

La Constitución del 2008 y la autonomía universitaria en el Ecuador

The Constitution of 2008 and the autonomy of the universities of Ecuador

Mauricio Fabián Aguirre Aguirre

Doctorando en Filosofía en un mundo global en la Universidad del País Vasco (España)

Docente Titular de la Carrera de Derecho de la Universidad Nacional de Loja

Master en Administración de Empresas y Desarrollo Comunitario

Correo electrónico: mauricioaguirre61@hotmail.com

Resumen

La Constitución Ecuatoriana del 2008 incide en la autonomía universitaria, pues dispone una serie de artículos que tratan temas concernientes a la docencia, investigación y vinculación universitaria. Dicha Constitución por lo tanto afecta a las autonomías académica, investigativa y de vinculación social.

PALABRAS CLAVE: libertad, control, docencia, investigación, legislación.

Abstract

The Ecuadorian constitution of 2008 affects in the autonomy of the universities, because it treats about topics of teaching, and investigation. Indeed the constitution talks about the academic autonomy and the social relation.

KEYWORDS: liberty, control, teaching, investigation, legislation.

INTRODUCCIÓN

La posibilidad de que las instituciones de educación superior puedan gozar de autonomía se establece prácticamente desde la fundación de estas organizaciones. Se intenta con esto dar libertad a la ciencia y al mundo científico para que pueda operar de mejor forma, en razón de que las ciencias y el estudio de las mismas deben gozar de libertad para ser pensadas, analizadas e investigadas, con el único fin de descubrir la verdad de los fenómenos sociales y naturales que permitan el mejor desarrollo de la humanidad.

El limitar esta libertad o autonomía puede ocasionar subdesarrollo científico, ya que el condicionar a las instituciones de educación superior y a sus investigadores a determinada línea de investigación, no es lo más conveniente para el desarrollo científico.

La irresponsabilidad en la aplicación de la autonomía es peligrosa en el accionar de las organizaciones, es por eso la necesidad de limitaciones y controles mediante normas que permitan la aplicación de una autonomía responsable, que conlleve el compromiso de utilizar esa autonomía en la búsqueda de la ciencia y el progreso y no de otros objetivos reñidos con lo antes indicado.

ANTECEDENTES

La Universidad ecuatoriana nace en el año 1586, año en que los agustinos fundan la primera universidad en la Real Audiencia de Quito. En 1651 los jesuitas fundan otra universidad y, en 1681, los dominicos crean una nueva universidad. Es en 1836, en la época republicana es que estas tres universidades se unen para formar la Universidad Central del Ecuador.

En 1937 se aprueba la primera Ley de Educación Superior en el Ecuador y en años posteriores (1938, 1964, 1965, 1966, 1971, 1982, 2000, y 2010) seguirán promulgándose nuevas leyes, contribuyendo ello a dar inestabilidad jurídica a la educación superior. La primera Ley de Educación Superior promulgada el año 1937 está influenciada por la reforma universitaria de Córdoba del año 1918, reforma que promueve la autonomía universitaria, cuestión que adquiere mayor protagonismo en la legislación que emana de la Asamblea Legislativa de 1945 y de 1946.

La reforma universitaria de Córdoba, Argentina, en 1918, había pedido libertad y autonomía para las uni-

versidades latinoamericanas, especialmente en lo que se refiere a la libertad de cátedra, libre ingreso y cogobierno. Esto se tomó como referente en las universidades públicas ecuatorianas, adecuando en algunos casos la constitución y en otros las leyes de educación superior a este principio de autonomía universitaria. Se da de esta forma inicio a la democracia universitaria.

El desarrollo de la educación superior y la internacionalización de la misma hace necesario evaluar las universidades ecuatorianas para acreditarlas. En el Ecuador esto se inicia el 27 de septiembre de 2003. Para esto se crea un organismo denominado Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la educación superior (CO-NEA), que realiza la evaluación de las universidades, encontrándose en algunos casos problemas académicos y administrativos, tanto en las universidades particulares como en la públicas.

El Ecuador cuenta actualmente con 72 universidades, de las cuales 26 son públicas y 48 particulares.

El Derecho Constitucional y Administrativo regula la relación del Estado y la administración pública, así como la de las instituciones que conforman la administración pública entre sí y con la ciudadanía.

Dentro de estas instituciones encontramos a las universidades públicas, que en cumplimiento de su misión hacen investigación básica y aplicada, se vinculan con la sociedad y forman profesionales.

En este contexto, se planteó en el 2008 una nueva constitución, que en mi opinión afectará a la autonomía de las universidades, en algunos casos positivamente, en otros negativamente; en todo caso, es necesario analizar el articulado de la constitución correspondiente a la temática tratada para establecer esta afectación en el futuro desarrollo de las universidades del Ecuador.

Para la realización de este trabajo se ha utilizado la bibliografía principalmente y la entrevista en menor medida, esta información nos ha permitido obtener un marco teórico referencial de la autonomía en general, la autonomía universitaria en particular y la constitución.

Se procedió a conversar con funcionarios de la Universidad Nacional de Loja, que son encargados de la academia, de la administración y de las finanzas.

Se procedió a identificar los artículos de la constitución ecuatoriana, que tienen relación con la autonomía, para describirlos y analizarlos a cada uno de ellos, y opinar razonadamente sobre las posibles afectaciones que se darían en la educación superior ecuatoriana, direccionando el análisis hacia las autonomías descritas en la ley, que son: académica, orgánica, administrativa y financiera.

El análisis crítico permitió emitir una opinión razonada sobre la Constitución del 2008, para establecer las afectaciones a la autonomía universitaria. Esto es, se analizó, razonó, criticó, sintetizó y propuso argumentos que sirvan para una mejor interpretación de la constitución.

El Ecuador cuenta con una nueva constitución desde el 2008, esta fue refrendada mediante votación popular, la nueva carta magna norma el desarrollo jurídico, organizativo y administrativo del país.

En dicha constitución se abordan temas relacionados con la educación superior, pues se trata de una temática de importancia para el desarrollo del Ecuador.

Uno de los temas de mayor importancia es el que trata sobre la autonomía universitaria, y es de importancia porque históricamente las universidades han sido los centros de estudio en donde se trabaja con la ciencia.

La ciencia es neutral, decimos esto basándonos en que ella por sí misma no determina o afecta a la humanidad, sino que su afectación se da por como se aplica, y por quien la aplica. La ciencia en su nacimiento es libre y autónoma, pero el ser humano la utiliza en base a su carga ideológica y por eso ésta puede ser usada tanto para el bien como para el mal.

La investigación, madre de la ciencia, puede estar direccionada por parte de quienes tienen poder de decisión, lo que puede limitar la investigación y por lo tanto la creación de ciencia, pues el ser humano tiende a pensar de una u otra manera según su carga ideológica; ese creo es el problema principal al tratar de entender la libertad y la autonomía universitaria.

La universidad como organización debe tener autonomía para poder decidir sobre las tres funciones principales a su cargo: la investigación, la docencia y

la vinculación social, estas tres funciones deben tener por lo tanto la autonomía suficiente para que se pueda crear ciencia, transmitirla y transformar la sociedad.

Pasemos a describir y analizar los artículos de la Constitución 2008 que incidirían en la autonomía universitaria y, por ende, en la producción de ciencia y formación de profesionales.

El Art. 344 de la sección primera, Educación, del título VII del Régimen del buen vivir de la Constitución de la República del Ecuador determina que: "El sistema nacional de educación comprenderá las instituciones, programas, políticas, recursos y actores del proceso educativo, así como acciones en los niveles de educación inicial, básica y bachillerato y estará articulado con el sistema de educación superior".

En este artículo se determina que la educación superior pase a formar parte del sistema nacional de educación, al "articularse" a este. El término articularse nos sugiere el que no dependerá en totalidad del sistema, pero si deberá ser coherente con este. En todo caso la autonomía universitaria se verá relativamente incidida por este artículo.

El Art. 350 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) señala que:

El sistema de educación superior 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.

En este artículo se limita a la universidad a que desarrolle su investigación en base a los objetivos del régimen de desarrollo, estos objetivos del régimen de desarrollo son objetivos que los impone el organismo público de planificación del país y que indica por lo tanto, qué tipo de formación profesional deberá darse en las universidades, qué líneas de investigación deberán seguirse y cómo difundir los saberes y las culturas, esto es, qué tipo de docencia, de investigación y de vinculación social deberán realizar las universidades.

En el Art. 351 de la Constitución 2008 de la República del Ecuador se establece que:

El sistema de educación superior estará articulado al sistema nacional de educación y al Plan Nacional de Desarrollo; la ley establecerá los mecanismos de coordinación del sistema de educación superior con la Función Ejecutiva. Este sistema se regirá por los principios de 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.

En este artículo se dispone la articulación de las universidades al Plan Nacional de Desarrollo, este plan es regido por la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES), órgano del Estado ecuatoriano que a nivel de secretaría de Estado planifica el desarrollo del país y las universidades “deberán” regirse por este órgano del

gobierno.

Se indica también que se coordinará con la función ejecutiva, esto dará lugar al nacimiento de un nuevo organismo que se encargará de esta coordinación.

En este artículo también se expresa un término nuevo en la legislación universitaria ecuatoriana, que se refiere a la autonomía responsable, es decir se hace hincapié en que se dé la autonomía universitaria pero con responsabilidad, y para que sea responsable tendrá que cumplir con algunos “requisitos”.

El Art. 353 de la Constitución 2008 de la República del Ecuador, en una primera parte establece que: “El sistema de educación superior se regirá por un organismo público de planificación, regulación y coordinación interna del sistema y de la relación de éste entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva”.



Este artículo da lugar para la creación de la Secretaría Nacional de Educación Superior Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT), organismo que es parte del Estado ecuatoriano y que viene a convertirse en el regente de la educación superior del Ecuador. De esta forma se crea una secretaría de gobierno que regirá a las universidades ecuatorianas desde el gobierno de turno.

El Art. 353 de la Constitución en su segunda parte dice y por "Un organismo público técnico de acreditación y aseguramiento de la calidad de instituciones, carreras y programas, que no podrá conformarse por representantes de las instituciones objeto de regulación".

Esta parte del artículo faculta la creación del Consejo de Evaluación Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES), que es un organismo que reemplaza al anterior Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA), que se encargará de la evaluación de las universidades y de asegurarse de la calidad de las mismas.

Este organismo se encuentra integrado por seis miembros, tres designados por el presidente de la República y tres por las universidades ecuatorianas. Se elegirá presidente de "entre los tres" designados por el presidente de la República.

La Constitución 2008 en su artículo 354 establece que:

Las universidades y escuelas politécnicas, públicas y particulares se crearán por ley, previo informe favorable vinculante del organismo encargado de la planificación, regulación y coordinación del sistema, que tendrá como base los informes previos favorables y obligatorios de la institución responsable del aseguramiento de la calidad y del organismo nacional de planificación.

En un acápite último de este artículo también se dice:

El organismo encargado de la planificación, regulación y coordinación del sistema y el organismo encargado para la acreditación y aseguramiento de la calidad podrán suspender, de acuerdo con la ley, a las universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores, tecnológicos y pedagógicos, y conservatorios, así como solicitar la derogatoria de aquellas que se creen por ley.

Este artículo sienta las bases para controlar la creación de universidades y escuelas politécnicas en el Ecuador, esta se supedita a informes de tres organismos: la

SENESCYT, la SENPLADES y el CEAACES. La SENESCYT es la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología, la SENPLADES es la Secretaría Nacional de Planificación. Los titulares de estos dos organismos son nombrados por el gobierno de turno y el CEAACES cuenta con seis miembros, tres designados por la función ejecutiva y tres académicos que no tengan relación con las universidades. El presidente de este organismo debe ser de entre los designados por el presidente de la República. Así también en este artículo se sientan las bases para que dichos organismos, puedan suspender a las universidades y escuelas politécnicas entre otras instituciones de la educación superior.

El Art. 355 dice en una de sus partes que:

El Estado reconocerá a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera, y orgánica, acorde con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución.

Se reconoce a las universidades y escuelas politécnicas el derecho a la autonomía, ejercida y comprendida de manera solidaria y responsable.

En este artículo aparece nuevamente el concepto de "autonomía responsable". Podemos observar que se reconoce constitucionalmente la autonomía; pero, se la limita a los objetivos del régimen de desarrollo y al ejercicio de ella de manera solidaria y responsable, no se determina quién y qué se entiende por ser solidario y responsable.

El Art. 356 de la Constitución de la República del Ecuador, entre otros principios establece que: "La educación superior pública será gratuita hasta el tercer nivel... La gratuidad se vinculará a la responsabilidad académica de las estudiantes y los estudiantes".

En este artículo se crea el concepto de responsabilidad académica estudiantil, que dará lugar a situaciones que podrían coartar el derecho del estudiante, pues es de preguntarse en qué consiste esta responsabilidad académica estudiantil, o qué requisitos se deberán cumplir para gozar del derecho a la educación universitaria.

La Constitución 2008 en su Art. 357 establece que: "El Estado garantizará el financiamiento de las instituciones públicas de educación superior". Y en su parte final dice: "La distribución de estos recursos deberá ba-

sarse fundamentalmente en la calidad y otros criterios definidos en la ley”.

En este caso se trata sobre el financiamiento de la universidad, el que depende de un concepto de calidad. Para obtener el financiamiento, la universidad deberá demostrar ante el Estado y la sociedad que es de “calidad”, calidad que juzgarán los organismos rectores de la educación superior.

CONCLUSIONES:

Se dispone la articulación de las universidades al Plan Nacional de Desarrollo. Este plan es regido por la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES), organismo del Estado ecuatoriano que a nivel de Secretaría de Estado planifica el desarrollo del país. Las universidades deberán regirse por este plan y esto incidirá en la autonomía orgánica universitaria.

Se expresa que el sistema de educación superior debe articularse al sistema nacional de educación. El término articularse nos sugiere el que no dependerá en totalidad del sistema, pero si deberá ser coherente con este. En todo caso la autonomía universitaria se verá relativamente afectada.

Se sientan las bases para controlar la creación de universidades y escuelas politécnicas en el Ecuador, esta se supedita a informes de tres organismos: la SENESCYT, la SENPLADES y el CEAACES, y además para que puedan intervenir y suspender a las universidades y escuelas politécnicas, entre otras instituciones de la educación superior, demostrando con esto la incidencia en la autonomía orgánica universitaria.

Aparece un término nuevo en la legislación universitaria ecuatoriana, que se refiere a la “autonomía responsable”, por medio del cual se ordena que se dé la autonomía universitaria pero con responsabilidad, y para que esta autonomía sea responsable tendrán las universidades que cumplir con algunos requisitos. Esto incidirá en la autonomía orgánica universitaria.

Se crea el concepto de responsabilidad académica estudiantil, que dará lugar a situaciones que podrían coartar el derecho de los estudiantes a la educación superior, pues se da lugar a establecer requisitos ha cumplir para ser responsable académicamente. Esto incidirá en la autonomía académica.

El financiamiento de las universidades depende del concepto de calidad. Para obtener financiamiento, la universidad deberá demostrar ante el Estado y la sociedad que es de “calidad”, calidad que juzgarán los organismos rectores de la educación superior, por lo tanto, al depender de estos organismos y de su concepto de calidad, se incide en la autonomía financiera universitaria.

La Constitución de la Republica del Ecuador del 2008 incidirá en la autonomía de las universidades. Es de esperar que esta incidencia tenga más de positivo que de negativo para el desarrollo de la educación superior ecuatoriana.

La libertad es un valor humano y de ella depende el concepto de autonomía, pues esta es la libertad de auto gobernarse. No existe una libertad absoluta, siempre ésta dependerá de circunstancias, por lo que, la autonomía es relativa y dependerá del buen uso que se haga de ella el éxito o fracaso de la misma.

La ley en se crea para ordenar, armonizar y mejorar la convivencia humana. En el caso estudiado está dirigida para mejorar la convivencia universitaria. La ley controla, pero también la ley orienta; es de esperar que, el balance entre control y direccionalidad esté en su justo término, para lograr el objetivo principal: la calidad de la educación superior del Ecuador.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- Aguirre, M. A. (1973). La segunda reforma universitaria. Quito-Ecuador: Universidad Central del Ecuador.
- Asamblea Constituyente del Ecuador (2008). Constitución de la República del Ecuador. Quito-Ecuador: Publicación oficial de la Asamblea Constituyente.
- CONEA (2003). Guías de autoevaluación con fines de acreditación, para las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador. Quito-Ecuador: Serie documentos técnicos.

Referencias linkográficas:

www.senescyt.gob.ec.

www.senplades.gob.ec

www.lexis.edu