. Por último, se propone un nuevo procedimiento disciplinario que permita superar las limitaciones del artículo 207 de la LOES, determinando principios, garantías, fases (inicio, sustanciación, impugnación y ejecución), así como la extinción de la responsabilidad disciplinaria.

A partir del análisis del gobierno universitario entendido como la estructura de dirección y ejecución de las Universidades, su realidad y la necesidad de que se superen las designaciones de autoridades establecida en la vigente ley, se retorne a los procesos electorarios democráticos y se construya un nuevo modelo de gobierno democrático, participativo e inclusivo. Con este propósito se concluye que son imprescindibles cuatro propuestas: una nueva estructura del gobierno universitario; nuevos parámetros de elección de las primeras autoridades (Rector y Vicerrectores); elección de las autoridades académicas; y, por último, procedimiento claro de elecciones, cuya dirección y organización estará a cargo de un órgano externo, así como el establecimiento de recursos propios de las Universidades para uso en campañas electorales que permita hacer más transparente y democrática la participación de candidatos en los procesos electorales.

# **BIBLIOGRAFÍA**



## BIBLIOGRAFÍA

- ACEVEDO TARAZONA, A. (2016): “De la concepción autonómica universitaria a las Proclamas del Cogobierno Universitario: Orígenes, Debates y Experiencias. Un análisis Retrospectivo. En *La Autonomía Universitaria en Colombia. Precisiones sobre su concepto*. UNAD, ASCUN. Colombia. [47-64].
- ACOSTA SILVA, A. (2009): *Príncipes, Burócratas y Gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México*. México D. F. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, Dirección de Medios Editoriales. Colección Biblioteca de la educación superior. Serie Ensayos.
- ACOSTA SILVA A. (2014), “Gobierno Universitario y Comportamiento Institucional: la experiencia mexicana 1990-2012”. En “*Revista Pedagógica Bordón*”, Vol. 66 Núm.1 [31-44].
- AGUEE, P. (1974): *La CIA en el Ecuador*, (S/E).
- AGUILERA, M.P. y DE PAULA, S. P. (Comp.) (2013). *ENCUENTRO DE RECTORES 2013: “GOBERNANZA UNIVERSITARIA” Seminario Internacional Cartagena de Indias 25 al 27 de noviembre de 2013*.
- AGUIRRE, M. (1987): *Universidad y Movimientos Estudiantiles*, Quito: Editorial Voluntad.
- AGUIRRE M. (2009): *Pensamiento Político y Social*, Banco Central del Ecuador/Corporación Editora Nacional, Quito-Ecuador.
- AGUIRRE M. (1973): *La Segunda Reforma Universitaria Selección de Documentos*, Banco Central del Ecuador/Corporación Editora Nacional, Quito-Ecuador.
- ALBÁN M., VIZCAÍNO G. y TINAJERO F. (2014): “La gestión por procesos en las Instituciones de Educación Superior”. En *Revista UTCiencia*. Universidad Técnica de Cotopaxi. [140-149].
- ALBORNOZ PERALTA, O. (1975): *La Oposición del Clero a la Independencia Americana*, Editorial Universitaria, Quito-Ecuador.
- ALBORNOZ PERALTA O. (2007): *Páginas de la Historia Ecuatoriana*, Tomo I, Casa de la Cultura Ecuatoriana Benjamín Carrión, Quito-Ecuador.
- ALCANTARA SANTUARIO A. (2013), “Gobernanza Democracia y

- ciudadanía: sus implicaciones con la equidad y cohesión en América Latina”. En *“Revista Iberoamericana de Educación Superior”*, Vol. 4 Núm.10 [93-112].
- ALFARO, Y. (2017): “La “Misión” de la Política de Investigación en Innovación en la Ruta Gubernamental del Buen Vivir”. En *Las Reformas Universitarias en Ecuador (2009-2016): Extravíos, ilusiones y realidades*. Cabrera, Cielo, Moreno, Ospina (edit.). Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. [87-98].
  - ALFONSO X (2015): *Las Siete Partidas*. En Línea: <http://ficus.pntic.mec.es/jals0026/documentos/textos/7partidas.pdf> Última consulta 12 de enero de 2015.
  - ALUJA M.; BIRKE A. (2004): *El Papel de la Ética en la Investigación Científica y la Educación Superior*, Segunda Edición, México, FCE, Academia Mexicana de Ciencias, Talleres de Impresora y Encuadernadora Progreso S. A, México.
  - ÁLVAREZ MUÑOZ, P.; PÉREZ MONTORO M. (2015): “Análisis de la Producción y visibilidad científica en Latinoamérica: el caso de Ecuador en el contexto andino (2000-2013)”. En *El Profesional de la información*, v.24, n.5, [577-586].
  - ANALES DE LA UNIVERSIDAD DE QUITO (1883): *Prospecto – Reinstalación de la Universidad –Discursos y Poesías – Boletín Universitario- Exámenes del primer trimestre de 1883*; Imprenta del Gobierno, Quito-Ecuador.
  - ARELLANO ESCOBAR, E. (1988): “Estudio Introdutorio”. En *Pensamiento Universitario Ecuatoriano, Segunda Parte*. Biblioteca Básica del Pensamiento Ecuatoriano. Tomo XXXII. Quito: Banco Central del Ecuador, Corporación Editora Nacional. [ ]
  - ARELLANO ESCOBAR, E. (1993): *Una Nueva Universidad para una Nueva Sociedad*, Fundación Hernán Malo, Corporación Editora Nacional, Quito-Ecuador.
  - AYALA MORA E. (2011): *Ecuador del siglo XIX Estado Nacional, Ejército, Iglesia y Municipio*, Corporación Editora Nacional Universidad Simón Bolívar-Ecuador. Quito-Ecuador.
  - AYALA MORA E. (1992): *El Desafío de la Reforma Universitaria*, Fundación Hernán Malo, Corporación Editora Nacional, Quito-Ecuador.



- AYALA MORA E. (2012): *El Crimen de El Ejido 28 de enero de 1912*, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Corporación Editora Nacional, Grupo el Comercio.
- AYALA MORA, E. (2014): *Historia Constitucional Estudios Comparativos*, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Corporación Editora Nacional. Quito-Ecuador.
- AYALA MORA, E. (2015): *La Universidad Ecuatoriana entre la Renovación y el Autoritarismo*, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Fundación Hernán Malo. Corporación Editora Nacional. Quito-Ecuador.
- AYALA MORA E. (Ed.) (1990): *Nueva Historia del Ecuador*, Volumen 8 Época Republicana II, Corporación Editora Nacional Grijalbo. Quito-Ecuador
- AYALA MORA E. (Ed.) (1991): *Nueva Historia del Ecuador*, Volumen 11 Época Republicana V, Corporación Editora Nacional Grijalbo. Quito-Ecuador.
- AYALA MORA E. (Ed.) (1993): *Nueva Historia del Ecuador*, Volumen 14 Cronología Comparada de la Historia Ecuatoriana, Corporación Editora Nacional Grijalbo. Quito-Ecuador.
- BAEZ R. (2010): *Antihistoria Ecuatoriana*, Artes Gráficas Silva, Quito-Ecuador.
- BAEZ R. (2010): *Para Comprender el 30-S-epílogo de Antihistoria Ecuatoriana*, Artes Gráficas Silva, Quito-Ecuador.
- BANCO CENTRAL DEL ECUADOR (1985): *Anales de la Universidad de Quito*, Colección de Revistas Ecuatorianas XIV, Tomo I N. I AL N. IV, Ediciones del Banco Central, Quito-Ecuador.
- BANCO CENTRAL DEL ECUADOR (1985): *Anales de la Universidad De Quito*, Colección de Revistas Ecuatorianas XLVI, Tomo IV N. I4 AL N. 25, Ediciones del Banco Central, Quito-Ecuador.
- BANCO CENTRAL DEL ECUADOR, CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL (1988): Biblioteca Básica del Pensamiento Ecuatoriano, Tomo 14, *Pensamiento Universitario Ecuatoriano*.
- BANCO CENTRAL DEL ECUADOR, CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL (1988): Biblioteca Básica del Pensamiento Ecuatoriano, Tomo XXXII, *Pensamiento Universitario Ecuatoriano*, Segunda Parte.
- BAÑO LEÓN, J.M. (1997): *La potestad normativa de las Universidades*,

- Revista Aragonesa de Administración Pública, año 1997, N° 11. [39-56].
- BARRETO VAQUERO, D. (2015): *La Autonomía Universitaria en el Ecuador, en ANALES*, Revista de la Universidad Central del Ecuador, Editorial Universitaria N° 373, Volumen I. [237-260].
  - BARRIONUEVO SILVA, N. (2014): *La Universidad es Humanidad Propuesta Alternativa*, Imprenta- Editorial Offset Graba, Guayaquil-Ecuador.
  - BELLIE G., BONASSO, M. y otros. (1991): *1492-1992 La Interminable Conquista Emancipación e Identidad de América Latina 1492-1992*, Editorial el Duende, Quito-Ecuador.
  - BELTRÁN DE HEREDIA, V. (1999): *Los orígenes de la Universidad de Salamanca*. Ediciones Universidad. Salamanca.
  - BELTRÁN, J., CARMONA M., CARRASCO R., RIVAS M. y TEJEDOR F. (2002): *Guía para una gestión basada en procesos*. Instituto Andaluz de Tecnología. Govern de les Illes Balears.
  - BENAYAS, J. (Dir.), (2014): Proyecto RISU: Definición de Indicadores para la evaluación de las políticas de sustentabilidad en las Universidades Latinoamericanas. Pdf.
  - BENITEZ-AMADO J. (2013). “*La Educación Superior ante los nuevos dilemas Públicos y Políticos*” en “*Políticas en tiempos de Incertidumbre*” XI Congreso Español AECPA.
  - BENEDETTI M., BONASSO M. y otros (1990): *Nuestra América y el V Centenario*, Ediciones Abya Yala, Quito-Ecuador.
  - BENITEZ-AMADO J. (2013). “*La Educación Superior ante los nuevos dilemas Públicos y Políticos*”. En “*Políticas en tiempos de Incertidumbre*” XI Congreso Español AECPA.
  - BERMEJO, J.C. (2009): *La Fábrica de la Ignorancia. La Universidad del “como sí”*. Ediciones AKAL, S.A. Madrid-España.
  - BERMEJO, J.C. (2017): *Rectores y privilegiados. Crónica de una Universidad*. Ediciones AKAL, S.A. Madrid-España.
  - BERNARDO ALARCÓN, H. (2016): “*Prospectiva de la Autonomía Universitaria: El Reto de la Autonomía Plena*”. En *La Autonomía Universitaria en Colombia. Precisiones sobre su concepto*. UNAD, ASCUN. Colombia. [31-45].

- BLACKBURN, R. y otros (1992): *Capitalismo y el Nuevo Mundo: Esclavitud, Acumulación Primitiva e Industrialización*. En *Los Conquistadores, 1492 y la población indígena de las Américas*, Compilador Bonilla H., Tercer Mundo Editores, Colombia. [332-407].
- BLASI, P. (2005): “Europa a través de la historia de sus universidades: el patrimonio universitario en el pasado, el presente y el futuro.” En Sanz N. y Bergan S. Edit. *Legado y Patrimonio de las Universidades Europeas*. Ediciones del Consejo de Europa. México: Primera ed. [ 41-60]
- BIBLIOTECA BÁSICA DEL PENSAMIENTO ECUATORIANO (1988): *Pensamiento Universitario*, Primera Parte, Corporación Editora Nacional, Quito-Ecuador.
- BIBLIOTECA BÁSICA DEL PENSAMIENTO ECUATORIANO (1988): *Pensamiento Universitario*, Segunda Parte, Corporación Editora Nacional, Quito-Ecuador.
- BRAVO REINOSO, P. (2016): *La Gramática del Discurso Universitario en el Ecuador (1960-1980)*, Centro de Publicaciones Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Quito-Ecuador.
- BRUNNER J. (2015), “*Ideas y Fines de la Universidad*”, en “*Estudios Públicos 139 Universidad de Chile*”, [155-164].
- BRUNNER J. (2010): “Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias”. En “*Revista Educación 355*”, [137-159].
- BUSTOS LOZANO, G. (1990): *La Conquista en el Contexto Americano*. En AYALA, Enrique, *Nueva Historia del Ecuador, Volumen 3 Época Colonial I*, Quito: Grijalbo Ltda. [27-57].
- CANTARD, A. (2014): “La autonomía universitaria hoy. Un debate necesario”. En *La Autonomía Universitaria, una mirada latinoamericana*. VILLAR, A., IBARRA, A. (Comp.) UDUAL. Primera Edición. México. [63-76].
- CAMARA VILLAR G. (2012): “*La Autonomía Universitaria en España hoy, entre el mito y la realidad*”, en “*Revista catalana de derecho público*”, [67-109].
- CARVAJAL, I. (2016): *Universidad Sentido y Crítica*, Centro de Publicaciones, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito-Ecuador.
- CASANOVA CARDIEL H. (2015): “*Historia de los primeros Modelos*

- Universitarios*”, en “*Revista Universidades UDUAL número 65*”, [5-61].
- CASTELLANOS, I. (2009): “Prólogo”. En *Reflexión Crítica a la Nueva Constitución Política del Estado*. Fundación Konrad Adenauer. Bolivia.
  - CEAACES (2018): *Modelo de Evaluación Institucional de Universidades y Escuelas Politécnicas*.
  - CEBALLOS HORNERO, (2015): “*Evolución de la Gobernanza Universitaria Pública en España de la Gestión al Control*”.
  - CERRILLO MARTINO A. (2005): “*La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*”, Colección Estudios Goberna, Primera Edición.
  - CES (2015): *NORMATIVA PARA LA TRAMITACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN DE LAS RESOLUCIONES EXPEDIDAS POR LAS MÁXIMAS AUTORIDADES EN LOS PROCESOS DISCIPLINARIOS*.
  - CIELO C., OSPINA P., VEGA C. Coordinadores (2016): *Reforma y Renacimiento*, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Fundación Hernán Malo, Corporación Editora Nacional. Quito-Ecuador.
  - CLIMENT, V., MICHAVILA F. y RIPOLLÉS M., (Edit.) (2015): *El Gobierno de las Universidades. Reformas necesarias y tópicos manidos*. Editorial TECNOS. Madrid.
  - COELLO, Teodoro (1994): *Universidad, Estado y Sociedad*, Biblioteca de Ciencias Sociales Volumen 42, Corporación Editora Nacional, Quito-Ecuador.
  - COMISIÓN DE LA VERDAD. (2010). Informe de la Comisión de la Verdad Ecuador 2010 [versión Adobe Reader]. Quito. En <http://repositorio.dpe.gob.ec/handle/39000/1312> Última consulta 6 de septiembre de 2016.
  - CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR (2009): *Autonomía Universitaria*, Legislación Comparada de Nueve Países De América Latina y España, Serie Umiña N° 3. Editorial Ecuador.
  - CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR DEL ECUADOR, (2009): *Mandato Constituyente Nro. 14 Evaluación de Desempeño Institucional de las Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador*, Quito-Ecuador.
  - CONSEJO DE EVALUACIÓN, ACREDITACIÓN, Y ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR (2014): *La evaluación de la*

- calidad de la universidad ecuatoriana. La experiencia del Mandato 14*, Quito-Ecuador.
- CONVENIO ANDRES BELLO, (2013) “*Reformas a la educación Superior en América Latina: Ecuador, Chile, México, Perú y Colombia*”. Publicación Memorias Encuentro Bogotá octubre 2013.
  - CORDERO CARRAFA, C. (2004): “El Camino del Referéndum: De Las Primeras Propuestas a su incorporación en La Constitución Política del Estado”. *En Opiniones y Análisis. El Referéndum en Bolivia*. Fundación Hanss Seidel y FUNDEMOS [33-90]
  - CORREA DELGADO, R. (2009): *Ecuador: de Banana Republic a la No República*, Bogotá, Nomos Impresores.
  - COSTALES, P. y A. (2003): *Los Agustinos Pedagogos y Misioneros del Pueblo (1573-1869)*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
  - CRESAL/UNESCO (1996): Conferencia Regional Sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. Ministerio de Educación Superior en América Latina y el Caribe. Ministerio de Educación Superior de la República de Cuba. La Habana, Cuba.
  - CUENCA, R. y REÁTEGUI, L. (2016): *La (Incumplida) Promesa Universitaria en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos. Lima-Perú.
  - CUETO PÉREZ, M. (2018): “Potestad Normativa de las Universidades Públicas”. Ponencia del XIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Universidad de Salamanca, 9 y 10 de febrero de 2018.
  - CUEVA, A. (1980): *El Desarrollo del Capitalismo en América Latina*, México: Siglo XXI Editores.
  - CUEVA, A. (1990): “El Ecuador de 1925 a 1960”. En *Nueva Historia del Ecuador*, Volumen 10, Época Republicana IV, Ayala Mora, E., Editor, Corporación Editora Nacional, Grijalbo. [87-121].
  - CUEVA, A. (1990) (2): “*El Ecuador de 1960 a 1979*”. En *Nueva Historia del Ecuador*, Volumen 11, Época Republicana IV, Ayala Mora, E., Editor, Corporación Editora Nacional, Grijalbo. [149-179].
  - CUEVA, A. (1997): *El Proceso de Dominación Política en el Ecuador*, Planeta Colombiana Editorial S.A, Colombia.

- CHAVES GARCÍA, J.R. (2002): *La Universidad Pública al derecho y al revés, Guía esencial del profesor a las puertas de la reforma universitaria*. Editorial Evergráficas, S. L. León-España.
- CHIRIBOGA VILLAQUIRÁN, M. (2005): *Vida Pasión y Muerte de Eugenio Francisco Xavier de Santa Cruz y Espejo*. Quito: Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural.
- DARNACULLETA GARDELLA, M. (2018): “libertad de investigación científica y promoción de la ciencia en beneficio del interés general”. Ponencia del XIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Universidad de Salamanca, 9 y 10 de febrero de 2018.
- DAVENPORT, T. (1993): *Process Innovation, Reengineering work through information technology*. Harvard Business School Pres. USA.
- DAVIET, B. (2016). Revisar el principio de la educación como bien público. *Documentos de Investigación y Prospectiva en Educación*, No. 17. París: UNESCO. Disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/rethinking-education/erf-papers/>
- DAZA ONDARZA, M. (2003): *Estudio evolutivo de la legislación en educación superior de la República de Bolivia*. Instituto De Educación Superior Para América Latina Y El Caribe (IESALC – UNESCO) “Observatorio De La Educación Superior En América Latina Programa De Informes Temáticos”. Cochabamba-Bolivia.
- DAZA RIVERO, R.; PADILLA OMISTE, Á. (2014): "Regulación de la educación superior en Bolivia. La nueva normativa". *Universidades*, núm. Octubre-Diciembre, pp. 19-41.
- DE LA TORRE REYES C. (1990): *La revolución de Quito del 10 de agosto de 1809*, Banco Central del Ecuador, Centro de Investigación y Cultura, Colección Histórica XIII, Editorial Ecuador F.B.T. Cía. Ltda.
- DE SOUSA SANTOS B. (2007): *La Universidad del Siglo XXI, Para una reforma democrática y emancipatoria de la Universidad*, CIDES, UMSA, ASDI, Plural Editores, La Paz-Bolivia.
- DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2014). Edición 23, octubre de 2014

- DUARTE, P. (Coord.) (2014). Estudio Técnico N°22. *Análisis Comparado de Tipos de Gobernanza y Rankings Internacionales*. Universidad de Chile.
- DUSSEL, E. (1994). *1492 El encubrimiento del Otro. Hacia el origen del “mito de la Modernidad.”* Conferencias de Franckfurt 1992. Colección Academia número uno. La Paz: Plural editores.
- EMBID IRUJO, A. (2011): “Marco Histórico, Legal e Institucional de las Universidades: El papel de la autonomía universitaria.” En *El marco institucional de las Universidades públicas: políticas de mejora*. Studia XXI. España. [15-38].
- ESCOBAR JIMÉNEZ, C. (2017): “Políticas de Educación Superior y Cambio de Matriz Productiva”. En *Las Reformas Universitarias en Ecuador (2009-2016): Extravíos, ilusiones y realidades*. Cabrera, Cielo, Moreno, Ospina (edit.). Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. [331-362].
- ESPINOSA RAMÓN A. (1999): *Ciencias y Tecnología para Construir el Futuro del Ecuador*, Fundación Hernán Malo Corporación Editora Nacional, Quito-Ecuador.
- EFANOV D., ROSCHIN P., (2018). The All-Pervasiveness of the Blockchain Technology, *Procedia Computer Science*, 123: 116-121. doi: 10.1016/j.procs.2018.01.019.
- FORO (2011) “La autonomía universitaria hoy: Experiencias y desafíos en América Latina y el Caribe” Conclusiones. Universidades. UDUAL, México, n. 49, abril-junio 2011, pp. 51-52. ISSN 0041-8935.
- FRANCO, A. (2016): “La Brecha Entre el Perfil de Salida del Bachillerato y los Perfiles de Entrada de las Universidades en el Ecuador”. En *Memorias VI CLABES, Sexta Conferencia Latinoamericana Sobre el Abandono en la Educación Superior*. Escuela Politécnica Nacional, Quito-Ecuador.
- GAIRIN J. (2013), “Retos en la gobernanza de las universidades españolas”, en “Revista *Perspectiva Educativa*” Vol. 52 [4-30].
- GALEANO E. (1998): *Las Venas Abiertas de América Latina*. México: Siglo XXI.
- GAMERO CASADO E. y FERNÁNDEZ RAMOS S. (2018): *Manual Básico de Derecho Administrativo*. Décima Quinta Edición. España.
- GANGA CONTRERAS F. COORD. (2014): *Gobernanza Universitaria*,

- Aproximaciones Teóricas y Empíricas*. Editorial CEDAC, Universidad de Los Lagos, Santiago de Chile.
- GARGÍA, M. (2011): *Sistema de Planificación y Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP)*. Quito: Editorial IAEN. (Colección Nuevo Estado: Herramientas de Gobierno Electrónico, N.º 2)
  - GAZZOLA A. y DIDRIKSON A. Editores (2008): *Tendencias de la Educación en América Latina*, Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe, Bogotá-Colombia.
  - GÓMEZ OYARZÚN, G. (1998): *La Universidad a través del Tiempo*. Universidad Iberoamericana. México.
  - GONZÁLEZ, P. (2006). La educación superior: ¿un bien público? *Universidades*, [en línea] (32), [23-26]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=37303205>
  - GONZALES PEREZ, L. (2009): “*Autonomía Universitaria y Universidad Pública, El Autogobierno Universitario*”, Universidad Nacional Autónoma de México. Primera Edición. México.
  - GONZÁLEZ SUÁREZ, F. (1903): *Historia General de la República del Ecuador*, Tomo Séptimo. Quito: Imprenta del Clero, Biblioteca Nacional Eugenio Espejo.
  - GONZALEZ SUAREZ, F. (2007): *Historia General de la República del Ecuador*. Guayaquil: CROMOGRAF S.A.
  - GRAU VIDAL, F. (2013): *Autonomía y Sistema de Gobernanza*. Universitat Robira y Virgili. California-USA.
  - GUERRA, S. (1983): “La Cultura en la Época Colonial.” En Varios, *Nueva Historia del Ecuador, Volumen 5, Época Colonial III*, Quito: Corporación Editora Nacional Grijalbo. [137-161].
  - GUTIERREZ LOPEZ, M. (2008): “La Autonomía Universitaria en México Idea y Definiciones 1910-1980”. En “*Revista Cultura Tecnología y Patrimonio*”, CUValles año 3 número 6.
  - HASTIE FALKINER, N. (2015): “La Autonomía Universitaria: ¿Al servicio de las transformaciones sociales?”. En *Revistas Bolivarianas Electrónicas*. En línea: n.37, pp. 83-100. ISSN 0040-2915.
  - HERNÁNDEZ GALINDO, J. (2016): “Bases Constitucionales de la



- Autonomía”. En *La Autonomía Universitaria en Colombia. Precisiones sobre su concepto*. UNAD, ASCUN. Colombia. [19-26].
- HERNÁNDEZ CAAMAÑO, G. (2016): “La Autonomía en el Currículo Universitario”. En *La Autonomía Universitaria en Colombia. Precisiones sobre su concepto*. UNAD, ASCUN. Colombia. [27-30].
  - HERRANZ LONCÁN, A. (2018): ¿Cómo ha afectado la crisis al modelo de financiación de las universidades públicas españolas?, en línea: *Universidad, Studia XXI*: <http://www.universidadsi.es>
  - HIDALGO, A., CUBILLO, A., GARCÍA S. Y MEDINA N. (2018): *Los Objetivos del Buen Vivir a Escala Global*. Hueva-España.
  - HUERTA MONTALVO F. (1994): *La Universidad Ecuatoriana y el Desarrollo Científico Tecnológico*, Talleres de la Corporación Editora Nacional, Quito-Ecuador.
  - HURTADO OSWALDO. “*Sistema de Educación Superior del Ecuador*”.
  - ÍSMODES E. (2016): “Sobre la Ley Universitaria en el Perú”. En línea: <http://www.revistaideele.com/ideele/content/sobre-la-ley-universitaria-en-el-per%C3%BA>
  - JAMIL S. (2013): *Formas Exitosas de Gobierno Universitario en el Mundo*. Fundación Conocimiento y Desarrollo CYD, 03/2013, Barcelona-España.
  - JIMÉNEZ FRANCO, E. (2016): “Mejora del control administrativo de las Administraciones Públicas en España: Los órganos administrativos independientes especializados en la resolución de recursos administrativos”. En ALONSO REGUEIRA, E. M. (Dir.), *El Control de la Actividad Estatal I. Discrecionalidad, División de Poderes y Control Extrajudicial*, Ed. Asociación de Docentes, Universidad de Buenos Aires, Argentina. [523-556].
  - KEHM, B. (2011): “*La Gobernanza en la Enseñanza Superior Sus significados y su relevancia en una época de cambios*”. Ediciones Octaedro: Barcelona.
  - KOHAN N., KOROL C. (2015): *Introducción al Pensamiento Marxista*, [http://www.bvsst.org.ve/documentos/pnf/introduccion\\_al\\_pensamiento\\_marxista.pdf](http://www.bvsst.org.ve/documentos/pnf/introduccion_al_pensamiento_marxista.pdf). Fecha de consulta: 17 de abril de 2015.
  - LANDÁZURI CAMACHO, C. (2014): *Los inicios del Constitucionalismo Ecuatoriano: Las Constituciones Quiteñas de 1809 y 1812*. En ANALES de la

- Universidad Central del Ecuador, N° 372, Editorial Universitaria, Quito-Ecuador, [360-376].
- LEHER R. (2010): *Por una reforma radical de las Universidades Latinoamericanas*, Homo Sapiens Ediciones, Buenos Aires-Argentina, Nro. 378.
  - LONG, G. (2013): “Suspendida por falta de Calidad”, *el cierre de 14 universidades en Ecuador*, CEAACES, Quito-Ecuador. [9-30].
  - LÓPEZ, R., PÉREZ, J. y GONZÁLEZ, O. (2009): “La Formas de Elección de los rectores: Otro camino para acercarse al Conocimiento de las Universidades Públicas Autónomas”. Ponencia presentada en Décimo Congreso Nacional de Investigación Educativa realizado en Veracruz, Veracruz, 21 al 25 de septiembre de 2009.
  - LUNA TAMAYO, M. (2012): “Educación, Proyecto Nacional, Identidades y Desafíos”. En *El Crimen de El Ejido 28 de enero de 1912*, Ayala, Enrique, Editor, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Corporación Editora Nacional, Grupo el Comercio. [59-68].
  - LUNA TAMAYO, M. (2017): “Políticas de Exclusión de la Revolución Ciudadana en el Acceso a la Universidad”. En *Las Reformas Universitarias en Ecuador (2009-2016): Extravíos, ilusiones y realidades*. Cabrera, Cielo, Moreno, Ospina (edit.). Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. [221-250].
  - MALO GONZÁLEZ, H. (1981): “Estudio Introdutorio”. En *Pensamiento Universitario Ecuatoriano*. Biblioteca Básica del Pensamiento Ecuatoriano. Tomo XIV. Quito: Banco Central del Ecuador, Corporación Editora Nacional. [15-82].
  - MALO GONZÁLEZ, H. (2014): *Universidad, Institución Perversa*, Fundación Hernán Malo, Quito-Ecuador.
  - MAREÁTEGUI, J.C. (2007): *Siete Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana*. Ministerio del Poder Popular para la Cultura. Caracas-Venezuela.
  - MARSISKE R. (2010), “La autonomía universitaria. Una visión histórica y latinoamericana” en “Revista Perfiles Educativos”, Vol. 32 [9-26].
  - MARX C. (1975) (1): *Prólogo de la Contribución a la Crítica de la Economía Política*, en F. Marx y F. Engels, Obras Escogidas, Tomo 1, AKAL Editor,

Madrid-España.

- MARX C. (1975) (2): *Manifiesto Comunista*, en K. Marx y F. Engels, Obras Escogidas, Tomo 1. Madrid: AKAL Edit.
- MASSAL, J. y SANDOVAL, C (2010): “Gobierno electrónico. ¿estado, ciudadanía y democracia en internet?”. En SCIELO, Análisis Político, vol.23 no.68, Bogotá enero-abril, Apr. 2010. [3-25].
- MENA SOTO J. (1965): *Universidad Historia, Orientación, Planteamientos y Formas de Trabajo de la pedagogía Universitaria*, Industrias Gráficas CIMA, Quito-Ecuador.
- MEJÍA L. (1982): “La Economía de la Sociedad Primitiva Ecuatoriana”. En MEJÍA, L, VELASCO F y otros, *Ecuador: Pasado y Presente*. Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Central del Ecuador. Quito: Ed. Alberto Crespo Encalada,. [11-60].
- MINTEGUIAGA A, (2013), “Los actores de cambio en la reinención de la Universidad ecuatoriana”, Primera Edición IAEN.
- MIRÓ QUESADA, F. (2016): “Dos votos singulares”. En línea: <http://elcomercio.pe/opinion/columnistas/dos-votos-singulares-francisco-miro-quesada-rada-267091>
- MOLINA M. (2014), “La Autonomía institucional y académica de las universidades nacionales. Evolución conceptual en la legislación y jurisprudencia argentina”, en “Revista Iberoamericana de Educación Superior”, Vol. 5 Núm.13 [66-89].
- MOLLIS, M. (1994): “Estilos Institucionales y Saberes Un recorrido Espacio Temporal por las Universidades Europeas, Latinoamericanas y Japonesas”. En *Revista de Educación DIALNET N° 303 Transición de la Educación a la Vida Activa*. [http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=19010,file:///C:/Users/pc/Downloads/00491\\_19.pdf](http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=19010,file:///C:/Users/pc/Downloads/00491_19.pdf) Última consulta el 15 de abril de 2015
- MONCADA SANCHEZ, J. (1994): *Reforma y Desarrollo de la Universidad Ecuatoriana*, Impresión Talleres de la Corporación Editorial Nacional, Quito-Ecuador.
- MONCADA ZAPATA, J. (2016): “Edificación Constitucional: ¿En obra negra, gris o blanca? En *La Autonomía Universitaria en Colombia. Precisiones sobre*

- su concepto*. UNAD, ASCUN. Colombia. [65-93].
- MONCAYO DE MONGE, G. (1944): *La Universidad de Quito. Su trayectoria en tres siglos. 1551-1930*. Quito: Imprenta de la Universidad Central del Ecuador.
  - MONTANOS FERRÍN, E. (2015): “Un aspecto de la actividad escolástica medieval y su regulación universitaria en Europa: Las Quaestiones Disputatae”. En *Revista de la Universidad de Coruña*. <http://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/2124> Última consulta el 14 de junio de 2019.
  - MORA, A.M., (2008): “La Universidad de París en el siglo XIII: historia, filosofía y métodos. En *Revista de Estudios Sociales N°31*. Bogotá. [60-71].
  - MORANTES, A. 2013. *Factores asociados a la gestión en educación superior a distancia: propuesta de un modelo*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
  - MORENO GALÁRRAGA, I. (2011): *Período de indefinición legal para la Universidad Ecuatoriana*. En *Ecuador Universitario.com*, publicado el 3 de octubre de 2011, <http://ecuadoruniversitario.com/opinion/periodo-de-indefinicion-legal-para-la-universidad-ecuatoriana/>
  - MORENO YÁNEZ, K. (2017): “Meritocracia en las políticas de acceso a la universidad, del libre ingreso a la actualidad”. Presentación en Power Point. En *Conferencia Nacional “Educación Superior en Ecuador”*, 25 de enero de 2017 <https://universidadsociedadec.wordpress.com/2017/02/09/conferencia-nacional-la-educacion-superior-en-el-ecuador-investigaciones-para-una-nueva-agenda-de-cambios-necesarios/> Última consulta 17 de mayo de 2019
  - MORENO YÁNEZ, K. y CABRERA NARVÁEZ S. (2017) (2): “ENES: las promesas pendientes de la meritocracia.” En *Las reformas Universitarias en el Ecuador (2009-2016): Extravíos, ilusiones y realidades*. Universidad Andina Simón Bolívar. Quito. [251-265].
  - MORIN, E. (1999): *La Cabeza bien Puesta Repensar la Reforma reformar el pensamiento, Bases para una Reforma Educativa*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires –Argentina.
  - MUÑOZ GARCÍA, H. (2010): “La Autonomía Universitaria, una perspectiva política”. En “*Revista Perfiles Educativos*”, Vol. 32 Número especial [95-107].

- MUÑOZ JARAMILLO, F. (Edit.) (2014): *Balance Crítico del gobierno de Rafael Correa*. Universidad Central del Ecuador, Quito.
- MUÑOZ LLERENA, C. (1979): *La Reforma Universitaria y los Actuales Problemas de La Universidad Ecuatoriana*, Ediciones del Consejo Nacional de Educación Superior, Quito-Ecuador.
- MUÑOZ LLERENA C. (1982): *Valor y Crisis de la Universidad*, Editorial Universitaria, Quito-Ecuador.
- MUÑOZ LLERENA C. (2011): *Discursos y Escritos Varios*, Dimensión Cultural Idea, Quito Ecuador.
- MUREDDU, C. (1995) “Educación y Universidad”.
- NAISHTAT F. (2018): “*Autonomía Académica y Pertinencia Social de la Universidad Pública: Una Mirada desde la Filosofía Política*”. En línea: <https://www.bu.edu/wcp/Papers/Educ/EducNais.htm> Última Consulta: 11 de febrero de 2018.
- NARVÁEZ, I. y Narvárez M.J. (2012): *Derecho Ambiental en clave Neoconstitucional (Enfoque Político)*. FLACSO-ECUADOR.
- NAVARRO LEAL M. (2013): “Gobernanza y educación superior en México”. En “*Revista Universidades*”, Núm. 57 [38-50].
- NOGUEIRA LÓPEZ, A. (2018): “*12 notas y una reflexión sobre el modelo de universidad y empleo público docente que propician los criterios de acreditación*”. Comunicación del XIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Universidad de Salamanca, 9 y 10 de febrero de 2018.
- NÚÑEZ GONZALEZ, A. (2016): “Autonomía Universitaria: Un Derecho Inalienable. La autonomía universitaria en Colombia para la desfinanciación y el negocio educativo”. En *La Autonomía Universitaria en Colombia. Precisiones sobre su concepto*. UNAD, ASCUN. Colombia. [129-148].
- NÚÑEZ SÁNCHEZ J. (2000): *Inicios de la Educación Pública en el Ecuador*, en Antología de Historia, FLACSO Sede Ecuador.
- NUÑEZ SÁNCHEZ, J. (2011): *El Ecuador en la Historia*, Archivo General de la Nación, Editora Búho, Santo Domingo, República Dominicana.
- NÚÑEZ SANCHEZ, J. Coordinador (2016): *Libros, Ideas e imágenes prohibidos*, PPL Impresores, Quito-Ecuador.

- ONGARO ESTRADA, A. (2007). *La Legislación sobre Educación Superior en el Perú. Antecedentes, evolución y tendencias*. Co-Edición IESALC/UNESCO. Editora & Comercializadora Cartolan. E.I.R.L. Lima-Perú
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO) (2015): *World Heritage List*. En línea: <http://whc.unesco.org/en/list/170/> Fecha de consulta: 14 de octubre de 2018.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA: “Breve Evolución Histórica del Sistema Educativo”, Informe OEI-Ministerio, 1994. En línea: <https://www.oei.es/historico/quipu/peru/index.html>
- ORQUERA POLANCO, K. (2015): *La Agenda Educativa en el Período Liberal-Radical 1895-1912*, Corporación Editora Nacional N° 94, Quito-Ecuador.
- OSSA ARBELÁEZ, J. (2000): *Derecho Administrativo Sancionador. Hacia Una Teoría General y Una Aproximación para su Autonomía*. Legis Editores S.A. Colombia.
- PACHECO PRADO, L. (1992): *La Universidad Ecuatoriana: Crisis Académica y Conflicto Político*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS, Quito-Ecuador.
- PACHECO PRADO L. (2011): “Evolución Histórica de la Universidad en Ecuador: 1603-2010”. En *Historia de la Universidad en el Ecuador, Simposio Permanente sobre la Universidad* N° 3, PUCE: Facultad de Economía, Centro de Publicaciones PUCE. Quito-Ecuador. [11-36].
- PACHECO PRADO, L. (2008): *La Universidad: Desafíos en la Gestión Académica*, ABYA YALA, PUCE, CONESUP, Quito-Ecuador.
- PACHECO OLEA, Leonidas Augusto; PACHECO MENDOZA. Rosa, (2015) “Evolución de la educación superior en el Ecuador. La Revolución Educativa de la Universidad Ecuatoriana”, *Pacarina del Sur* [En línea], año 6, núm. 23, abril-junio, 2015. ISSN: 2007-2309. Consultado el jueves, 16 de mayo de 2019. Fuente: Pacarina del Sur - [http://www.pacarinadelsur.com/home/amautas-y-horizontes/1128-evolucion-de-la-educacion-superior-en-el-ecuador-la-revolucion-educativa-de-la-universidad-ecuatoriana#\\_edn2](http://www.pacarinadelsur.com/home/amautas-y-horizontes/1128-evolucion-de-la-educacion-superior-en-el-ecuador-la-revolucion-educativa-de-la-universidad-ecuatoriana#_edn2) -

- PALADINES ESCUDERO, C. (1994): *Pensamiento Independentista: El Movimiento Ilustrado Ecuatoriano*, en Nueva Historia del Ecuador, Volumen 6 Independencia y Período Colombiano, Enrique Ayala Mora Editor, Corporación Editora Nacional Grijalbo. [165-209].
- PAREJA DIEZCANSECO, A. (1986): La hoguera Bárbara-Vida de Eloy Alfaro, Casa de la Cultura Ecuatoriana “Benjamín Carrión”, Nueva Editorial, Quito-Ecuador, Tercera Edición.
- PAZ Y MIÑO CEPEDA J. (2000): *Revolución Juliana: Nación Ejército y Bancocracia*, Segunda Edición, Editorial Abya Yala, Quito-Ecuador.
- PAZ Y MIÑO CEPEDA J. (2007): *Constituyentes, Constituciones y Economía, en Asamblea Constituyente y Economía, Constituciones en Ecuador*, Editor Juan Paz y Miño Cepeda, Editorial Abya Yala, Quito-Ecuador.
- PAVÓN ROMERO, ARMANDO Y CLARA INÉS RAMÍREZ (2010): “La autonomía universitaria, una historia de siglos”, en *Revista Iberoamericana de Educación Superior (ries)*, México, issue-unam/Universia, vol. 1, núm. 1, pp. 157-161.
- PÉREZ GUERRERO, A. (2001): *La Universidad Ultrajada*, Editorial Universitaria, Quito-Ecuador.
- PÉREZ GUERRERO, A. (1959): *La Universidad y La Opinión Pública*, Editorial Universitaria, Quito-Ecuador.
- PESET REIG M. (2015), “Modelos Historiográficos de las primeras Universidades”, Dossier en “*Revista Universidades UDUAL*” Num.65 [9-21].
- PONCE, A. (1975): *Educación y Lucha de Clases*. Medellín: Ed. La Pulga.
- PONCE, J. y CARRASCO F. (2016): “Acceso y equidad a la educación superior y posgrado en el Ecuador, un enfoque descriptivo”. En *Mundos Polares*. Volumen 3, número 2. [9-22].
- PORTANTIERO J. C. (1978): *Estudiantes y Política en América Latina. El Proceso De La Reforma Universitaria (1918.1938)*, Siglo XXI, Editorial Melo S.A., Primera Edición.
- POSSO SALGADO, A. (2018): *Universidad Ecuatoriana. Política y Legislación. Del Velasquismo al Correísmo*. Universidad Técnica del Norte Ibarra.
- PUYOL MONTERO J. (2011), “*La Autonomía Universitaria en Madrid 1919-*

- 1922”; Editorial Dikynson.
- QUINTANA ZURITA Y. (2015): *Calidad de la Educación Superior y Género*, El Telégrafo EP, Quito-Ecuador.
  - RAMA VITALE, C. (2006): *La Tercera Reforma de la Educación Superior en América Latina*, Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A., Buenos Aires-Argentina, Primera Edición.
  - RAMA VITALE C. (2010): *Nuevos Escenarios de la Educación Superior en América Latina*, Segunda Edición, Universidad Central, Facultad de Ciencias Administrativas, 2010.
  - RAMA VITALE C. (2016): “Autonomía y Regulación: Reflexiones sobre estas Tensiones en el Campo de la Educación Superior”. En *La Autonomía Universitaria en Colombia. Precisiones sobre su concepto*. UNAD, ASCUN. Colombia. [113-128].
  - RAMÍREZ, GALLEGOS R. (2012): *Conocimiento y Emancipación Social*, Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, <http://www.educacionsuperior.gob.ec/>
  - RAMÍREZ, GALLEGOS R. (2013): *Tercera Ola de Transformación de la Educación Superior en Ecuador*, Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, <http://www.educacionsuperior.gob.ec/>
  - RAMÍREZ GALLEGOS R. y MINTEGUIAGA, A. (2010): *Transformaciones en la Educación Superior Ecuatoriana: Antecedentes y Perspectivas Futuras como consecuencia de la Nueva Constitución Política*, <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001917/191731m.pdf>.
  - RAMÍREZ GALLEGOS R. Coord. (2016): *Universidad Urgente para una Sociedad Emancipada*, SENESCYT, IESALC. Quito-Ecuador.
  - RAMOS NÚÑEZ, C. (2006): *Historia del Derecho Civil Peruano, Siglos XIX y XX*, Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
  - REBOLLO, M. (2014): *Leyes Administrativas*, 20.a Edición 2014. Thomson Reuters Aranzadi, España.
  - RELANCIO, A. (2016): *Las Universidades Medievales*, disponible en <http://www.bibliotecagonzalodeberceo.com/berceo/relancio/lasuniversidadesmedievales.htm>. Fecha de consulta 8 de febrero de 2016.
  - RESTREPO R. y STEFOS E. (2017): *Atlas del Derecho a la Educación en los*



- Años de la Revolución Ciudadana: Una Aproximación a las Transformaciones*, Editorial UNAE, Azogues-Ecuador.
- REVISTA MALAIDEA N° 2 (2011): *Universidad Pública y Movimiento Estudiantil, Carrera De Sociología Y Ciencias Políticas de la Universidad Central del Ecuador*, numero 2 noviembre 2011, *Revista Cuatrimestral de Ciencias Sociales, mala Idea: Cuadernos de Reflexión, Quito, Ecuador*.
  - REYES O. (1985): *Breve Historia General del Ecuador Tomo I*, Museo del Banco Central del Ecuador, Quito-Ecuador.
  - REYES O. (1967): *Breve Historia General del Ecuador Tomos II-III*, Imprenta del Colegio Técnico Don Bosco. Quito-Ecuador.
  - RIBADENEIRA E. (1975): *La Reforma Universitaria; Editorial Universitaria*, Quito-Ecuador.
  - RIVAS HERRERA, P. (2014): *La Ética Disidente de la universidad en Crisis*, Instituto de Altos Estudios Nacional, Quito-Ecuador.
  - ROCA, D. (1918): *Manifiesto Liminar de la Reforma Universitaria de 1918*. Ministerio de Educación y Justicia, Argentina. Talleres Gráficos.
  - RODRIGUEZ AGUIRRE N. (1993): *Universidad y Desarrollo*, Impresión Talleres de la Corporación Editora Nacional, Quito-Ecuador.
  - RODRÍGUEZ CHÁVEZ, I. (2015). "Universidad y autonomía actual en Perú". En *Universidades*, núm. Octubre-Diciembre. [49-59].
  - ROIG A. (2011): *La Universidad en el año 2000*, Impresión Talleres de la Corporación Editora Nacional, Quito-Ecuador.
  - ROSERO JÁCOME, R. (2016): "El obispo José Pérez Calama y los libros prohibidos en la Reforma Universitaria de Quito, 1790-1792: su impacto en la ruptura del colonialismo". En *Libros, Ideas e Imágenes Prohibidos en la Historia del Ecuador*. Academia Nacional de Historia, Quito-Ecuador: [47-74].
  - RUIZ PARRA, A. (1995): "*Universidad y Sociedad en América Latina*", FLACSO Primera Edición. [215-218].
  - RUIZ PARRA, A. (2000): "*Autonomía Universitaria: entre la historia, la legislación y la búsqueda*", en "*Revista de la Facultad de Medicina*", Vol. 48 Núm. 4 [215-218].
  - SACRISTÁN, V. (2013): *¿Quién financia la universidad? Comparación entre Comunidades Autónomas en España, Europa y la OCDE, 2009-2015*.

Observatorio Sistema Universitario.

- SÁENZ, O. (Edit.), (2014): *Universidades y Sostenibilidad en América Latina y el Caribe*. Informes sobre los Foros Nacionales y Latinoamericano realizados en 2013. Bogotá: Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales. 106 pp.
- SALAMANCA SERRANO, A. (2013): *Sociedad Socialista de Conocimientos*, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Cuadernos Subversivos, Quito-Ecuador.
- SALMI J. (2009): *El desafío de Crear Universidades de Rango Mundial*, Mayo Ediciones S.A, Colombia.
- SALMI, J. (2013): *“Formas exitosas de gobierno universitario en el mundo”*, Estudios CYD.
- SALMI, J. (2014): “Buenas prácticas Internacionales de Gobierno Universitario. En *Nueva Revista número 151*. Universidad Internacional de la Rioja. [116-132].
- SÁNCHEZ, L.A. (S/F): *La Vida del Siglo*. Biblioteca Ayacucho. Caracas-Venezuela.
- SANZ RUBIALES, I. (2018): “*La Universidad: Entre el servicio público y la Competencia*”. Ponencia del XIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Universidad de Salamanca, 9 y 10 de febrero de 2018.
- SARMIENTO MOSCOSO, S. (2017): “Evolución de la desigualdad de ingresos en Ecuador, período 2007-2015”. En *Analitika, Revista de análisis estadístico, Vol. 13 (1)*. Universidad de Cuenca-Ecuador. [49-79].
- SECRETARÍA DE NACIONAL EDUCACIÓN SUPERIOR, CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (2015). *Construyendo Igualdad en la Educación Superior, Fundamentación y Lineamientos para transversalizar los ejes de igualdad y medio ambiente*. Primera Edición: Quito.
- SECRETARÍA NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR CIENCIA TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN, “*Hacia la construcción de la Agenda de Transformación de la Educación Superior Ecuatoriana*”, Documento de

- referencia del II Encuentro.
- SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO (SENPLADES) (2013): *Plan Nacional de Desarrollo / Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*, primera edición, Quito, Ecuador.
  - SENPLADES: *Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010)*. Pdf.
  - SENPLADES: *Plan Nacional del Buen Vivir (2009-2013)*. Pdf.
  - SENPLADES: *Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017)*. Pdf.
  - SENPLADES: *Plan Nacional del Buen Vivir (2017-2021)*. Pdf.
  - SELSER, G. (1990): *Lo de América: ¿descubrimiento, invención o tropezón?* En Varios Autores, *Nuestra América y el V Centenario*. Quito: Ediduen de Cía. Ltda.
  - SOUVIRÓN MORENILLA, J.M. y PALENCIA HERREJÓN, F. (2002): *La Nueva Regulación de las Universidades. Comentarios y Análisis Sistemático de la Ley Orgánica 6/2001 de 21 de diciembre de Universidades*. Granada.
  - SUREDA J., SÁNCHEZ F. y BENAYAS J. (2017): “Sostenibilidad de las universidades y objetivos de desarrollo sostenible de Naciones Unidas”. En <http://www.universidadsi.es/sostenibilidad-las-universidades-objetivos-desarrollo-sostenible-naciones-unidas/>
  - TABUER, F. (2014): “La universidad autónoma argentina desde el contexto democrático latinoamericano. Alcances, búsquedas y desafíos”. En *La Autonomía Universitaria, una mirada latinoamericana*. VILLAR, A. e IBARRA, A. Comp. UDUAL. Primera Edición. México. [37-62].
  - TAPSCOTT, D. Y TAPSCOTT, A. (2017): *La Revolución Blockchain. Descubre cómo esta nueva tecnología transformará la economía global*. Ediciones DEUSTO, Colombia.
  - TARDÍO, P. (2018): “La potestad disciplinaria sobre el alumnado de las Universidades públicas”. En LÓPEZ, F.; RIVERO, R.; MARCOS F. (Coord.), *Organización de la Universidad y la Ciencia*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), España. [561-611].
  - TOBAR DONOSO, J. (1940): *García Moreno y la Instrucción Pública*, Segunda Edición, Corregida y Aumentada, Editorial Ecuatoriana, Plaza de San Francisco Quito-Ecuador.
  - TÜNNERMAN BERNHEIM, C. (1991) (1): “*Historia de la Universidad en*

- América Latina de la Época Colonial a la Reforma de Córdoba*, EDUCA Primera Edición.
- TÜNNERMAN BERNHEIM, C. (2008): “*La Autonomía Universitaria en el contexto actual*”, en “*Revista Universidades*” Núm. 36 [19-46].
  - TÜNNERMAN BERNHEIM, C. (2001): *Universidad y Sociedad, Balance Histórico y Perspectivas de América Latina*. Managua: Editorial Hispamer.
  - TUNNERMANN C. (2011): “*La Educación Superior frente a los desafíos contemporáneos*”.
  - UNESCO (2013): “*América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*”.
  - UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR (1959) *La Universidad y la Opinión Pública*. Sesquicentenario del Primer Grito de la Independencia en Hispanoamérica 10 de agosto Quito-1809-1959, Editorial Universitaria, Quito-Ecuador.
  - UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN (2017): *Atlas del Derecho a la Educación en los años de la Revolución Ciudadana: una aproximación a las transformaciones*, Quito-Ecuador.
  - UZCÁTEGUI GARCÍA E. (1981): *Hacia Una Nueva Universidad*, Editorial ENA, Quito-Ecuador.
  - VALADÉS, D. (2014): “Autonomía y constitución en América Latina”. En *La Autonomía Universitaria, una mirada latinoamericana*. VILLAR, A. e IBARRA, A. Comp. UDUAL. Primera Edición. México. [23-35].
  - VALDANO, J. (2000): “Sociedad y Cultura en la Colonia.” En *Historia de las Literaturas del Ecuador 1*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional. [63-112].
  - VEGA CANTOR, R. (2015): *La Universidad de la Ignorancia, Capitalismo Académico y Mercantilización de la Educación Superior*, Ocean Sur, Primera Edición, Colombia.
  - VAQUER CABALLERÍA, M. (2018): “La Universidad como servicio público: misión, iniciativa y prestación”. Ponencia del XIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Universidad de Salamanca, 9 y 10 de febrero de 2018.
  - VERDESOTO SALGADO L. (1998): *Apuntes para la Historia de la*

- Universidad y de la Patria y algunas notas íntimas, Editorial Universitaria, Quito-Ecuador.*
- VILLANUEVA, E., (2010): *Perspectivas de la Educación Superior en América Latina*, [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-26982010000300006&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-26982010000300006&script=sci_arttext) Recuperado el 19 de mayo de 2015.
  - VILLAVICENCIO VIVAR, A. (2013) (1): *De la Universidad Funcional a la Universidad de la Razón*, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito-Ecuador.
  - VILLAVICENCIO VIVAR, A. (2013) (2): *¿Hacia dónde va el Proyecto Universitario de la Revolución Ciudadana?*, Repositorio Digital de la Universidad Andina Simón Bolívar: Quito.
  - VILLAVICENCIO VIVAR, A. (2014): *La Universidad Virtuosa*, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito-Ecuador.
  - VILLAVICENCIO VIVAR, A. (2016): *Yachay: la costosa promesa redentora*, Quito-Ecuador. 25 de mayo de 2016.
  - VILLAVICENCIO VIVAR A., SYLVA CHARVET E., MINTEGUIAGA A., LIMA BANDEIRA M., (2014): *La Evaluación de la Calidad de la Universidad Ecuatoriana la Experiencia del Mandato 14*, Impresión Wilson Rodrigo Silva, Quito-Ecuador.
  - VILLEGAS GONZÁLEZ, G. (2016): “Reflexiones para una ley estatutaria de autonomía universitaria”. En *La Autonomía Universitaria en Colombia. Precisiones sobre su concepto*. UNAD, ASCUN. Colombia. [95-112].
  - VILLORIA M. y RAMÍERZ A. (2013): Los modelos de gobierno electrónico y sus fases de desarrollo Un análisis desde la teoría política. VOLUMEN temático 2013 gobierno electrónico. [69-103]. Gestión y Política Pública.
  - YEPEZ R. (2013): *La formación de los Médicos en el Ecuador en los últimos 50 años 1960-2010*, Imprenta producción Gráfica BICROMÍA, Quito, Ecuador.
  - YCAZA CORTEZ, P. (1989): *Movimiento Estudiantil: ¿Para Dónde Camina?*, Centro De Educación Popular, Quito-Ecuador.
  - ZAVALA EGAS, J. (2011): *Lecciones de Derecho Administrativo*. EDILEX S.A. Guayaquil-Ecuador. Impreso en Perú.
  - ZONTA, C. (2005): “La Historia de las Universidades Europeas: Generalidades y Antecedentes. En Sanz N. y Bergan S. Edit. *Legado y*

*Patrimonio de las Universidades Europeas*. Ediciones del Consejo de Europa.  
México: Primera ed. [ 41-60]

- ZÚÑIGA, N. (1986): *La Expedición Científica de Francia del Siglo XVIII en la Presidencia de Quito*, Publicaciones del I. Municipio de Quito.

## CUADROS

1. Categorización de las Universidades 2009 (pp: 151-152).
2. Categorización de las Universidades 2013 (pp: 168-169).
3. Categorización de las Universidades 2015 (pp: 171-172).
4. Reglamentos expedidos por el CES (pp: 177-178).
5. Reglamentos expedidos por el CEAACES (pp: 178-179).
6. Instituciones de Educación Superior extinguidas (p: 183).
7. Tasa Bruta de matriculación (2010-2016) (p: 222).
8. Matriculados en Universidades y Escuelas Politécnicas (2012-2016) (pp: 223-224).
9. Falta de recursos como causa para no ingresar a educación superior 2006-2015 (p: 224).
10. Aceptación de cupos en el Sistema Nacional de Nivelación y Admisión en 2014-2015 (p: 225).
11. Encuesta de Condiciones de Vida 2006-2014 (p: 226).
12. Evolución histórica de la autonomía de las Universidades en las Constituciones de la República del Ecuador (p: 233).
13. Evolución histórica de la estructura de gobierno de las Universidad ecuatoriana (pp: 236-241).
14. Comparativo de Inversión en Educación Superior a nivel mundial (p: 295).
15. Escalafón y escala remunerativa del personal académico (p: 321).
16. Aprobación de Estatutos (pp: 444-445).
17. Histórico comparado de la autonomía universitaria (pp: 473-474).
18. Autonomía universitaria en el Derecho Comparado (Legislación vigente) (pp: 475-477).
19. Estructura del gobierno universitario en Colombia (p: 478).
20. Estructura del gobierno universitario en Perú (p: 479).
21. Estructura del gobierno universitario en Bolivia (p: 480).
22. Estructura del gobierno universitario en España (p: 481).
23. Propuesta del procedimiento de aprobación de Estatutos (p: 490).
24. Matriz de Bases mínimas de contenidos de los Estatutos (p: 494).
25. Propuesta del proceso de ingreso y permanencia en las Universidades (p: 511).

26. Procesos universitarios (p: 522).
27. Modelo de gobernanza digital (p: 531).
28. Tablero de Control (p: 534).
29. Estructura orgánica para la gestión ambiental (p: 540).
30. Buenas prácticas ambientales (pp: 541-542).
31. Gobernanza verde desde la perspectiva de las Universidades (p: 542).
32. Órganos del procedimiento administrativo (p: 546).
33. Funciones e intervención de la Defensoría Estudiantil (p: 549).
34. Fases del procedimiento administrativo (p: 555).



## **LEGISLACIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR POR ORDEN CRONOLÓGICO**

### **CONSTITUCIONES**

- Constitución de Quito (1812). Pacto Solemne de Sociedad y Unión entre las Provincias que forman el Estado de Quito.
- Constitución de Cádiz (1812).
- Constitución Política de la Monarquía Española (1818).
- Constitución de Guayaquil, 9 de marzo de 1820.
- Constitución de Cuenca, 9 de marzo de 1820.
- Constitución Gran Colombiana, 1 de enero de 1821.
- Constitución Gran Colombiana, 1 de enero de 1830.
- Constitución del Estado del Ecuador, 14 de junio de 1830.
- Constitución Política de la república del Ecuador, 13 de agosto de 1835.
- Constitución Política de la República del Ecuador de 1843, 3 de diciembre de 1845.
- Constitución Política de la República del Ecuador, 25 de febrero de 1851.
- Constitución Política de la República del Ecuador, 6 de septiembre de 1852.
- Constitución Política de la República del Ecuador, 2 de mayo de 1861.
- Constitución Política de la República del Ecuador, 28 de julio de 1869.
- Constitución Política de la República del Ecuador, 31 de marzo de 1878.
- Constitución Política de la República del Ecuador, 4 de febrero de 1884.
- Constitución Política de la República del Ecuador, 14 de enero de 1897.
- Constitución Política de la República del Ecuador, 24 de diciembre de 1906.
- Constitución Política de la República del Ecuador, 26 de marzo de 1929.
- Constitución Política de la República del Ecuador de 27 de diciembre de 1938.
- Constitución Política de la República del Ecuador, 6 de marzo de 1945.
- Constitución Política de la República del Ecuador, 31 de diciembre de 1946.
- Constitución Política de la República del Ecuador de 8 de noviembre de 1961.
- Constitución Política de la República del Ecuador, 25 de mayo de 1967.

- Constitución Política de la República del Ecuador, 27 de marzo de 1979.
- Constitución Política de la República del Ecuador, 11 de agosto de 1998.
- Constitución de la República del Ecuador, 20 de octubre de 2008.
- Enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador, 21 de diciembre de 2015.

## **CÓDIGOS**

- Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación, 9 de diciembre de 2016.
- Código Orgánico del Sistema de Planificación y Finanzas Públicas, 19 de octubre 2010.
- Código Orgánico Administrativo, 7 de julio 2017.

## **LEYES**

- Ley de Libertad de Enseñanza Pública, 28 de octubre de 1853.
- Ley de Instrucción Pública, 25 de mayo de 1861.
- Ley Orgánica de Instrucción Pública, 28 de octubre de 1863.
- Ley Orgánica de Instrucción Pública, 24 de febrero de 1877.
- Ley de Instrucción Pública, 12 de octubre de 1892.
- Ley de Instrucción Pública, julio 6 de 1897.
- Ley General Sobre Educación Pública, 18 de marzo de 1826.
- Ley de Instrucción Pública, 11 de mayo de 1878.
- Ley de Instrucción Pública, 5 de septiembre de 1892.
- Ley de Instrucción Pública, 06 de julio de 1897.
- Ley Orgánica de Enseñanza Secundaria, 28 de diciembre de 1925.
- Ley de Educación Superior, 7 de junio de 1937.
- Ley de Educación Superior, 4 y 5 de febrero de 1938.
- Ley de Educación Primaria y Secundaria, 30 de abril de 1938.
- Ley Orgánica de Educación Superior, 31 de marzo de 1964.
- Ley Orgánica de Educación Superior, 8 de enero de 1965.
- Ley de Libertad de Enseñanza Pública, 28 de octubre de 1853.

- Ley de Educación Superior, 6 de junio de 1966.
- Ley de Educación Superior, 7 de enero de 1971.
- Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas, 14 de mayo de 1982.
- Ley que crea el Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico, 7 de mayo de 1996.
- Ley Orgánica de Educación Superior, 15 de mayo del 2000.
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 4 de agosto 2008.
- Ley Orgánica Reformatoria de la Disposición Transitoria Primera del Mandato Constituyente N° 14, 6 de agosto de 2009.
- Ley Orgánica de Educación Superior, 12 de octubre 2010.
- Ley Orgánica del Servicio Público, 6 de octubre de 2010.
- Ley Orgánica de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas suspendidas por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la calidad de la Educación Superior (CEAACES), mecanismos para asegurar la eficiencia en la distribución y uso de recursos públicos en el Sistema de Educación Superior, 30 de diciembre de 2016.
- Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior, 2 de agosto del 2018.
- Ley para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos, 23 de octubre de 2018.

## **DECRETOS**

- Decreto Designado el Escudo de Armas que deba usar la Universidad, 11 de febrero de 1836.
- Decreto Orgánico de la Enseñanza Pública, 20 de febrero de 1836,
- Decreto de Disolución de la Universidad de Quito, 13 de febrero de 1869.
- Decreto de Creación de la Escuela Politécnica Nacional, 27 de agosto de 1869.
- Decreto referente a la Libertad de Estudios, 20 de enero de 1877.
- Decreto que Reforma la Ley de Educación Superior Sobre la Junta Administrativa de Loja, 7 de octubre de 1943.

- Decreto del Presidente Interino de la República, 13 de febrero de 1869.
- Decreto que Deroga la Ley Orgánica de Enseñanza Secundaria y pone en Vigencia la Ley Orgánica de Instrucción Pública, 22 de noviembre de 1912.
- Decreto Sobre Clausura de Universidades, de 15 de agosto de 1925.
- Decreto Sobre Enseñanza Superior, 17 de octubre de 1925.
- Decreto Ley, conteniendo reformas a la Constitución para ser aprobadas en referéndum, 27 de noviembre de 1930.
- Decreto de Aprobación y Ratificación del “Modus Vivendi”, 14 de septiembre de 1937.
- Decreto Legislativo que Reforma la Ley de Educación Superior y Suprime la Escuela de Minas de la Universidad de Cuenca, 4 y 5 de octubre de 1939.
- Decreto que Transfiere Bienes al Instituto de Investigaciones Adscrito a la Universidad Central, 24 de febrero de 1938.
- Decreto que Regula las Remuneraciones Suplementarias de la Universidad, 4 y 5 de mayo de 1938.
- Decreto Reformas a la Ley de Educación Superior, 24 de junio de 1938.
- Decreto Reformas a la Ley de Educación Superior de 4 y 5 de octubre de 1939.
- Decreto, Reformas a la Ley de Educación Superior de 7 de octubre de 1943.
- Decreto Que Aclara el Alcance del art. 65 de la Ley de Educación Superior, 14 de septiembre de 1965.
- Decreto Ejecutivo 02, Convocatoria a Consulta Popular, 25 de enero de 2007.
- Decreto Ejecutivo 1385 de extinción de la Escuela Politécnica Javeriana del Ecuador de 16 de mayo de 2017.

## REGLAMENTOS

- Reglamento del Sistema de Educación Superior, CES, 31 de octubre del 2000.
- Reglamento del Sistema de Evaluación y Acreditación, Educación Superior, CEAACES 19 de septiembre 2002, Reforma 31 de marzo 2011.
- Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior, 2 de septiembre de 2011.
- Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública de 12 de mayo de 2009.
- Reglamento de Aprobación Estatutos de Universidades, Escuelas Politécnicas, 22 de noviembre de 2011.
- Instructivo al Reglamento de Presentación y Aprobación de Proyectos de Carreras y Programas de Grado y Postgrado de las Universidades y Escuelas Politécnicas, 27 de enero de 2012.
- Reglamento de Sanciones, 21 de marzo de 2012. Última modificación 21 de septiembre de 2016.
- Reglamento del Plan de Contingencia para las y los Estudiantes de Las Universidades y Escuelas Politécnicas de Categoría E que se suspendan definitivamente (Codificación) 25 de febrero de 2012. Última modificación 20 de marzo de 2013.
- Reglamento de Creación, Intervención Y Suspensión de Universidades Y Escuelas Politécnicas (Codificación) 11 de abril de 2012. Última modificación 24 de febrero de 2016.
- Reglamento de Presentación Y Aprobación de Carreras Y Programas de Las Instituciones de Educación Superior, 11 de abril de 2012. Última modificación 05 de octubre de 2016.
- Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior (Codificación), 31 de octubre de 2012.
- Reglamento de Aplicación de La Fórmula de Distribución de Recursos destinados Anualmente por parte del Estado a favor de las Instituciones de Educación Superior, 29 de abril de 2013. Última modificación 28 de octubre de 2015.

- Reglamento de Doctorados, 13 de noviembre de 2013. Última modificación 03 de agosto de 2016.
- Reglamento de Régimen Académico, 21 de noviembre de 2013. Última modificación 23 de noviembre de 2016.
- Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor de Educación Superior, CES, 7 de marzo de 2014.
- Reglamento de Evaluación Externa de las IES. de 21 de octubre de 2014, Última modificación de 25 de julio de 2017.
- Reglamento Interno del CEAACES. de 02 de junio de 2014 Última modificación 13 de diciembre de 2016
- Reglamento Para Garantizar El Cumplimiento de La Gratuidad de La Educación Superior Pública, CES, 02 de Julio de 2014. Última modificación 03 de septiembre de 2014.
- Reglamento de Creación de Sedes, Extensiones Y Unidades Académicas de Las Universidades Y Escuelas Politécnicas, 16 de Julio de 2014. Última modificación 16 de Julio de 2014.
- Reglamento para la Regulación de Aranceles, Matrículas y Derechos En Las Instituciones de Educación Superior Particulares, 27 de agosto de 2015. Última modificación 02 de marzo de 2016.
- Reglamento Sobre Títulos Y Grados Académicos Obtenidos En Instituciones Extranjeras 17 de febrero de 2016. Última modificación 29 de agosto de 2016.
- Reglamento del Sistema de Archivos del Consejo de Educación Superior, 30 de marzo de 2016. Última modificación 30 de marzo de 2016.
- Reglamento del Sistema de Evaluación Estudiantil, 27 de Julio de 2016.
- Reglamento de Armonización de la Nomenclatura de Títulos Profesionales y Grados Académicos que Confieren las Instituciones de Educación Superior del Ecuador, CES, 25 de enero de 2017.
- Reglamento para Garantizar la Igualdad de Todos los Actores del Sistema de Educación Superior, CES, 30 de junio de 2017.
- 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, ces, 10 de octubre de 2018.

- Instructivo para la Verificación de Estatutos de las Instituciones de Educación Superior, CES, 5 de diciembre de 2018.
- Reglamento para la Tramitación de Recursos de Apelación de las Resoluciones Sancionatorias Expedidas en las Instituciones de Educación Superior en los Procesos Disciplinarios, CES, 23 de enero de 2019.
- Reglamento de Carrera y Escalafón del Personal Académico del Sistema de Educación Superior, CES, 27 de febrero de 2019.
- Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior, 6 de junio de 2019.

### **MANDATOS CONSTITUYENTES**

- Mandato Constituyente 01, 30 de noviembre de 2007.
- Mandato Constituyente 14, 31 de julio de 2008.

### **ESTATUTOS**

- Estatuto de la Real Universidad de Santo Tomás de la Ciudad de Quito, 26 de octubre de 1788.
- Estatuto de la Universidad Central del Ecuador, 20 de julio de 2016.

### **ACTAS**

- Acta de la Sesión de Consejo Universitario de la Universidad Central del Ecuador, 31 de julio de 1925





## LEGISLACIÓN COMPARADA POR ORDEN CRONOLÓGICO

### COLOMBIA

- Constitución Política de Colombia, 4 de julio 1991.
- Ley 30 por la cual se organiza el servicio público de educación superior, 28 de diciembre de 1992.
- Ley 29 por la cual se dictan disposiciones para el fomento de la investigación y el desarrollo tecnológico y se otorgan facultades extraordinarias, 27 de febrero de 1990.
- Ley 30, por el cual se organiza el servicio público de Educación Superior, el 30 de diciembre de 1992.
- Decreto 1403, Reglamentación de Ley 30 de 1992, 5 de agosto de 1994.
- Ley 115. Ley General de Educación, 8 de febrero 1994.
- Ley 489, por el cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, 29 de diciembre de 1998.
- Decreto 644, por lo cual se reglamenta lo dispuesto en el artículo 99 de la ley 115 de 1994, en relación con puntajes altos en exámenes de Estado, 16 de abril de 2001.
- Decreto Nacional 860, por el cual se reglamenta el artículo 14 de la ley 30 de 1992, 4 de abril del 2003.
- Resolución N° 183 por la cual se define la organización de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, 2 de febrero de 2004.
- Acuerdo No. 01, por el cual se expide el Reglamento Interno de Funcionamiento, 23 de junio de 2005.
- Acuerdo No. 02, por el cual se subroga el Acuerdo 001 del 2000 del Consejo Nacional de Ecuación Superior, 23 de junio de 2005.
- Decreto 2230, por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Superior, y se dictan otras disposiciones, 8 de agosto de 2003.
- Ley 1286 por la cual se modifica la Ley de 1990, el 23 de enero del 2009 se transforma a Colciencias en Departamento Administrativo.
- Decreto 2219, por el cual se reglamenta el ejercicio de la inspección y vigilancia de la educación superior, 31 de octubre de 2014.

- Ley 1740, por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 67 y los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189 de la constitución política, se regula la inspección y vigilancia de la educación superior, se modifica parcialmente la ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones, 23 de diciembre de 2014.

## **BOLIVIA**

- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 7 de febrero de 2009.
- Estatuto Orgánico de la Universidad Boliviana, de 19 de junio de 2009.
- Ley de la Educación N° 070 “Avelino Siñani - Elizardo Pérez”, 20 de diciembre de 2010.

## **PERÚ**

- Constitución de la República, 29 de diciembre de 1993.
- Ley 10555. Nuevo Estatuto Universitario o Carta Constitutiva de la Universidad Peruana, 16 de abril de 1946.
- Ley Universitaria 18417, 16 de marzo de 1960.
- Decreto-Ley 17437, Ley Orgánica de la Universidad Peruana, 18 de febrero de 1969.
- Ley Universitaria N° 23733, 9 de diciembre de 1983.
- Decreto Legislativo N° 882, 09 de noviembre de 1996. Ley de Promoción de Inversión en la Educación.
- Ley Universitaria 30220, 9 de julio de 2014.

## **ESPAÑA**

- Decreto sobre Enseñanza, 21 de octubre de 1868.
- Real Decreto, 21 de mayo de 1919
- Real Decreto, 21 de mayo de 1919 ("Plan Silió") declara que todas las Universidades españolas serán autónomas en su doble carácter de Escuelas profesionales y de Centros pedagógicos de alta cultura nacional, y cada una organizará su nuevo régimen con arreglo a las bases que se publican.
- Ley de Ordenación Sobre la Universidad Española, 29 de julio de 1943.

- Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa.
- Constitución española de 31 de octubre de 1978.
- Ley 6/2001, 21 de diciembre de 2001, Orgánica de Universidades.
- Ley Orgánica 4/2007, 12 de abril de 2007 por la que se modifica la Ley Orgánica de Universidades.
- Ley 2/2011, 4 de marzo, de Economía Sostenible.
- Ley 14/2011, 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.
- Ley Orgánica 8/2013, 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.



## **JURISPRUDENCIA COMPARADA POR ORDEN CRONOLÓGICO**

### **ECUADOR**

- Sentencia: R. N° 393. Corte Suprema de Justicia. Sala de lo Contencioso Administrativo. (37-02) Ing. Víctor Hugo Olalla Proaño como Rector y representante legal de la Universidad Central del Ecuador-Francisco Stalin Gómez Herrera. R.O. 49, 27 de marzo de 2003.
- Sentencia del Tribunal Constitucional, 22, Registro Oficial, año III, número 514, 28 de enero del 2005.
- Sentencia de la Corte Constitucional N°140-18-SEP-CC, 18 de abril de 2018.
- Sentencia de la Corte Constitucional N° 018-18-SIN-CC, 1 de agosto de 2018.

### **COLOMBIA**

#### **Sentencias de la Corte Constitucional (Constitucionalidad y Tutelas)**

- C-220-97, 29 de abril de 1997.
- C-560-00, 17 de mayo de 2000.
- C-829-02, 8 de octubre de 2002.
- T-465-10, 16 de junio de 2010.
- T-281A-12, 12 de abril de 2012.
- T-365-15, 16 de junio de 2015.
- T-277-16, 27 de mayo de 2016.

### **PERÚ**

#### **Sentencias del Tribunal Constitucional**

- STC No. 0005-2004-PI-TC, 9 de junio de 2004.
- STC No. 04232-2004-AA-TC, 3 de marzo de 2005.
- STC No. 0025-2006-PI-TC, 10 de septiembre de 2007.
- STC No. 00019-2011-PI-TC, 11 de junio de 2013
- STC No. 0011-2013-PI-TC, 10 de enero 2015.
- STC No. 0010-2014-PI-TC, 29 de enero de 2016.

## **BOLIVIA**

### **Sentencias del Tribunal Constitucional Plurinacional (Sentencias Constitucionales Plurinacionales)**

- SCP-0474-2013, 11 de abril de 2012.
- SCP 1245/2015-S1, 11 de diciembre de 2015.
- SCP-588-2016-S2, 30 de mayo de 2016.
- SCP-588-2016-S2, 30 de mayo de 2016.

## **ESPAÑA**

### **Sentencias del Tribunal Constitucional**

- STC 26/1987, 27 de febrero de 1987.
- STC 223/2012, 29 de noviembre de 2012.
- STC 141/2013, 11 de julio de 2013.
- STC 158/2013, 26 de septiembre de 2013.
- STC 159/2013, 26 de septiembre de 2013.
- STC 160/2013, 26 de septiembre de 2013.
- STC 87/2014, 29 de mayo de 2014.
- STC 107/2014, 26 de junio de 2014.
- STC 44/2016, 14 de marzo de 2016.



