Montevideo, 23 de septiembre de 2018

Doctora
Patricia Galarza Suárez
Secretaria Abogada (e), Facultad de Jurisprudencia
Presente.

De mi consideración

El motivo de la presente es informar la nota y observaciones del texto adjunto en el Oficio No. 894-SJ-2018 en el que el Sr. Andrés Díaz Escobar ha completado, conforme a las normas establecidas por la PUCE, la disertación titulada *"El cogobierno como principio consustancial de la autonomía universitaria responsable en el marco jurídico ecuatoriano"*. Al respecto me permito hacer los siguientes comentarios, que usted puede encontrar la tabla adjunta al presente documento.

Parámetro	Pregunta	SI	NO	Desarrollo de la respuesta
Estructura General	1. ¿El tema de la disertación se ajusta a los requerimientos de la Facultad de Jurisprudencia[1]?	X		El estudiante hace un ejercicio de descripción del cogobierno (principio por el que los órganos que integran la Universidad, y los consejos de sus órganos serán electos por docentes, estudiantes y egresados), y su evolución en el sistema público ecuatoriano, con particular interés en la evolución del concepto en la dinámica a partir de la puesta en vigencia de la Constitución 2008. El tema tiene particular importancia, dado el cambio de visión institucional que viven los centros de educación superior[2] , y la necesidad de construir este concepto a los 100 años de la Reforma de Córdoba[3]. Afirma que una desregulación sucedida a finales del Siglo XX derivó en un ajuste de regulación que afectó los principios institucionales dentro del sistema institucional. Es un ejercicio interesante que confirma la vocación investigativa del alumno, y que cumple los objetivos de aprendizaje de la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
	2. ¿El título del texto es adecuado?	X		El título es completo y contiene las variables utilizadas en el análisis.
	3. ¿El texto aporta a la teoría del conocimiento sobre el área que trata?	X		En el caso de la República del Ecuador, no existen estudios relativos a la arista jurídica de la administración universitaria. El esfuerzo del estudiante es encomiable y muestra su interés en el tema, pero es una tesis mayormente

[1] Según el reglamento de Régimen Académico del CES (art. 21.3) la titulación de pregrado incluye "la fundamentación metodológica y la integración de aprendizajes que garanticen un trabajo de titulación directamente vinculado con el perfil de egreso que contribuya al desarrollo de las ciencias, las tecnologías, las profesiones, los saberes- y las artes". Guía de análisis:
Las disertaciones presentadas en la Facultad de Jurisprudencia de la PUCE deben demostrar, de acuerdo a los objetivos de la carrera, que el estudiante sea capaz de:
a. Identificar instituciones jurídicas.
b. Analizar el funcionamiento y la estructura del sistema jurídico ecuatoriano.
c. Valorar los hechos, fenómenos y problemas jurídicos- sociales dentro de las normas y demás fuentes del Derecho.
d. Juzgar los mecanismos de solución y exigibilidad más adecuados para su pretensión.
e. Asumir el rol del abogado en la sociedad a la luz de los valores éticos y cristianos.

[2] Cfr. Tünnermann Bernheim, Carlos. *La universidad latinoamericana ante los retos del siglo XXI*. UDUAL, 2003.

[3] Díaz Sosa, Fidel Aristides, Adrián Alfonso Izquierdo, and Lisandra Lara González. "A cien años de la Reforma Universitaria de Córdoba: una reflexión necesaria." *Edumecentro* 10.2 (2018): 239-243.

24 SEP 2018

				descriptiva. Se extraña que no haya hecho ningún análisis sobre la naturaleza jurídica demostrada en el momento dela defensa oral de grado; de hecho sólo hace una construcción de su contenido (págs.69-78) . No se tiene en cuenta la obligaciones que deberían contar el Estado y como se articulan en el sistema de gestión pública, o el papel del cogobierno como un mecanismo de política pública. Esto deberá ser analizado en el grado.
	4. ¿Existe concordancia entre las diferentes secciones del texto?	X		El texto se encuentra articulado y desarrollado de forma completa; aunque se extraña que no exista una introducción que de perspectiva completa del texto.
	5. ¿El contenido del texto es comprensible para el/la lector(a)?	X		El texto tiene un ritmo de lectura adecuado y su contenido mantiene el nivel requerido por la Facultad de Jurisprudencia, aunque hay errores puntuales de sintaxis y redacción.
Argumentación y uso de Herramientas Jurídicas	6. ¿Existe actualidad y pertinencia en la realidad social y jurídica materia del texto?	X		En el presente caso, hay una serie de elementos que deben ser repensados por el estudiante en vista de su defensa final de grado: 1. La relación entre "falta de calidad" y "necesidad de regulación", como situación de causalidad. En ese escenario hay varias situaciones que la doctrina mantiene una contradicción entre mercados libres[4], y la probabilidad de que los sistemas de rankings y mecanismos de competencia esconden la verdadera situación de la Universidad[5]. 2. El abusó del derecho de el autorregulación: es importante definir este concepto y dotarlo de contenido jurídico con el fin de cumplir de demostrar la existencia de un abuso del derecho. 3. Cuáles son las consecuencias en términos de productos y resultados de los cambios en el cogobierno como consecuencia de la Ley de 2010.
	7. ¿Se incluye una hipótesis coherente o problema de investigación que fue realizado correctamente en el desarrollo del texto?	X		La hipótesis se encuentra incluida y desarrollada.
	8. ¿La literatura citada es actualizada y acorde al tema?	X		Se encuentra la literatura correspondiente, pero no se tiene en cuenta la reflexión más básica sobre la Universidad ecuatoriana, sintetizada en Villavicencio, Arturo. "De la universidad funcional a la universidad de la razón." *Quito: Universidad Andina* (2013). O Villavicencio, Arturo. "Evaluación y acreditación en tiempos de cambio: la política pública universitaria en cuestionamiento." *Quito: IAEN* (2012).
	9. ¿Existe argumentación jurídica correcta y cumple las reglas mínimas de la hermenéutica?	X		No hay elementos en el texto que muestren la existencia de una metodología.
	10. ¿El estudiante es capaz de incluir pensamiento propio?	X		Todo el documento es consecuencia de un trabajo por parte del estudiante.

[4] Williams, Gareth. "The market route to mass higher education: British experience 1979–1996." *Higher education policy* 10.3-4 (1997): 275-289.

[5] Liu, Nian Cai, y Ying Cheng. "The academic ranking of world universities." *Higher education in Europe* 30.2 (2005): 127-136.

	11. ¿Existe coherencia metodológica en toda la estructura del trabajo?	X		No hay coherencia en el aparato metodológico realizado por la estudiante, dado que no hay una sección que lo explique.
	12. ¿Las conclusiones son claras y están relacionadas con el contenido del trabajo presentado?	X		Las conclusiones son relacionadas al contenido del trabajo.
Forma y Presentación	13. ¿El estilo de escritura es didáctico, bien desarrollado y gramaticalmente correcto?	X		Se cumplen parcialmente las reglas de estilo, forma y gramática solicitadas por la PUCE.
	14. ¿Se cumplen las reglas de estilo exigidas por la PUCE?	X		

Considerando los antecedentes, considero que la calificación que debería tener la presente disertación es de 8/10.

Atentamente,

Efrén Guerrero Salgado.

Quito, D.M. 20 de noviembre de 2018

Doctor
Efrén Guerrero
DECANO
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
Presente.-

De mi consideración:

Mediante el oficio correspondiente se me remitió un ejemplar de la Disertación de Abogacía intitulada "**EL COGOBIERNO COMO ELEMENTO CONSUSTANCIAL DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA RESPONSABLE EN EL MARCO JURÍDICO ECUATORIANO**", elaborada por el señor DENNIS ANDRÉS DÍAZ ESCOBAR.

En consecuencia, he procedido a analizar con detenimiento el antedicho trabajo, arribando a las siguientes conclusiones:

1. El tema de la investigación es interesante, pues aborda una cuestión que se encuentra en permanente debate en nuestro país y que ha generado controversias prácticas, como lo fue en el caso de la Universidad Andina Simón Bolívar.

2. El primer capítulo contiene la evolución histórica (especialmente en el mundo occidental) de la denominada autonomía universitaria. Dicho capítulo también contiene aproximaciones a la definición de lo que es la autonomía universitaria y el cogobierno.

3. El segundo capítulo contiene un análisis crítico de la evolución del concepto "autonomía universitaria" en la región y de manera especial en el Ecuador. Personalmente me resultó muy interesante la evolución descrita en la parte final del capítulo.

4. Finalmente el tercer capítulo contiene una descripción del proceso de formación de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), desde sus antecedentes hasta su promulgación.

5. Las conclusiones, al igual que todo el trabajo, son bastante descriptivas y me hubiese gustado encontrar mayor análisis crítico por parte del estudiante. En la defensa de propiciará el análisis crítico, especialmente de la LOES.

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA PUCE
RECIBIDO
Fecha 21/nov/18 Hora 11:33
No. de Hojas Por: Silvia

6. El trabajo está correctamente redactado y lo cual permite una lectura adecuada y fluida del mismo.

7. La bibliografía utilizada es suficiente para tratar un tema de esta naturaleza.

En función de lo señalado, al trabajo realizado le otorgo la nota de **9/10.**

Aprovecho la oportunidad para reiterarle mis sentimientos de consideración y estima.

Atentamente,

Juan Francisco Guerrero del Pozo

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADO

"EL COGOBIERNO COMO ELEMENTO CONSUSTANCIAL DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA RESPONSABLE EN EL MARCO JURÍDICO ECUATORIANO"

DENNIS ANDRÉS DÍAZ ESCOBAR

DIRECTOR: DOCTOR AGUSTÍN GRIJALVA, Ph.D.

QUITO, DICIEMBRE – 2018

A Lorena y Santiago, por su esfuerzo, trabajo y amor infinito.

A mis hermanos, por su ejemplo, guía y apoyo diario.

Juntos lo logramos.

A mis compañeros y maestros de la PUCE, mi querida alma mater.

A mi director, doctor Agustín Grijalva, por sus valiosos aportes en el desarrollo de la presente disertación

RESUMEN

El propósito de la presente investigación consistió en indagar y analizar el alcance del principio de cogobierno, su aplicación y relación con el ejercicio de la nueva concepción de autonomía universitaria responsable, reconocida y desarrollada como un principio del sistema de educación superior del país, en la Constitución del 2008 y en la Ley Orgánica de Educación Superior del 2010, respectivamente. Para ello, resultó necesario recurrir al método histórico y comparado, dado el impacto que la Reforma de Córdoba de 1918 tuvo y tiene en las culturas políticas de América Latina, en sus valores y representaciones. En ese sentido, se examinó la evolución de la autonomía y el cogobierno en los procesos sociales y políticos, así como en la legislación de Argentina, Chile, Colombia y México. La educación superior entendida como bien público social supone un cambio paradigmático en la comprensión y ejercicio de la autonomía universitaria. Se sostiene que la autonomía y el cogobierno de la universidad no son un fin en sí mismos, sino que están al servicio de un bien mayor, que la universidad cumpla su función social que la distingue como institución. Se concluye que, la nueva concepción de autonomía universitaria responsable, en el marco jurídico ecuatoriano, cambia la autorregulación o desregulación de la educación superior, por la regulación del Estado; y que, como consecuencia del abuso y la deformación de la autonomía universitaria que provocó el periodo de la autorregulación del sistema, lo cual afectó directamente la calidad y el derecho de la educación de muchos jóvenes, el país consideró como imperativo redefinir normativamente el concepto de autonomía universitaria, ligando su ejercicio al cumplimiento del principio de cogobierno; así, se estableció normativamente que no podría existir autonomía responsable sin el cogobierno de las instituciones.

ABSTRACT

The purpose of this research consisted on investigate and analyze the scope of the principle of co- government, its application and relationship with the exercise of the new conception of responsible university's autonomy, recognized and developed as a principle of the country's higher education system, in the 2008′s Constitution and in the 2010 Organic Law of Higher Education, respectively. In order to do so, it was necessary to resort to the historical and comparative method, given the impact that the Cordoba's Reform of 1918 had and has on the political cultures of Latin America, as in their value and representations. Thus, the evolution of the autonomy and the co government in social and political processes, as well as in the legislation of Argentina, Chile, Colombia and Mexico, was examined. Higher education understood as social public good implies a paradigm shift in the understanding and exercise of university's autonomy. It is argued that the autonomy and the co-government of the university are not an end in themselves, but are at the service of a greater good, that the university fulfils its social function that distinguishes it as an institution. It is concluded that the new conception of responsible university's autonomy in the Ecuadorian legal framework, changes self-regulation or deregulation of higher education for the regulation of the State, and that, as a consequence of the abuse and the deformation of the University autonomy that caused the period of system's self-regulation -which directly affected the quality and the right of education of many young people- because of it the country considered imperative to normatively redefine the concept of university's autonomy, linking its exercise to the compliance with the principle of co- government. Thus, it was established normatively that responsible autonomy could not exist without the co-government of institutions.

TABLA DE CONTENIDOS

1. Autonomía Universitaria y Cogobierno 8

1.1. Autonomía universitaria 8

1.1.1. Orígenes y Evolución de la Autonomía Universitaria 9

1.1.1.1. Origen de la Universidad occidental 9

1.1.1.2. De la Universidad medieval a la Universidad moderna 13

1.1.1.3. La Universidad colonial 18

1.1.1.4. La Reforma de Córdoba de 1918 21

1.1.2. Hacia una conceptualización de la autonomía universitaria 24

1.1.3. Dimensiones de la autonomía universitaria 27

1.2. El cogobierno 28

1.2.1 El gobierno universitario 28

1.2.2. Concepto de cogobierno 32

2. La Autonomía Universitaria y el Cogobierno en la historia de América Latina y el Ecuador 34

2.1. La Universidad y el desarrollo 34

2.1.1. El contexto de las reformas de las universidades latinoamericanas 37

2.1.1.1. El caso argentino 41

2.1.1.2. El caso chileno 43

2.1.1.3. El caso colombiano 48

2.1.1.4. El caso mexicano 51

2.2. El caso ecuatoriano 54

2.2.1. Los inicios de la Universidad republicana 54

2.2.2 Las primeras transgresiones a la autonomía universitaria 55

2.2.3. El reconocimiento formal del cogobierno y la autonomía universitaria en el sistema jurídico ecuatoriano 56

2.2.4. Ley de Universidad y Escuelas Politécnicas (1982) 60

2.2.5. Ley de Educación Superior (2000) 64

3. El cogobierno como elemento consustancial de la autonomía universitaria responsable .. 70

3.1. Alcances de la autonomía universitaria responsable en el marco jurídico ecuatoriano 70

3.1.1. La educación superior en el marco normativo vigente 70

3.1.1.1. El Mandato Constituyente No. 14 71

3.1.1.2. La educación superior en los Instrumentos Internacionales y la Constitución del 2008..... 72

3.1.2. Alcances y ejercicio de la autonomía universitaria responsable en el Ecuador.... 77

3.1.2.1. Constitución del 2008..... 79

3.1.2.2. Ley Orgánica de Educación Superior de 2010 82

3.2. El cogobierno como elemento consustancial de la autonomía universitaria responsable 90

3.2.1. Alcances del cogobierno..... 91

3.3. Reforma a la Ley Orgánica de Educación Superior. 101

3.3.2. Alcance al Informe para Primer Debate 104

3.3.3. Informe para Segundo Debate. 106

3.3.4. Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior publicada en el Registro Oficial Suplemento N° 297 de 02 de agosto de 2018..... 109

Conclusiones 116

Referencias bibliográficas 121

1. Autonomía Universitaria y Cogobierno

La universidad occidental es una institución que surge en la Edad Media. El concepto de autonomía se ha construido paulatinamente con el transitar de los siglos y con base en una recurrente tensión entre su propio funcionamiento y los poderes que históricamente se han interesado en someterla (imperiales, monárquicos y religiosos). Además, este concepto se ha cimentado en la dinámica de los contextos históricos, sus actores y las sociedades en general.

En la consolidación de los estados modernos y con el paso de los años, esa autonomía y su ejercicio se ha venido regularizando y redefiniendo, ya no solo en relación al Estado sino que *"le permite hacer frente a otros poderes políticos y económicos que busquen poner a la universidad al servicio de intereses particulares o disputar el ejercicio de la autonomía, para sujetarla o restringirla".* (Muñoz, 2010, pág. 95)

El primer capítulo de esta disertación comprende una revisión de dos conceptos fundamentales para el desarrollo de la presente investigación: la autonomía universitaria y el cogobierno. Esto, con el objetivo de establecer bases históricas y teóricas suficientes que nos permitan indagar su relación y aproximación conceptual.

1.1. Autonomía universitaria

Estamos conscientes de que en latitudes geográficas distintas a la europea, como en Medio Oriente o China, se desarrollaron distintas expresiones de educación formal que podrían constituirse como antecedentes de las universidades europeas medievales. En el mundo musulmán, por ejemplo, estas experiencias estuvieron ligadas principalmente a la enseñanza de la tradición religiosa islámica; así como en China, los primeros centros de enseñanza estuvieron fundamentados en el confucionismo. (Pazos, 2015, págs. 7, 8)

Sin embargo, en el presente estudio tomaremos como punto de partida a las universidades europeas medievales por la gran influencia que ejercieron en el territorio americano y porque, si bien no fueron las primeras instituciones de educación superior en el mundo, en ellas encontramos los orígenes y fundamentos de la noción de autonomía universitaria.

Por lo tanto, este apartado se revisará, en primer lugar, el origen y la evolución histórica de la autonomía universitaria, pasando por las primeras universidades europeas hasta

llegar a la Reforma de Córdoba en 1918. Después, se intentará conceptualizar a la autonomía universitaria; y, por último, se abordarán sus distintas dimensiones.

1.1.1. Orígenes y Evolución de la Autonomía Universitaria

Partimos del supuesto que la autonomía constituye un elemento central de la institución universitaria, por lo que ha estado presente a lo largo de todo su desarrollo histórico. Sus inicios han sido inherentes al nacimiento mismo de las universidades occidentales.

En ese sentido, para lograr la aproximación al concepto de autonomía universitaria consideramos pertinente remontarnos a la Europa medieval, donde encontramos los orígenes de la Universidad occidental, hace más de ocho siglos, con fundamentos y características propias.

Después, se revisará la evolución histórica de las primeras universidades, que responde a los procesos políticos, sociales y culturales por los cuales atravesó Europa, desde la Edad Media hasta el nacimiento de la Universidad Moderna, alrededor del siglo XIX.

Posteriormente, se analizará el traslado de las instituciones universitarias a América Latina, producto de la conquista española, y los cambios que la Universidad colonial sufrió una vez que los pueblos latinoamericanos se independizaron de la Corona española.

Por último, se indagarán los fundamentos de la primera Reforma Universitaria de Córdoba, Argentina, en el año 1918, que tendría repercusiones continentales en la lucha por la autonomía universitaria, en mayor o menor grado, en toda América Latina.

1.1.1.1. Origen de la Universidad occidental

La literatura histórica especializada ubica al nacimiento de la Universidad occidental en la Europa Medieval, a finales del siglo XII. Allí surgieron las primeras universidades, producto de la agremiación, tanto de estudiantes como de maestros; y con ellas, la noción de autonomía universitaria.

Estas corporaciones o agremiaciones, que pronto se constituirían en los primeros modelos de lo que hoy conocemos como Universidad, nacieron con ciertos privilegios respecto al orden social establecido en aquella época, esto es, de los poderes civil y eclesiástico. (Tünnermann, 2008, pág. 21)

Tamayo y Salmorán (1987) sostiene que las primeras instituciones universitarias eran asociaciones corporativas de maestros y estudiantes dotadas de estatutos propios, estructura administrativa autónoma, currículos fijos y procedimientos de otorgamiento de grados académicos.

Todas estas características, como veremos más adelante, constituyen los primeros elementos de las distintas dimensiones y ámbitos de la autonomía universitaria, tal cual la conocemos en la actualidad.

Además, podemos acotar que, *"cuando la enseñanza, la reflexión y la contemplación se escapan de los conventos y monasterios, nace la Universidad como corporación hacia el año 1200 en dos centros urbanos, Bolonia y París, según modelos en cierta manera diferenciados"*. (Sosa, 2007, pág. 17)

Resulta importante considerar que en el momento histórico del surgimiento de las primeras universidades europeas, la enseñanza y aprendizaje estaban condicionados por la Iglesia Católica, en tal sentido, más allá de la búsqueda de un conocimiento que permita resolver los problemas de las sociedades, las universidades debían procurar que los estudios se centraran en la construcción de un conocimiento que procure una mejor organización de la sociedad cristiana.

Por un lado, el modelo de la Universidad de Bolonia se construyó por iniciativa de los estudiantes, quienes emigraron desde toda Europa hacia la ciudad en búsqueda de los conocimientos de un grupo importante de juristas.

Dado que los estudiantes que llegaban no tenían los mismos derechos que los habitantes boloñeses, *"estudiantes y profesores decidieron conformar una asociación para pedir el reconocimiento y apoyo de una autoridad superior a la comuna: el emperador Federico Barba Roja"*. (Reyes & Águila, 2017, pág. 2) El Emperador acogió el pedido de los estudiantes y profesores boloñeses, les brindó el amparo de las leyes imperiales y garantizó su protección, lo cual implicaba también cierta independencia respecto a la comuna y sus habitantes.

Así, quienes llegaban a Bolonia se agrupaban en "naciones", de acuerdo a la procedencia de cada estudiante, para que los juristas les explicaran los comentarios de los glosadores del Corpus Juris Romano. (Alcántara, 2009)

La organización de los estudiantes fue fundamental en este modelo de Bolonia, la administración y el gobierno de la naciente universidad de esta ciudad, estaban en manos de los propios estudiantes, quienes eran libres de escoger a sus maestros; además, la elección del rector de la Universidad se realizaba por medio de los concejales que cada nación escogía, e incluso el rector podía ser un estudiante. (Tünnermann, 2008, pág. 20)

Por otro lado, el segundo modelo surgió en la Universidad de París, conocida como *universitas magistrorum*, debido a que su nacimiento se fundamentó en la corporación de docentes. (Tünnermann, 2008)

Sosa describe este acontecimiento de la siguiente manera:

> Se crea en la ciudad francesa una única *universitas*[1] regida por el Estatuto papal de 1215 y la Bula de 1231, Carta Magna universitaria durante siglos, que le reconocía jurisdicción propia y autonomía en su organización, aunque el Papa se reservaba el derecho a otorgar la *licentia ubique docendi*[2] y, además, a instituir un órgano especial –el canciller- como representación de la Iglesia en la *universitas*. (Sosa, 2007, pág. 20)

De esta manera, se puede colegir que la Universidad de Parías se constituyó como una institución eclesiástica, en la cual los docentes estuvieron al servicio de las necesidades doctrinales de la Iglesia Católica. A pesar de esto, le fue reconocida una autonomía organizacional relativa.

Asimismo, su administración y gobierno, si bien recaía en manos del gremio profesoral, estaba sometido al Canciller de la Catedral, "*a quien correspondía la dirección general de los estudios y la designación del rector*". (Tünnermann, 2008, pág. 21) Sin embargo, Régine Pernoud (1985) advierte que la autonomía y la inmunidad universitaria son una conquista entre los años 1208 y 1209 cuando el Papa Inocencio III les permitió a los profesores y estudiantes de la villa de París, reunirse para formar una asociación y elegir ocho miembros, quienes debían elaborar un reglamento por el cual se comprometen a someterse a dicha entidad. (Acevedo, 2016, pág. 48)

[1] El gremio o corporación de los que enseñan y aprenden, de los maestros y discípulos dedicados al oficio de aprender los saberes. (Tünnermann, 2008, pág. 18)

[2] Licencia para la enseñanza otorgada por la autoridad eclesiástica de París que "*garantizaba a los escolares que su profesor podía formarlos adecuadamente para iniciar o proseguir una carrera clerical. Acudir a un profesor con licencia era asegurarse un futuro después de los estudios*". (Pavón & Ramírez, 2010, pág. 158)

Podemos constatar que, con base en su origen, la prioridad de la Universidad de París fue la Teología; a diferencia del modelo de Bolonia, que fue el estudio del Derecho.

Como ejemplos de privilegios otorgados a los maestros y estudiantes de las primeras universidades, podemos señalar los siguientes: inmunidades respecto de la autoridad municipal o comunal donde estaban asentadas bajo la protección del Papa o Emperador; derechos similares para los estudiantes y profesores extranjeros, que en aquella época por el hecho de ser extranjeros no los ostentaban; exoneración de impuestos; sometimiento a una jurisdicción especial, la interna de la Universidad; etc. (Tünnermann, 2008, pág. 19)

A manera de resumen, podemos afirmar que en la Universidad de Bolonia existió mayor libertad de enseñanza, mientras que, en París, por su carácter religioso, fue más cerrada y jerárquica; sin embargo, ambos modelos se caracterizaron por conseguir privilegios para sus agremiados, tanto estudiantes como maestros, respecto del resto de ciudadanos.

Asimismo, ambos modelos buscaron permanecer lo menos sometidos posible a los poderes civiles o eclesiásticos externos a las Universidades. Si bien para referirnos a su forma de organización resulta *"evidente que la idea de 'autonomía' o la 'auto-administración' es inexacta por la sencilla razón de que tales conceptos no se habían inventado ni figurado en la mentalidad de la época"* (Sosa, 2007, pág. 26), es notable su intención de desarrollar las actividades propias de la Universidad con independencia de las autoridades externas.

De hecho, para José Joaquín Brunner, estos modelos, a los que denomina "de gobernanza colegial", estuvieron dotados de autonomía, entendida esta como *"el derecho de actuar como cuerpo en sus relaciones con el mundo exterior, supervisar el reclutamiento de sus estudiantes y profesores, establecer sus propias regulaciones y hacerlas valer mediante una jurisdicción interna limitada"*. (Brunner, 2016, pág. 58)

En definitiva, *"la Universitas magistrorum et scholarium en el siglo XIII fue una comunidad o corporación moral en la cual maestros y estudiantes expresan una fuerza colectiva, un espíritu que da identidad al carácter de su asociación."* (Acevedo, 2016, pág. 48).

En otras palabras:

> Esta gobernanza colegial en instituciones que actúan con relativa autonomía y la financiación asegurada por patrones y mecenas alimenta la

> leyenda de una ‘época de oro’ de la universidad como una comunidad moral, preocupada exclusivamente del bien público y libre de interferencias exteriores. (Brunner, 2016, pág. 59)

1.1.1.2. De la Universidad medieval a la Universidad moderna

Como hemos anotado, la Universidad occidental tuvo su origen en tierras europeas y, además, la autonomía universitaria se ha construido y configurado desde el nacimiento mismo de estas instituciones; sin embargo, el alcance del principio autonómico se irá desarrollando conforme los procesos sociales y políticos que sucedieron en la Europa post medieval, principalmente, el surgimiento y consolidación de los estados nacionales.

A partir del siglo XV, como lo afirma Lorenzo Luna (1987), las relaciones de poder cambiaron sustancialmente en Europa, el poder que los reyes ostentaban se sobrepuso al dominio que ejercían en el medioevo actores como el Emperador, el Papa, o los gobiernos de las localidades donde empezaron a asentarse las instituciones universitarias. (Pavón & Ramírez, 2010, pág. 159)

Por lo tanto, el crecimiento del poder real implicaba un incremento de funcionarios altamente calificados dentro del gobierno, de esta manera, los reyes buscaron en las universidades a los funcionarios más capacitados, pues en las mismas se formaban los especialistas en derecho, filosofía, teología y medicina. (Pavón A. , 2011)

Las universidades se vieron implicadas directamente en este nuevo proceso social y político. Por un lado, la construcción de nuevos campus y el incremento de cátedras fue normal en esta época, lo cual, en primera instancia nos hace pensar en el crecimiento y desarrollo de las universidades; sin embargo, por otro lado, en la misma medida en que los reyes incrementaban sus aportes económicos a las universidades, también intentaban controlarlas, para asegurarse de que sus aportes, la enseñanza y formación que recibieran los jóvenes fuera útil para el gobierno del reino. (Pavón & Ramírez, 2010, pág. 159)

Este proceso de intervención directa de los reyes sobre las universidades definitivamente atentó contra su autonomía, dado que, “*recibían dinero y nuevos alumnos, pero no eran libres de gastarlo como mejor decidieran ni sus enseñanzas podían obviar los intereses reales*”. (Pavón & Ramírez, 2010, pág. 159)

Las limitaciones académicas que toleraban las universidades, se vieron reflejadas en el estancamiento intelectual que sufrieron[3], miles de alumnos lograron acceder a la educación universitaria, sin embargo, esta se caracterizó en la época por desarrollar "*una enseñanza que privilegiaba la autoridad y desdeñaba la creatividad*"[4]. (Pavón & Ramírez, 2010, pág. 159)

Por estas razones, desde finales del Siglo XVIII y a inicios del Siglo XIX, surgen dos nuevos modelos de universidad: la universidad de investigación y la universidad estatal de formación especializada, modelos que se erigen como "*origen de la universidad moderna*". (Brunner, 2016, pág. 57)

Como lo advertimos previamente, dentro de este proceso social y político en el que Europa estuvo inmerso en aquellos tiempos, se puede destacar que:

> Ambos modelos –el de las universidades prusianas encabezadas por la de Berlín (1810), cuya creación se debe a Wilhelm von Humboldt y a Friedrich Schleiermacher, y el de las escuelas y facultades especializadas francesas controladas hasta el detalle por la universidad imperial napoleónica (1806)- surgen como extensiones de los respectivos estados nacionales. (Brunner, 2016, pág. 57)

Por un lado, el modelo napoleónico implicó un "*monopolio de la enseñanza en manos del Estado*"; un sistema "*fuertemente centralizado, pensado para dirigir las opiniones políticas y morales, proporcionar al Estado y a la sociedad postrevolucionaria los cuadros que habían de dar cierta estabilidad a un país desarticulado*". (Sosa, 2007, pág. 52)

El principio bajo el cual se fundó la Universidad Imperial napoleónica consistía en que únicamente le correspondía al Estado la función de formar a los ciudadanos. En ese sentido, la institución fue convertida en una corporación netamente estatal y centralizada, subordinada a cumplir la misión de formar profesionales útiles al proyecto de sociedad.

[3] "Quien impartía las clases era vigilado desde las instancias del poder del que la Universidad dependía de manera que el uso de un libro prohibido podía ser sancionado con una multa o, en el peor de los casos, con el cese. La censura sobre textos y escritos fue por supuesto práctica habitual" (Sosa, 2007, pág. 32)

[4] Los autores ejemplifican el caso español, específicamente el caso del Siglo de Oro de la literatura española, que surgió en una época en la que la universidad "dejó de ser una alternativa para la creatividad" (Pavón & Ramírez, 2010, pág. 159) y los grandes pensadores encontraron en la literatura un recurso poderoso.

De esta manera, en el modelo napoleónico la autonomía universitaria fue totalmente eliminada, puesto que el Estado asumió toda su organización y administración, tanto financiera como académica.

Por otro lado, en Berlín nació el modelo Humboldt, a pesar de haber sido monopolizado igualmente por las monarquías autocráticas y haberse fundado en universidades estatales sin autonomía, "*fue posible un notable florecimiento universitario gracias al principio de libertad académica, característico de las universidades alemanas*". (Tünnermann, 2008, pág. 22)

Con el objetivo de clarificar las diferencias entre los modelos napoleónico y de humboldtiano, es preciso explicar el fundamento filosófico que existe detrás de este último, tal y como lo analiza Armando Alcántara (2009) en su estudio sobre la *Autonomía universitaria en las universidades públicas mexicanas*.

El autor esboza la filosofía kantiana contenida en su obra *El conflicto de las facultades*, publicada en 1794. Para Alcántara, Kant en esta obra entiende a la autonomía como construcción "*de un espacio de libertad para la crítica fundada en la razón*". (Alcántara, 2009, pág. 6) Siguiendo al autor, Kant, en su obra citada previamente, determina la relación de la Universidad con el gobierno y la libertad académica, de esta manera:

> Absolutamente hace falta para la república de sabios, que exista entonces en la Universidad una facultad que, independientemente de las órdenes del gobierno para todo aquello que son sus asignaturas 'tenga la libertad de no dar órdenes, pero por tanto, de juzgarlas todas, una facultad que tenga por ocupación el interés científico, es decir, la verdad, donde la razón debe tener el derecho de hablar públicamente: pues sin una facultad así, la verdad (incluso en detrimento gobierno) no podría manifestarse, ya que la razón es libre por naturaleza y no admite ninguna orden para tener alguna cosa por verdadera (ningún credo, sino solamente un libre credo)'. (Kant, 2002) Citado por (Alcántara, 2009, pág. 7)

La propuesta ideada por Humboldt e inspirada en parte de la filosofía kantiana contiene un punto central de suma importancia para el presente estudio, esto es: la universidad es autónoma en la medida en que esta cuente con libertad académica científica y autarquía financiera, condiciones sine qua non para garantizar una ciencia objetiva.

Es así que para este modelo, la universidad es una institución destinada a la investigación, al progreso de la ciencia y, solo subordinada a esta función fundamental, a la enseñanza profesional.

El núcleo del pensamiento idealista alemán sobre la universidad es el concepto de "formación" (*Bildung*). Esta idea compleja incluye la formación de la nación, de su cultura, y a la vez de los individuos, con el objetivo de construir el Estado nacional. Es decir, la función científica de la universidad se inscribe dentro de este gran propósito político. (Carvajal, 2016, pág. 57)

La fundación de la Universidad de Berlín en 1810 fue precedida de un notable debate entre filósofos como Kant, Fitch, Schleiermacher, Schelling, Hegel y Humboldt, quienes coinciden en que el hecho de que el núcleo de la universidad sea la Filosofía (la Ciencia) tiene que ver con la totalización del saber, pero también con la comprensión de la unidad esencial entre ese saber (la Filosofía) y el Estado. (Carvajal, 2016, págs. 57,58)

Por tanto, "*en la Filosofía se articulan la razón pura o teórica, y la razón práctica, el saber y la política, la ciencia y la ética*". (Carvajal, 2016, pág. 58) De tal manera, la demanda de autonomía institucional para Kant se debe principalmente a la autonomía de la razón, ya que según el autor, no es posible la investigación filosófica sin la autonomía del sujeto.

Para Iván Carvajal[5] (2016), *El conflicto de las Facultades* de Kant, contiene los fundamentos y bases liberales de la autonomía universitaria y, en consecuencia, de las libertades de cátedra, investigación, de pensamiento y de expresión.

En contraste, y tomando en cuenta a la universidad francesa, el modelo universitario napoleónico, sin tanta discusión filosófica, radica en la subordinación de la universidad frente a los intereses del Estado naciente, donde la investigación estaba en segundo plano y su interés básico era la profesionalización de los funcionarios de este.

Tal como lo explica Carlos Tunnermann:

> La concepción universitaria napoleónica se caracteriza por el énfasis profesionalista, la desarticulación de la enseñanza y la sustitución de la universidad por la suma de escuelas profesionales, así como la sustitución

[5]Doctor en Filosofía, ex catedrático universitario, ex Secretario General del Consejo Nacional de Universidades y Escuelas politécnicas (1987-1991) y Director de Proyecto "Misión de la Universidad Ecuatoriana para el Siglo XXI".

> de la investigación científica, que deja de ser tarea universitaria y pasa a otras instituciones (academias e institutos). La universidad se somete a la tutela y guía del Estado, a cuyo servicio debe consagrar sus esfuerzos mediante la preparación de los profesionales requeridos por la administración pública y la atención de las necesidades sociales primordiales. Su misión es, por consiguiente, proveer adiestramiento cultural y profesional a la élite burguesa, imprimiéndole a la vez, un particular sello intelectual: promover la unidad y estabilidad política del estado. (Tunnermann, 1999, pág. 25)

En ambos modelos, el financiamiento de las universidades depende del presupuesto fiscal, y los órganos gubernamentales controlan y supervisan los asuntos universitarios, ya sean financieros o incluso académicos, como la regulación de los programas de estudio, organización de los exámenes, etc. (Brunner, 2016, pág. 57)

La universidad moderna "*se organiza burocráticamente hacia dentro, dotada de una relativa autonomía, y hacia el exterior, teniendo como punto de referencia a las oficinas especializadas del Estado (…) Sus miembros gozan de libertad para enseñar y aprender sujetos a un código de lealtad funcionaria*". (Brunner, 2016, pág. 58)

Como hemos señalado en párrafos anteriores, la autonomía universitaria fue relativizada e incluso anulada en la universidad moderna; sin embargo, ¿qué papel jugó la libertad académica o de cátedra en el fortalecimiento y desarrollo de este modelo de universidad? ¿Podría existir, entonces, libertad académica sin autonomía universitaria?

Hay autores que sostienen que podría existir libertad académica sin autonomía universitaria. Por ejemplo, Francisco Sosa sostiene que la autonomía universitaria y la libertad académica son "*dos asuntos distintos sin que en modo alguno el uno condicione al otro*". (Sosa, 2007, pág. 59)

En ese sentido, aseguran que el principio de autonomía universitaria pierde relevancia frente a la libertad académica, dado que "*la libertad puede ser negada en la propia universidad en virtud de valores religiosos o políticos que sostengan los grupos dominantes en su seno, mientras que puede estar garantizada en una universidad dentro de la cual las decisiones relativas a la estructura emanen directamente del poder político central*". (Rama, 1970, págs. 195-196)

Para sustentar sus afirmaciones, mencionan que la organización, regulación y reglamentación que rige al modelo Humboldt fue impuesta desde arriba, y que este tiene su origen en un decreto del gobierno prusiano, no en estatutos propios, como el principio de autonomía requeriría. (Sosa, 2007, pág. 59)

En contraste, frente a esta pregunta fundamental que surge en la universidad moderna, ¿qué relación tiene la libertad académica con la autonomía? Andrés Bernasconi sostiene categóricamente:

> Una relación de medio a fin, donde la autonomía es un medio para la protección de la libertad intelectual. Sucede que esa libertad no se da de modo abstracto, sino que está encarnada en los individuos que buscan la verdad y transmiten sus hallazgos, y está estructurada en organizaciones: las universidades que albergan a esos individuos y les proporcionan sus medios de producción, cultivo, transmisión y aplicación del saber. (Bernasconi, 2016, pág. 132)

Aclaramos que nuestra posición coincide con esta última exposición, puesto que encontramos en la autonomía universitaria un blindaje institucional para que la libertad académica de los individuos se garantice al interior de la institución.

Finalmente, podemos advertir que ambos modelos universitarios, caracterizados por jugar un rol fundamental en la construcción y consolidación de los nacientes estados nacionales, influencian directamente en las discusiones y postulados de las reformas universitarias desarrolladas a lo largo del siglo XX en América Latina.

1.1.1.3. La Universidad colonial

Desde el siglo XIV el modelo de Bolonia fue tomado por las universidades de Salamanca y Alcalá de Henares, instituciones de educación superior españolas que después de la conquista de gran parte de América del Sur, influenciarían directamente en las universidades de América Latina, en las cuales "*el poder de la Corona –a través de los virreyes y de la Iglesia- fue persistente*". (Huerta, 2011, pág. 44)

Parafraseando a Tünnermann (2008), Salamanca fue una de las universidades de la época con mayor prestigio, por lo que a pesar de haber sido concebida con carácter local, bajo el naciente concepto de "estado-nación", logró universalizarse gracias a la demanda de gran

cantidad de estudiantes de distintas partes de Europa, que llegaban a Salamanca por su excelencia académica y calidad de sus maestros.

Por otro lado, la Universidad de Alcalá de Henares, se diferenció de Salamanca en la medida en que su gobierno se organizó como un "convento-universidad", y se caracterizó por el estudio de la Teología. Al respecto, Tünnermann (2008) afirma que: "*El modelo de Alcalá se avenía perfectamente a la estrategia misionera de la conquista espiritual de las órdenes religiosas y a sus pretensiones de poder temporal*".

Si bien en la Europa del Siglo XIX, los modelos universitarios de Berlín y París inspiraron a la universidad moderna, en América Latina el proceso de evolución de la universidad, así como de sus primordiales principios y funciones fueron distintos, justamente por los procesos sociales y políticos que tuvieron lugar en este continente entre los siglos XV y XIX, en los cuales lo que hoy es América Latina fue colonizada por España.

Diana Soto, en su estudio *La autonomía en la Universidad Colombiana. Nuevo Reyno de Granada*, detalla el traslado de la Universidad occidental a tierras latinoamericanas. Efectivamente, la traslación de la universidad se produjo inmediatamente después de la conquista española; por lo tanto, las instituciones que se crearon estaban influenciadas directamente por los modelos de las universidades de Salamanca y Alcalá de Henares. (Soto, 2007)

Además, desde el inicio de sus actividades en el nuevo mundo, se puede afirmar que la universidad colonial hispánica fue *"señorial y clasista, como la sociedad a la cual servía y de la que era expresión*". (Tünnermann, 2008, pág. 23)

En el año de 1538, apenas cuatro décadas después de la conquista española de territorios latinoamericanos, fue fundada la primera universidad del período colonial, la Universidad Santo Tomás de Aquino, en Santo Domingo; inspirada en la Universidad de Alcalá de Henares, seguida por las universidades San Marcos de Lima y la de México, ambas fundadas en 1551, e influenciadas por el modelo de Salamanca; además, la de Bogotá, de 1580 y la de San Fulgencio en Quito, de 1586. (Cremanti, 2012) (Tünnermann, 2001)

Para Carlos Tünnermann, las universidades coloniales fueron tanto pontificias como reales; y, por lo tanto, afirma que "*las universidades creadas dentro del contexto de la política cultural trazada por el imperio español, tuvo como misión atender los intereses*

de la Corona, la Iglesia y las clases superiores de la sociedad". (Tünnermann, 2008, pág. 23)

Ambos modelos carecían de autonomía plena, a pesar de que en los esquemas universitarios existían diferencias significativas. Podían distinguirse en tanto eran fundadas por orden real o por orden clerical.

Las universidades que siguieron el modelo de Salamanca, creadas por orden real, gozaban de cierta autonomía debido a que "*sus claustros elegían a sus autoridades*". (Tünnermann, 2008, pág. 23) Sin embargo, en ambos modelos, la autonomía se veía amenazada por intervenciones de los virreyes o de las autoridades eclesiásticas.

Las actividades universitarias en el territorio latinoamericano no cambiaron drásticamente durante toda la colonización española, sin embargo, entre la fundación de la primera universidad (1538) y la última, Universidad de León de Nicaragua (1815), se crearon treinta y dos fundaciones universitarias en América Latina. (Tünnermann, 2001, pág. 48)

Como críticas positivas de la universidad colonial destacamos:

- La concepción unitaria de la Universidad, como un todo orgánico y armónico;
- La pretensión, que nunca pasó de eso, de autogobernarse por sí misma, lo cual constituye un antecedente de la autonomía universitaria;
- Participación estudiantil en algunas Universidades y derecho a voto en el discernimiento de las cátedras, precedente del cogobierno universitario. (Tünnermann, 2001, pág. 50)

Por estas razones, Luis Alberto Sánchez, citado por (Tünnermann, 2001, pág. 50) afirma que existe "*una base clásica, histórica, tradicional*" en la intervención de los estudiantes dentro del gobierno universitario.

Sin embargo, como críticas negativas de los modelos universitarios de aquella época resaltan las siguientes:

- Responsabilidad del atraso científico de América Latina;
- Desapego de la realidad y del bienestar común;
- Normalizadora de la cultura clasista impuesta por los grupos dominantes. (Tünnermann, 2001, pág. 50)

La independencia que las nacientes repúblicas latinoamericanas lograron respecto de la conquista española, que duró algo más de tres siglos, no mejoró en nada la situación de las instituciones de educación superior. Incluso, varios autores coinciden en que la adopción del modelo napoleónico por parte de las universidades latinoamericanas acabó con la relativa autonomía que hasta entonces gozaba la Universidad. (Alcántara, 2009, pág. 8) (Tünnermann, 2008, pág. 24)

La Universidad de esta época se caracterizó por su carácter netamente profesionalizante y burocratizador, dado que en ella se formaban los funcionarios que los estados nacientes requerían para el funcionamiento del Estado; la dependencia que las Universidades tenían de la Iglesia y del poder real, se cambió por la del Estado.

Además, la universidad de la independencia, de la Gran Colombia y de gran parte de la República, no superó las características de las universidades coloniales e incluso la educación siguió regida mayoritariamente por religiosos. (Pacheco L. , 2015, pág. 179)

Dado el carácter clasista, elitista e incluso la dificultad que significaba ingresar a la Universidad para una persona común y corriente, que no perteneciera a la clase aristocrática, surgen a lo largo del continente movimientos que lucharon a favor de la democratización de los estudios superiores y la autonomía universitaria.

1.1.1.4. La Reforma de Córdoba de 1918

El 21 de junio de 1918 se publicó el Manifiesto Liminar, el cual contenía los principales fundamentos y objetivos de la Reforma de Córdoba, que se convertirían en el *"referente común"* de los movimientos estudiantiles a lo largo de América Latina. (Múnera, 2011, pág. 8)

Osvaldo Hurtado (1992) sostiene que el Movimiento Estudiantil de Córdoba impulsaba y demandaba una reforma universitaria en los siguientes términos: democratización de la universidad, que incluía elecciones libres para elegir a las autoridades; cogobierno con participación de los estudiantes en los órganos de dirección de la universidad; además exigía autonomía universitaria, que comprendía la independencia del control que ejercían los gobiernos dentro de las universidades; concurso de méritos para docentes; y la exclusión de requisitos discriminatorios para el ingreso a la universidad. (Pérez, 2011, pág. 115)

En tal sentido, el Movimiento de Córdoba (1918) constituye la primera lucha en América Latina por separar a la Universidad del control del Estado, por medio de la implantación del principio de autonomía universitaria. Alejandro Korn (1949), quien sería electo como Decano de la Facultad de Filosofía y Letras de Buenos Aires después de la Reforma de Córdoba, señala que en la Reforma Universitaria se expresaba "*un anhelo de renovación, un deseo de quebrantar las viejas formas de la convivencia social, de trasmutar los valores convencionales*". (Tünnermann, 2001, pág. 80)

El Movimiento de Córdoba dio lugar al nacimiento del movimiento estudiantil en América Latina a lo largo del continente; durante las tres primeras décadas del siglo XX se fundaron gremios estudiantiles que buscaron reformar el sistema universitario en sus países.

Inspirados en la Reforma de Córdoba, estos movimientos emergentes plantearon principios que aseguren la autonomía de la universidad respecto al Estado.

Sin embargo, como lo resalta Carlos Tünnermann, el concepto de autonomía manejado por los reformistas de Córdoba era muy amplio:

> Implicaba el reconocimiento del derecho de la comunidad universitaria a elegir sus propias autoridades, sin interferencias extrañas; la libertad de cátedra; la designación de los profesores mediante procedimientos puramente académicos que garantizara su idoneidad; la dirección y gobierno de la institución por sus propios órganos directivos; la aprobación de planes y programas de estudio; elaboración y aprobación del presupuesto universitario, etcétera. (Tünnermann, 2008, pág. 25)

Desde la Reforma de Córdoba de 1918, la autonomía universitaria constituyó una de las más grandes reivindicaciones del movimiento estudiantil a lo largo del siglo XX en toda Latinoamérica; y el cogobierno de las instituciones de educación superior entre docentes, estudiantes y egresados, también ha sido regulado en legislaciones de los países de la región.

Este movimiento estudiantil elaboró una propuesta para reformar la Universidad en el sentido de alcanzar una actuación libre, sin el sometimiento del Estado o gobierno. También introdujo principios para la organización de un cogobierno que garantizara la representación estudiantil, la docencia libre, la libertad de cátedra, la participación del

estudiantado en el nombramiento de docentes, la incorporación de la investigación en la función de la universidad y la vinculación con la sociedad.

A diferencia de los modelos de universidades que hemos analizado hasta el momento, en el modelo propugnado por los reformistas de Córdoba, la autonomía universitaria no se concibe sin la inclusión de la participación de los estudiantes en la toma de decisiones de la vida universitaria, es decir, no hay autonomía sin cogobierno.

Iván Carvajal (2016) parafraseando a Mayz Vallenilla apunta que, mientras *"la autonomía es una idea próxima a la de soberanía, el cogobierno se asocia con la democracia"*. Es así que, por analogía, se llegó a comprender a la universidad como una república democrática.

El caso uruguayo se anticipó al surgimiento del Movimiento de Córdoba y podría considerarse uno de sus antecedentes más próximos. Desde 1897 en la Universidad de Montevideo ya existía la representación estudiantil para la elección de autoridades y, en 1908 se reunió en Uruguay el Primer Congreso Internacional de Estudiantes de América, que planteó el principio de cogobierno o de representación de estudiantes en los órganos de dirección de las universidades. (Carvajal, 2016, pág. 43)

En México, la idea de autonomía estuvo presente desde el proyecto de creación de la Universidad Nacional de México, presentado por Justo Sierra en 1881. No obstante, esta idea de autonomía estuvo influenciada por el modelo alemán de universidad, por lo que se buscaba autonomía académica, más que independencia del Estado. (Marsiske, 2011, pág. 29)

En Perú, la lucha por la reforma no se limitaba al ámbito académico, sino que se extendía hasta la renovación social y política de la sociedad en su conjunto. Es así que, al estar vinculado el movimiento estudiantil (1919-1923) de la Universidad de San Marcos con el movimiento obrero que exigía jornada laboral de ocho horas, era conveniente institucionalizar sus relaciones con las universidades populares, donde los estudiantes podían dar clases a los obreros. (Marsiske, 2011, pág. 33)

Lo cierto es que, en Perú se reformó la Ley Orgánica de Enseñanza y se instauraron varios de los principios reformistas de Córdoba: cátedras libres, representación estudiantil en el Consejo Universitario, asistencia libre y autonomía para la Universidad

de San Marcos. Esta autonomía, aunque era relativa, *"garantizó la libertad académica y la función crítica de la universidad".* (Marsiske, 2011, pág. 34)

En síntesis, la Reforma de Córdoba y las luchas de los movimientos estudiantiles de las primeras tres décadas del siglo XX confrontaron a una universidad tradicional, dependiente del poder político, elitista, conservadora y jerárquica. (Torres, 1999, pág. 347)

Así también esta reforma propugnó una universidad democrática, fundamentada en la participación de los estudiantes en la dirección de las instituciones por medio del cogobierno, la autonomía política y académica; además, propuso *"el establecimiento de normas permanentes para la libertad de enseñanza, la gratuidad de la educación superior (…) así como la libre asistencia a clases"*. (Torres, 1999, pág. 347)

Si bien, la Reforma de Córdoba y la impulsada por los movimientos estudiantiles a inicios del siglo XX en América Latina abarcaron una concepción crítica del modelo de docencia vigente, éstas tuvieron mayor influencia en la vida política y social que en el ámbito académico, puesto que sobretodo se centraron en la concepción de las relaciones Estado-Universidad.

La lucha por la consecución de la autonomía universitaria para la universidad ecuatoriana, bajo la influencia del movimiento reformista de Córdoba, será analizada en el segundo capítulo del presente estudio.

1.1.2. Hacia una conceptualización de la autonomía universitaria

Desde el nacimiento de las universidades ha existido una relación directa entre éstas y la autonomía. El concepto de autonomía universitaria se ha construido históricamente en la lucha de las universidades por cumplir sus funciones sin injerencias eclesiásticas o políticas. Por esta razón, resulta inevitable intentar conceptualizar qué se entiende por autonomía universitaria y cuál es su alcance.

El profesor Eduardo García De Enterría, para reflexionar sobre la autonomía universitaria, en primer lugar define la función que las universidades deben cumplir, estableciendo como tal "*la formación de los profesionales y los científicos superiores, pero dentro de una enseñanza constantemente puesta en cuestión ella misma, abierta a la investigación y al cambio permanentes, plural y no dogmática*". A esta función

también la caracteriza como *"la verdadera función crítica de una sociedad"*. (García de Enterría, 2010, pág. 55)

En ese sentido, respecto de la autonomía universitaria sostiene:

> (...) la autonomía universitaria hay que vincularla, como su «contenido esencial», con el cumplimiento de esa función crítica. Autonomía universitaria quiere decir, en primer término, pues, libertad de los docentes para poner en cuestión la ciencia recibida, para investigar nuevas fronteras de lo cognoscible, para transmitir versiones propias de la ciencia, no reproductivas de versiones establecidas. La autonomía universitaria es, pues, en primer término, libertad de la ciencia e incorporación de esa libertad en el proceso formativo. (García de Enterría, 2010, pág. 55)

De este modo, la autonomía universitaria comprende el respaldo institucional que permitiría a la Universidad cumplir con sus funciones, esto es, hacer ciencia y que la docencia se realice con *"el espíritu crítico de la permanente puesta en cuestión de lo recibido".* (García de Enterría, 2010, pág. 56)

Andrés Bernasconi señala que la función social de las universidades consiste en generar, diseminar y aplicar el conocimiento para la solución de problemas con el objetivo de alcanzar progreso social. Para cumplir con su función social, en consecuencia, se debe garantizar a las universidades *"la condición de libertad de investigación y de enseñanza que le permite aportarle a la sociedad lo que le es propio"*. (Bernasconi, 2016, pág. 132)

La Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL) en la Declaración de Guadalajara sobre Autonomía Universitaria expresó:

> El concepto de autonomía comprende el sentido de independencia en todas las funciones universitarias: en el gobierno, en la organización, en la docencia, en la investigación y en la extensión, así como la independencia del movimiento estudiantil (…) La autonomía universitaria es la esencia misma de la Universidad y la condición para que ésta pueda cumplir con su misión y sus responsabilidades. (UDUAL, Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, 2011)

Nos adherimos parcialmente a la conceptualización de la UDUAL, en virtud de que al calificar a la autonomía como *la esencia misma de la Universidad* se la podría confundir como un fin en sí mismo, y defendemos que la autonomía es el medio con el que cuentan las instituciones universitarias para permitir que sus miembros desempeñen *"la función social de búsqueda sistemática de la verdad y comunicación del saber que le es propia".* (Bernasconi, 2016, pág. 139)

Advertimos que no hay consenso respecto al concepto de autonomía universitaria, puesto que el alcance del mismo varía según el contexto histórico. En ese sentido, coincidimos con Axel Didriksson (2017, pág. 12) en la medida que afirma que el contenido de la autonomía universitaria se expresa con gran diversidad y complejidad en las instituciones de educación superior, ya que *"siempre está en proceso de construcción y definición"*.

Por otra parte, Renate Marsiske (2011, pág. 23) afirma que:

> (...) una universidad es autónoma en la medida en que es libre de tomar, dentro de su propia organización y por medio de sus propios procedimientos, las decisiones relacionadas con su legislación y administración. Pero una autonomía efectiva necesita algo más que lo contenido en esta definición formal. Implica también que la organización de la universidad debe ser tal, que asegure a sus miembros, sobre todo los miembros del personal académico, una parte reconocida e importante en la toma de decisiones.

De las conceptualizaciones esbozadas, encontramos que el concepto de autonomía universitaria comprende, al menos, tres dimensiones: organizacional, financiera y académica.

Se debe aclarar que la autonomía universitaria y las libertades que se desprenden de la misma, de ninguna manera implican soberanía o autarquía de las instituciones. Es decir, la autonomía universitaria encuentra sus límites en su respectivo marco constitucional y legal vigentes. En este orden de ideas, tanto en sus relaciones internas como externas, el ejercicio de la autonomía universitaria está limitada y deben articularse con el respeto de los derechos constitucionales, la aplicación del marco jurídico nacional, la rendición de cuentas, el cumplimiento de sus funciones académicas, etc.

Si bien la autonomía otorga a las universidades competencias y márgenes de actuación propias, el ejercicio de la misma debe evitar su deformación y manipulación para la consecución de fines individuales, privados o corporativos. La autonomía universitaria no es existe para beneficio de los "dueños" de las instituciones privadas o para su lucro, tampoco para que actores políticos conviertan las universidades en un botín de campaña para sus candidaturas, ni para que un gobierno establezca a la universidad como una escuela de profesionales para cumplir su plan de desarrollo.

1.1.3. Dimensiones de la autonomía universitaria

La autonomía universitaria no puede ser examinada como un todo, puesto que la misma comprende a una pluralidad de ámbitos.

Si bien algunos estudios afirman que la autonomía universitaria tiene cuatro dimensiones: organizacional, financiera, de personal y académica, como es el caso de la Asociación Europea de Universidades (EUA por sus siglas en inglés), para nuestro estudio incluiremos a la autonomía "de personal" dentro de la dimensión académica.

La dimensión organizacional supone la libertad para que las universidades organicen su funcionamiento como mejor les parezca, y para determinar la estructura y elección de sus órganos de gobierno y autoridades.

Según la EUA, son indicadores del grado de autonomía organizacional los siguientes: procedimiento de selección de rector, criterios de selección y mecanismos de cese de rector, decisión sobre la duración de los mandatos del rector, inclusión y modo de selección de miembros externos en los órganos de gobierno, capacidad de decidir sobre estructuras académicas, y capacidad de crear entidades legales. (Grau, 2015, pág. 133)

Colegimos que el cogobierno, en tanto se refiere a un modelo de gobierno universitario, debería estudiarse en el marco de la dimensión organizativa de la autonomía universitaria.

La dimensión financiera de la autonomía universitaria permite, a grandes rasgos, *"la libre disposición que de su patrimonio tiene la universidad, así como la elaboración y el control de su propio presupuesto".* (Marsiske, 2011, pág. 22)

Algunos criterios que deben considerarse para medir el grado de autonomía en su dimensión financiera son: cantidad y tipo de financiación pública, capacidad de

mantener y gestionar el excedente de los fondos públicos recibidos, capacidad de endeudamiento, propiedad de edificios y bienes inmuebles, capacidad de establecer precios y tasas a estudiantes nacionales. (Grau, 2015, pág. 133)

Por último, la dimensión académica implica garantizar la libertad de cátedra, que la universidad tenga la facultad para aprobar los procedimientos mediante los cuales puede nombrar y remover a su personal académico, seleccionar alumnos según los criterios que la universidad fije, elaborar sus programas de estudio, etc.

Finalmente, si bien el concepto de autonomía universitaria depende del contexto histórico en el que las universidades desarrollen sus funciones, es posible identificar al mismo con la capacidad o facultad de las instituciones universitarias para decidir sobre sus asuntos internos, elegir sus formas y mecanismos de gobierno, dictarse sus propias normas y evitar la interferencia de poderes externos en el cumplimiento de sus funciones.

1.2. El cogobierno

Como se anotó previamente, una de las dimensiones de la autonomía universitaria es la organizacional, la misma que implica la libertad para que las instituciones universitarias definan la forma en que se organizan internamente con el objetivo de cumplir sus funciones.

En ese sentido, la autonomía universitaria está ligada directamente con el gobierno de las instituciones, el cual debe procurar que el pensamiento científico y crítico, fundamental para cumplir las funciones de la Universidad, no se subordine a los diversos grupos de interés o a quien financia la institución.

Antes de intentar una conceptualización de cogobierno se indagará el concepto de gobierno universitario y se revisarán varios de sus modelos.

1.2.1 El gobierno universitario

Se sostiene que la libertad que tienen las universidades para establecer **s**u estructura organizacional y de gobierno está fundada en la autonomía universitaria; del mismo modo, el modelo de gobierno que instauren las instituciones será determinante para el

ejercicio de su autonomía, puesto que éste definirá los mecanismos de toma de decisiones internas y los agentes que participan en las mismas.

Existen varias conceptualizaciones de gobierno universitario. Como una primera aproximación Jochen Fried, citada por Paula Clasing y Alfonso Muga, entiende como gobierno universitario a *"la respuesta a las preguntas sobre quién está a cargo, cómo se aplican las reglas y cuáles son las fuentes de legitimidad de los distintos actores en el proceso ejecutivo de toma de decisiones"*. (Clasing & Muga, 2016, pág. 31)

Asimismo, José Joaquín Brunner, comentado por (Clasing & Muga, 2016, pág. 32) entiende al gobierno universitario como el *"conjunto de estructuras y procesos a través de los cuales se toman las decisiones estratégicas de las universidades, como garantizar la misión y la sustentabilidad institucional"*.

Podemos colegir entonces, que el gobierno universitario incluye *"aspectos tan diversos como los actores, las leyes y regulaciones y las estructuras, normas y prácticas que constituyen el marco para que una institución persiga sus metas y objetivos"*. (Clasing & Muga, 2016, pág. 31)

Entre los actores internos que involucran al gobierno universitario encontramos: directivos, autoridades académicas, académicos, estudiantes, personal administrativo y de servicio. Y, como actores externos involucrados encontramos: egresados, agentes del gobierno, del sector económico y productivo, y de la sociedad civil en general.

Asimismo, las estructuras de gobierno de las instituciones universitarias comúnmente están conformadas por: órganos colegiados y autoridades unipersonales (rector, vicerrector, decano, director de escuela, etc.).

Sostenemos que el gobierno universitario, así como la autonomía que le faculta a la institución a elegir la forma en que lo ejerce, son los medios que deben garantizar un fin último, que la universidad cumpla la función social que la convierte justamente en esa institución única en la sociedad. (Bernasconi, 2014)

Los actores y las estructuras de gobierno universitario tienen un objetivo fundamental, velar por el cumplimiento de las funciones de la universidad, garantizando que su actuación no responda a intereses corporativos.

1.2.2 Modelos de gobierno universitario

José Joaquín Brunner (2016) realizó una clasificación sobre los regímenes de gobernanza universitaria en base a dos principios: legitimidad del gobierno y efectividad en la gestión.

Respecto de la legitimidad señala que el punto medular es: *"encontrar un principio de legitimidad que genere y mantenga la creencia en que la organización cuenta con estructuras y procesos apropiados para adoptar decisiones, manejar demandas del entorno, adaptarse e incidir sobre él por medio de sus capacidades internas de acción"*. (Brunner, 2016, pág. 54)

Por otro lado, en el plano de la gestión, sostiene que el desafío consiste en:

> (…) encontrar un principio de efectividad que facilite implementar cotidianamente las decisiones estratégicas y administrar la organización de manera que se asegure la continuidad de sus funciones, obtener los recursos necesarios para ella y la producción de resultados satisfactorios para las diversas partes interesadas en un entorno turbulento y a veces hostil. (Brunner, 2016, pág. 54)

En base a las variables de legitimidad del gobierno y efectividad de la gestión, José Joaquín Brunner clasificó a los modelos de gobernanza universitaria en cuatro: burocrático, colegial, emprendedor y de partes interesadas.

Al modelo burocrático lo caracteriza una presencia fuerte de las agencias estatales en los órganos de dirección de la institución; por lo tanto, a este modelo corresponden idealmente los modelos napoleónico y alemán, en la medida en que ambos *"surgen como extensiones de los respectivos estados nacionales"* y *"se organiza burocráticamente hacia adentro, dotada de una relativa autonomía, y hacia el exterior, teniendo como punto de referencia las oficinas especializadas del Estado para el sector educativo"*. (Brunner, 2016, pág. 58)

Por lo tanto, en este modelo la legitimidad del gobierno de las universidades recae en un agente externo a la institución, comúnmente un funcionario estatal, quien se encarga de tomar las decisiones estratégicas. De esta manera, la autonomía universitaria es relativa y la universidad se supedita al proyecto del Estado que la financia.

El modelo colegial *"expresa a la comunidad académica frente al medio exterior como entidad moral independiente".* (Brunner, 2016, pág. 58) Dado que su principio de legitimidad es interno y su gestión es burocrática, en este modelo se promociona la participación democrática en los órganos de gobierno. Como ejemplo de este modelo encontramos a las primeras universidades europeas (Bolonia y París), en la medida en que *"combina un alto nivel de autonomía profesional de los académicos y una alta participación en el gobierno universitario"*. (Torrico, 2016, pág. 206)

Este modelo de gobernanza es el que más se identifica con el cogobierno de las universidades que nació con la Reforma de Córdoba y se extendió a lo largo de América Latina en el Siglo XX. En nombre de la autonomía, el movimiento estudiantil demandó la participación de todos los estamentos en el gobierno universitario: docentes, estudiantes, egresados y en algunas ocasiones, trabajadores.

En tercer lugar, encontramos al modelo emprendedor o gerencial. Caracteriza a este modelo la escasa o nula participación de los académicos y estudiantes en los órganos de dirección de las universidades. Se puede vincular este modelo con el gobierno "*de instituciones privadas que operan plenamente en mercados de estudiantes, profesores, servicios y productos de conocimiento y a veces, además, en cuasimercados para obtener recursos públicos y reputación".* (Brunner, 2016, pág. 61)

Por último, el modelo de partes interesadas resulta de una combinación entre el régimen de gestión emprendedora con el colegiado. En ese sentido, el gobierno de la institución se integra por miembros de la comunidad universitaria así como por agentes externos a la misma, para el cumplimiento de sus fines. Una fuerte crítica contra este modelo se basa en el peligro de convertir a las universidades públicas en meras empresas de servicios, *"cuyas funciones se mercantilizan y cuya misión se vería reducida a la generación de ganancias en el espíritu del capitalismo académico"*. (Brunner, 2016, pág. 60)

Para el presente estudio se tomarán estos modelos como tipos ideales de gobierno universitario, teniendo en cuenta que en la práctica, el gobierno de las universidades puede configurarse e identificarse en mayor o menor medida con uno o varios de estos modelos.

1.2.2. Concepto de cogobierno

Como lo destacamos previamente, uno de los postulados fundamentales del movimiento reformista de Córdoba era precisamente la participación de los estudiantes en la dirección y gobierno de la universidad, y en la elección de sus principales autoridades.

El cogobierno, demandado por el movimiento reformista, consistía en la dirección compartida del gobierno universitario entre los profesores, estudiantes y graduados. Además, se relaciona directamente con la autonomía universitaria en la medida que la legitima, pues *"al proclamar el principio de autodeterminación de la comunidad universitaria, la reforma señaló que ésta no se compone exclusivamente de profesores y (...) de las autoridades universitarias, sino de todos sus estamentos".* (Tünnermann, 2008, pág. 90)

Gabriel del Mazo, uno de los ideólogos de la Reforma de Córdoba, citado por Carlos Tünnermann (2008, págs. 90,91), apunta que: *"la soberanía de la universidad reformista radica en el claustro pleno. Allí está la fuente de su derecho; allí la razón de su autonomía"*.

Como anotamos previamente, en el nacimiento del cogobierno como postulado reformista se asemeja la organización del gobierno universitario con el de una república; de esta manera, del Mazo argumenta: *"En un Estado democrático, la autonomía universitaria solo se legitima en la integración de la Universidad con todos los miembros y en el carácter democrático de su gobierno, basado en la universidad de la ciudadanía interna"*. (Tünnermann, 2008, pág. 91)

Carlos Tünnermann (2008) sostiene que con la incorporación del cogobierno en el programa reformista, los estudiantes buscaron derrumbar el autoritarismo imperante en la dirección de la universidad, y cambiarlo por una autoridad realmente universitaria, fruto de la coparticipación de sus estamentos en la toma de decisiones.

Este principio, como vemos, fue un postulado del Movimiento de Córdoba que buscó democratizar el gobierno de las universidades mediante la participación de los estamentos que la conforman. Este principio fue reivindicado por los movimientos estudiantiles a lo largo del siglo veinte en toda América Latina, e incorporado en sus legislaciones nacionales en distintos contextos y momentos históricos.

El cogobierno, como forma de gobierno institucional, plantea varios problemas objeto de debate y que han estado presentes a lo largo de su desarrollo en las normas, entre los más importantes encontramos: el peso de la participación de la comunidad universitaria en los órganos de cogobierno y en la elección de las autoridades, es decir, ¿cuál es el nivel ideal de participación en el gobierno universitario de profesores, estudiantes, egresados y personal administrativo?; la naturaleza de la participación de la comunidad universitaria en su gobierno, ¿la participación de la comunidad universitaria debe ser gremial (corporativa) o estamental (universal)?; la representación de minorías en el gobierno universitario, tomando en cuenta que la universidad es un espacio con gran diversidad de pensamiento, de posiciones, inherentemente pluralista, ¿cómo reflejar la diversidad de pensamiento y el pluralismo con una forma de gobierno esencialmente mayoritaria?

En suma, se postula que efectivamente la autonomía universitaria consiste en la libertad de las instituciones para definir sus órganos y mecanismo de gobierno y cómo ejercerlo. No obstante, si se busca garantizar una autonomía que asegure el cumplimiento de sus funciones, esta elección no puede identificarse con cualquier forma de gobierno, sino que debe ser cogobierno, en la medida en que este último, por ser el mecanismo más democrático de gobierno de la universidad, es el que mejor corresponde y asegura el ejercicio de una verdadera autonomía universitaria.

Finalmente, se afirma que en la práctica existen diversos tipos de modelos de gobierno universitario, pero el cogobierno resulta ideal para garantizar la autonomía de las instituciones. De esta manera, la cogobierno se constituye como una condición sine qua non de una efectiva autonomía universitaria.

La evolución normativa del cogobierno en el Ecuador, así como de las distintas dimensiones de la autonomía universitaria, será analizada en el capítulo II del presente estudio.

2. La Autonomía Universitaria y el Cogobierno en la historia de América Latina y el Ecuador

Para comprender la configuración de los conceptos de autonomía universitaria y cogobierno se debe conocer que las transformaciones por las que atravesaron las universidades latinoamericanas – a partir de los años 50 del siglo XX- estuvieron influenciadas por los programas de desarrollo y de cambio social que, aparentemente, tendrían dos vías de realización: "*el desarrollo capitalista o la revolución anti imperialista y socialista*". (Carvajal, 2016, pág. 27)

En esta perspectiva, se revisarán de manera sucinta los casos de Argentina, Chile, Colombia y México, que permita realizar un análisis comparado sobre la autonomía universitaria y el cogobierno a lo largo de América Latina, en el contexto de la inserción de estos países en el sistema capitalista mundial.

Además, se indagará el reconocimiento de las distintas dimensiones de la autonomía universitaria y del cogobierno en el marco jurídico ecuatoriano, desde la independencia de la Corona española hasta la aprobación de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, en el contexto de la modernización económica capitalista.

2.1. La Universidad y el desarrollo

La transformación de las universidades en América Latina estuvo circunscrita a las disputas sociales, políticas y económicas por las que atravesaban los distintos países de la región. Estas estaban ligadas de manera directa a dos postulados principales; por un lado, las ideas de modernización capitalista; y por otro, de la revolución socialista y anti imperialista, que habría iniciado con la Revolución Cubana (1960). (Carvajal, 2016, pág. 27)

Las ideas en disputa sobre las distintas concepciones de la universidad en América Latina, sin duda alguna influyeron en la forma en que se entiende la autonomía universitaria y en su ejercicio. Por lo tanto, se debe exponer este debate para comprender las distintas funciones que otorgaron uno y otro postulado social, político y económico, a las instituciones universitarias.

Dentro de las ideas de modernización capitalista de las sociedades se pueden diferenciar dos grandes corrientes; la primera, aquella que era impulsada por la Alianza para el Progreso (1961) y tenía como objetivo una modernización circunscrita a la hegemonía estadounidense; y la segunda, que propugnaba una modernización que significara un proceso nacional relativamente autónomo, la cual fue defendida en los programas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (Carvajal, 2016, pág. 27)

Iván Carvajal sostiene que a pesar de que los dos postulados, tanto el de la modernización como el de la revolución social, eran aparentemente contrapuestos, se puede apreciar que "*hacia mediados del siglo pasado tenían un horizonte común: el desarrollo*". (Carvajal, 2016, pág. 28)

Para la doctrina modernizadora el desarrollo fue concebido como "*un despegue desde las condiciones de atraso para encausar a los países latinoamericanos en la vía del desarrollo capitalista siguiendo el modelo de los países avanzados (…), que tendría que impulsar las bases técnicas nacionales para la industrialización*". (Carvajal, 2016, pág. 29)

Mientras que, la doctrina del "*marxismo ortodoxo o soviético (…) consideraba el desarrollo de las fuerzas productivas como condición previa para cualquier proceso socialista*". (Carvajal, 2016, pág. 29)

Sin embargo, la principal diferencia entre estas dos marcadas doctrinas correspondía a qué actores ejercerían la hegemonía social y política una vez alcanzado el desarrollo.

En este debate se contraponen los conceptos de sociedad tradicional y sociedad moderna. La primera, basada en el predominio del mundo agrario sobre el urbano y la exportación de productos primarios; y la segunda, caracterizada principalmente por la supremacía del mundo urbano y la industrialización. En ese sentido, el desarrollo suponía superar la sociedad tradicional, regida por el Estado oligárquico, para implantar la sociedad moderna, regida por el Estado liberal. (Torres, 1999, pág. 347)

Dentro de la doctrina modernizadora cabe diferenciar al menos dos posturas sobre cómo lograr el ansiado desarrollo.

Por un lado, la postura influenciada por la teoría de la dependencia de la CEPAL pregonaba el desarrollo nacional autónomo, dirigido por las burguesías empresariales que

impulsarían la industrialización y la reforma agraria, y que contarían con el apoyo de la clase trabajadora y el campesinado.

Por otro lado, la postura basada en el programa de la Alianza para el Progreso sostenía que el desarrollo llegaría en una alianza con los capitales extranjeros *"interesados en la industrialización y las transformaciones agrarias"*. (Carvajal, 2016, pág. 31)

Asimismo, la idea del desarrollo y cómo alcanzarlo provocó el mismo debate en la izquierda de orientación marxista que luchaba por la trasformación social.

La corriente sostenida principalmente por los partidos comunistas establecía que, para alcanzar el socialismo primero se debían desarrollar las fuerzas productivas, por lo tanto resultaba indispensable un proceso de liberación nacional, sustentado en la alianza de las burguesías nacionales, la clase media, los obreros y el campesinado, a fin de alcanzar el "*desarrollo nacional autónomo*". (Carvajal, 2016, pág. 31)

Y la corriente más radical, sostenía que la revolución social era la única condición que podía impulsar el desarrollo de las fuerzas productivas. En otras palabras, la fuerza propulsora del desarrollo era el Estado, en una alianza entre los obreros y los campesinos. No obstante, no se refería al Estado liberal, sino a una dictadura de los trabajadores. (Carvajal, 2016, pág. 32)

Cabe señalar que los movimientos populares de América Latina que luchaban por la revolución social fueron derrotados. Es así que, la modernización capitalista que tuvo lugar a partir de mediados del siglo veinte se produjo en medio de un ambiente de constante represión a trabajadores, bajos salarios, migraciones del campesinado a las ciudades centrales, y sin un crecimiento de empleo. A pesar de que la Alianza para el Progreso y los programas de la CEPAL postulaban a la democracia liberal como el régimen político que debía establecerse en América Latina para alcanzar el desarrollo económico y social, Estados Unidos impulsó y apoyó golpes de Estado y dictaduras militares a lo largo del continente, las cuales devinieron en autoritarismo y violaciones sistemáticas de los derechos humanos. (Carvajal, 2016, pág. 35)

De esta manera, los Estados latinoamericanos, a través de políticas impuestas por organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), modernizaron sus aparatos burocráticos y adoptaron la *"ideología burocrática que sustentaría luego una*

serie de políticas públicas orientadas a resolver los problemas sociales en esta nueva fase del capitalismo latinoamericano; (...) la pobreza extrema y el alto índice de desempleo, la expulsión del campesinado de las tierras". (Carvajal, 2016, pág. 155)

2.1.1. El contexto de las reformas de las universidades latinoamericanas

Los cambios en las universidades de América Latina a mediados del siglo veinte estuvieron influenciados por las disputas entre los modelos *modernizadores* y *reformistas*. Para Iván Carvajal (2016, pág. 45), *"los postulados de la modernización y aquellos de la reforma universitaria se articularon dentro de los planteamientos, respectivamente, del desarrollismo y de la trasformación social de América Latina, (...) entre 1960 y 1980".*

En esta época, cada país latinoamericano se diferenciaba por su específico contexto económico, geográfico, social, y por su forma de inserción en la división internacional del trabajo y del sistema capitalista mundial, claramente dominado económica y políticamente por los Estados Unidos, y caracterizado por la expansión de empresas multinacionales a nuestra región. No obstante, también se puede afirmar que existían problemas sociales, políticos y económicos similares en los distintos países de América Latina. (Carvajal, 2016, pág. 46)

En ese contexto de cambios económicos, sociales y políticos, se produjeron varias reformas universitarias a lo largo de América Latina, que afectaron sus estructuras y funciones.

Por un lado, la propuesta *modernizadora* consistía en dotar a las universidades de estructuras que permitan responder de forma eficiente a las nuevas necesidades y demandas económicas de la modernización capitalista, bajo la hegemonía de Estados Unidos. De hecho, este modelo se impuso mediante la firma de convenios con organismos internacionales de financiamiento, como el Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial, que tenían como requisitos principales el planteamiento de planes de desarrollo enfocados en alcanzar la modernización de las universidades. (Carvajal, 2016, pág. 48)

Para Darcy Ribeiro (2007), el proyecto de modernización o integración de la universidad, que se insertaba en la ideología desarrollista, tenía como objetivo introducir cambios en las universidades latinoamericanas inspirados en el modelo de la universidad estadounidense, y basados en el principio de eficiencia tecnológica, en función de la

consiguiente industrialización y formación de la tecnocracia demandada por el Estado. En consecuencia, su principal función se reducía a la enseñanza profesional.

Por otro lado, la propuesta *reformista* postulaba una universidad involucrada en los procesos de transformación social nacionalista antiimperialista, lo cual suponía superar *"el encierro de profesores y estudiantes dentro del claustro universitario, dentro de la torre de marfil"*. (Carvajal, 2016, pág. 53) De este modo, se buscaba que estudiantes y profesores conozcan la realidad social, económica y política, para así impulsar a la universidad como una institución que coadyuve a la transformación y democratización de la sociedad.

Si bien la propuesta *modernizadora* sostenía que la politización de las universidades implicaba una amenaza para su función de profesionalización, Darcy Ribeiro sostiene que reducir la función universitaria a la profesionalización, como postulaba la modernización, escondía una acción política de los Estados, que provocaría, en última instancia, *"la servidumbre de la universidad al sistema y la recolonización"* (Carvajal, 2016, pág. 55)

Por lo tanto, desde el programa *reformista*, la universidad no tenía únicamente la función de la enseñanza profesional, sino la concientización de los estamentos profesoral y estudiantil, mediante el conocimiento y estudio de la realidad, para difundirlo hacia las masas populares.

En palabras de Manuel Agustín Aguirre (1973), ex rector de la Universidad Central del Ecuador y principal impulsor de la reforma universitaria en el Ecuador, citado por Iván Carvajal (2016, pág. 56), el programa *reformista* postulaba *"una universidad democrática, crítica, científica, creadora de una ciencia y una técnica autónomas, creadora y difusora de la cultura nacional".*

A pesar de las notables diferencias entre ambos proyectos de transformación de las universidades latinoamericanas, tanto el *modernizador* como el *reformista*, se enfrentaron a las viejas estructuras de la universidad napoleónica que predominaban en la región, y fue notorio su esfuerzo por:

> (…) superar la estructura de facultades y escuelas, por dotar a las estructuras académicas de la flexibilidad necesaria a fin de que pudiesen responder a las demandas de nuevas profesiones, de tecnificación de la enseñanza y de ampliación de la matrícula, por crear las bases

> institucionales para la investigación científica y la consiguiente apropiación, adaptación e invención tecnológica. (Carvajal, 2016, pág. 62)

En la práctica, en los cambios suscitados en la educación superior latinoamericana prevaleció el modelo *modernizador*; no obstante, dichos cambios se produjeron en un contexto caracterizado por un crecimiento inusitado de la matrícula en las instituciones de educación superior; crisis de la industrialización de la región y caída de los precios de los productos primarios que el continente exportaba, lo cual devino en la incapacidad para sostener el financiamiento de las universidades; y, expansión desordenada de la educación superior privada. (Rama C. , 2006)

De acuerdo con Claudio Rama[6] (2006) citado por Iván Carvajal (2016, pág. 156), la segunda reforma de los sistemas de educación superior latinoamericanos, que tuvo lugar entre 1960 y 1980, se caracteriza por los procesos de masificación, es decir, la gran expansión de la matrícula universitaria; la diversificación de las instituciones; y, el crecimiento de la privatización universitaria.

Claudio Rama sostiene que debido a la mayoritaria ausencia de políticas públicas para la educación superior, la casi nula cultura de aseguramiento de la calidad y las enormes diferencias de ingresos económicos de las familias, se instauró en la región *"un complejo modelo binario- público y privado; de alta y baja calidad; universitario y no universitario- como resultado del contexto mercantil heterogéneo, y que promovió modelos de calidad, de precios y de financiamiento diferenciados".* (Rama C. , 2006, págs. 15, 16)

De esta manera, se logró ampliar la matrícula y la cobertura de la educación, sin embargo, esta expansión estuvo acompañada por *"dos circuitos o redes de escolarización universitarias, diferenciados por sectores sociales y niveles de calidad de la educación"*. (Rama C. , 2006, pág. 16)

De ahí que, José Joaquín Brunner (1993) en un estudio realizado para el proyecto "Misión de la Universidad Ecuatoriana para el Siglo XXI", impulsado por el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador, sistematiza los principales problemas

[6] Doctor en Ciencias de la Educación y ex Director del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC-UNESCO). Para profundizar en los procesos de reforma universitaria de América Latina y el Caribe revisar: Rama, C. (2006), *La tercera reforma de la educación superior en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica

de la educación superior ecuatoriana y los compara con problemas manifestados en varios países de la región, concluyendo que a pesar de las diferencias específicas de cada país, las problemáticas son ciertamente similares.

Desde finales de la década de los ochenta, los Estados latinoamericanos adoptaron las estrategias neoliberales orientadas principalmente a la reducción el tamaño del Estado y la restricción del gasto social. Estas estrategias de mercado implicaron la privatización de la educación superior y "*el deterioro de las universidades públicas, debido a la carencia de financiación apropiada entre otros factores"*. (Lopez, 2016, pág. 21)

Francisco López (2016) esboza magistralmente un listado de las tendencias predominantes en la educación de América Latina y el Caribe como resultado de las políticas neoliberales entre 1990 y 2015:

- En 1995 existían 812 universidades, de las cuales el 60 % eran privadas; para el 2010 el número de instituciones universitarias ascendía a 3.900.
- La matrícula en las IES pasó de pasó de 7.405.257 estudiantes en 1995 (38% en IES privadas) a 12.186.260 en el 2002 (47,5% privada).
- El promedio de la tasa bruta de matrícula en América Latina a inicios de los noventa era del 17% y ascendió a cerca de 32% en 2008. Al 2013 ésta asciende a 44%. Asimismo, esta tasa varía entre los países: En Argentina, Venezuela y Chile, la misma bordea el 80%.
- Hasta el 2003, el promedio de matriculación en instituciones privadas fue del 50%. En Brasil y Chile alcanza el 70%, y en Colombia el 60%. Además, el gasto privado en educación superior financia el 50% del total de la matrícula.
- La población de escasos recursos es excluida de la educación superior pública debido a la baja calidad de su educación básica, razón que imposibilita a muchos jóvenes a aprobar los exámenes de ingreso a la educación superior.
- La privatización de la educación superior condujo a la diversificación de las instituciones de educación superior, mayoritariamente de baja calidad. A partir de los noventa, los países de la región cuentan con un órgano de acreditación de la educación superior.

2.1.1.1. El caso argentino

Argentina incorporó los postulados de autonomía universitaria y cogobierno en 1918, año de la Reforma de Córdoba; sin embargo, para que esto ocurriera no fue necesario realizar una reforma constitucional o legal, dado que la Ley Avellaneda, que estuvo vigente desde 1885, permitía que ambos principios fueran adoptados por las universidades por medio de sus estatutos internos. (Múnera, 2011, pág. 10)

Desde su incorporación y reconocimiento legal, el ejercicio de ambos principios estuvo condicionado por los contextos sociales y políticos a lo largo del siglo XX.

Es así que, en los dos primeros gobiernos peronistas entre 1947 y 1955 tanto la autonomía universitaria como el cogobierno fueron restringidos, y la base legal que los sustentaba fue derogada.

Leopoldo Múnera (2011) señala que muestra de esto, en 1953 la elección del rector de todas las universidades públicas indirectamente estuvo a cargo del poder ejecutivo, ya que éste designaba a los decanos, quienes tenían la atribución de elegir al rector.

Si bien en 1955 se decretó la vigencia de la Ley Avellaneda, que era compatible con la autonomía universitaria y el cogobierno; entre 1968 y 1973, bajo dictadura militar, nuevamente fueron restringidos ambos principios. (Múnera, 2011)

Bajo el tercer gobierno peronista, en 1974 se reconoció nuevamente la autonomía universitaria y el cogobierno, pero con una particularidad, la participación de los estudiantes quedó reducida a la mitad de la docente, y por primera vez se incluyó a los trabajadores no docentes en el cogobierno de las instituciones. La representación de los estamentos quedó repartida así: 60% profesores, 30% estudiantes y 10% trabajadores. (Múnera, 2011, pág. 11)

Aunque en este periodo se lesionó la autodeterminación de las instituciones universitarias, Rubén Giustiniani y Lorena Carbajal (2008) destacan que en los gobiernos peronistas por primera vez se permitió el acceso masivo a las universidades a jóvenes pertenecientes a las clases sociales de menores ingresos, sin limitaciones formales de ningún tipo.

Con el advenimiento de una nueva dictadura, entre 1976 y 1983, el cogobierno y la autonomía universitaria fueron suprimidos totalmente, y las universidades nacionales fueron intervenidas.

Por último, con el regreso a la democracia, bajo las premisas del Consenso de Washington, los programas del Banco Mundial, y un fuerte lineamiento neoliberal por parte del gobierno de Carlos Menem, se sanciona la Ley de Educación Superior de 1995. Contra la tradición argentina, esta Ley abre las puertas el arancelamiento de las universidades públicas.

No obstante, se restablecieron los principios de autonomía y cogobierno, y se fijó que la representación del estamento docente en los órganos colegiados no podía ser menor al 50% del total. (Múnera, 2011)

Cabe indicar que en la Ley de Educación Superior de Argentina, además de la autonomía universitaria se reconoce la autarquía financiera, caso paradigmático en la legislación latinoamericana.[7]

Marcela Mollis afirma que, a partir de 1995 las agencias internacionales de crédito, como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, instalaron una agenda internacional de modernización para los sistemas de educación superior que alcanzó a varios países de América Latina y del antiguo bloque socialista europeo. Esta agenda consistió básicamente en tres puntos principales: disminuir la inversión estatal para ciencia y educación y el "*control selectivo del Estado en la distribución de los recursos financieros"*; la expansión de instituciones de educación superior privadas; y, la introducción de organismos estatales orientados a la evaluación y acreditación de las universidades. (2008, págs. 509, 510)

Sin embargo, la modernización de los sistemas de educación superior se subsume a un proyecto de mayor escala, en el cual las concepciones de un estado interventor, defensor de la social democracia, son reemplazadas por políticas orientadas al mercado, en un mundo en el que se difunden globalmente los valores *"de la cultura empresarial extendida a las instituciones sociales y culturales"* como lo son las universidades. Así, la hegemonía económica y cultural estadounidense se expresa en la imposición de un

[7] "*Artículo 59.- Las instituciones universitarias nacionales tienen autarquía económico-financiera, la que ejercerán dentro del régimen de la ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional (...)*" (Ley Nacional de Educación Superior, Boletín Oficial No. 25.204, Argentina).

modelo de educación superior "*orientado a la satisfacción del mercado laboral global"*. (Mollis, 2008, pág. 523)

2.1.1.2. El caso chileno

Maximiliano Torrico (2016) señala que en 1927 y 1931 se expidieron dos Decretos con Fuerza de Ley en Chile, que serían fundamentales en la posterior configuración formal de la autonomía universitaria en sus distintas dimensiones.

El primero de ellos, el Decreto con Fuerza de Ley (DFL) N° 7.500 del Ministerio de Educación, reconoció por primera vez, de forma expresa, la autonomía universitaria de la Universidad de Chile.[8]

Este Decreto reconocía un considerable poder de auto regulación a las instituciones, especialmente en la dimensión organizacional de la autonomía universitaria, puesto que les otorgó la facultad de reglamentar su organización interna y determinar los institutos y escuelas dependientes de sus facultades.

Por su parte, el DFL N° 280 de 1931 tenía como objeto regular orgánicamente el sistema de educación chileno, y estableció a la autonomía como un principio general del mismo. En ese sentido, se reconocieron varias dimensiones de la autonomía universitaria a la Universidad de Chile.

En lo concerniente a la autonomía académica, se reconoció la libertad de cátedra, se garantizó la estabilidad de los académicos en las instituciones, y se otorgó la competencia exclusiva a la Universidad de Chile para conferir títulos y grados académicos. Respecto de la dimensión orgánica, el DFL definió como máximas autoridades de la institución a al Rector y al Consejo Universitario, y les reconoció amplias potestades de administración. Incluso, al Consejo Universitario le otorgó la facultad de dictar reglamentos. Sobre la autonomía financiera, se determinó que la Universidad de Chile era una persona jurídica con patrimonio propio y se facultó al Rector a administrar el patrimonio universitario, en coordinación con el Consejo Universitario. (Torrico, 2016)

[8] *"Artículo 26.- (...) Las universidades serán autónomas y fijarán en sus reglamentos los institutos y escuelas dependientes de las diversas facultades, como, asimismo, todo lo inherente a su organización, ubicación y funcionamiento.*" (Decreto con Fuerza de Ley (DFL) N° 7.500, Ministerio de Educación, Chile)

A pesar del reconocimiento de autonomía a la Universidad de Chile, en esta época la participación de los estudiantes en el gobierno y dirección de las instituciones universitarias fue muy limitada, *"la máxima representación que llegaron a tener en el Consejo Universitario fue de tres estudiantes invitados con voz, pero sin voto"*. (Múnera, 2011, pág. 18)

En 1969, el Poder Legislativo chileno legitimó la reforma universitaria mediante la expedición de la Ley 17.200, que ordenó la creación de un Consejo Superior Provisional que debía elaborar un nuevo estatuto para la Universidad de Chile, en el cual docentes y estudiantes participaron con protagonismo. (Múnera, 2011)

El estatuto de la Universidad de Chile aprobado en 1970 introdujo el principio de cogobierno universitario, en el cual los estudiantes tenían una participación del 25% dentro del Consejo Normativo Superior, e igual porcentaje de participación en la elección de las autoridades académicas; por su parte, el estamento docente tenía una participación del 65%, y los trabajadores no docentes del 10%. (Múnera, 2011)

Es así que, en 1971 la autonomía universitaria fue reconocida a nivel constitucional por primera vez en la historia del país mediante la aprobación de la Ley de Reforma Constitucional N° 17.398. Sin embargo, este reconocimiento encierra una particularidad, puesto que la autonomía fue incluida dentro del derecho a la libertad de enseñanza. A pesar de esto, se reconoció la autonomía de las universidades en todas sus dimensiones, académica, orgánica y financiera, tanto para las universidades estatales como para las privadas reconocidas por el Estado. (Torrico, 2016, págs. 29, 30)

Sin embargo, todo este proceso que terminó por la inclusión de la autonomía universitaria y del cogobierno, incluso a nivel constitucional, fue quebrantado con motivo del ascenso de Augusto Pinochet al poder por medio de un golpe de Estado y una consecuente dictadura militar, que tuvo vigencia en Chile desde 197 hasta 1989.

Maximiliano Torrico (2016, pág. 33) sostiene que la transgresión de la autonomía universitaria en Chile puede estudiarse en dos etapas.

La primera, que va desde 1973 hasta 1980, inicia con la expedición del Decreto Ley N° 50. Esta norma dispuso la intervención de las universidades y facultó al Poder Ejecutivo a nombrar los rectores de las universidades, sus autoridades académicas, e intervenir directamente en el gobierno de las instituciones universitarias. Además, caracterizó a

esta época la constante persecución contra los estudiantes y profesores simpatizantes de la Unidad Popular y las ideas que había dejado Salvador Allende, que devino en la desaparición y asesinato de cientos de estudiantes y profesores. (Múnera, 2011, pág. 20)

En este contexto, el gobierno dictatorial privó a las universidades de su auto regulación, auto gobierno y libertad de cátedra, rasgos distintivos y necesarios para el ejercicio de la autonomía universitaria.

La segunda etapa del quiebre de la autonomía universitaria inicia con la aprobación de la nueva Constitución de la República en 1980, en la cual no se reconoció formalmente la autonomía universitaria; y, continua con la expedición de los Decretos con Fuerza de Ley N° 1, 2 y 3 de 1980 y N° de 1981, del Ministerio de Educación; los cuales crearon una nueva institucionalidad del sistema de educación. No obstante, se reprodujeron varios principios autoritarios como la prohibición de la participación de los estudiantes en cualquier asunto de gobierno universitario, la imposición de una junta directiva con mínima representación de académicos y el nombramiento directo del rector por parte de Pinochet. (Múnera, 2011, pág. 21) (Torrico, 2016, pág. 35)

A partir de 1980 en Chile se creó un verdadero mercado de la educación superior mediante la implantación de un nuevo modelo de Estado, que cumpla y respete su rol subsidiario; y con la incorporación de *"un modelo de organización basado en la racionalidad del mercado",* guidado por la economía neoclásica postulada por la Escuela de Chicago, que tenía a Milton Friedman como uno de sus principales expositores. (Ruiz, 2010, pág. 102)

En los numerales 10 y 11 del artículo 19 de la Constitución Política de la República de 1980 se define el rol del Estado subsidiario, el cual debe limitarse a no intervenir y promover la acción privada para que los organismos sociales intermedios (familias, organizaciones gremiales y comunales) cumplan sus fines. De esta manera, la actuación del Estado queda reducida a dimensiones en las cuales el sector privado no tenga interés y se genera una lógica que, lejos de considerar a la educación como un derecho, la incluye en el ámbito de libertad de preferencias que las debe satisfacer el sector privado. (Ruiz, 2010, págs. 105, 106)

El modelo de organización basado en la racionalidad del mercado procuró disminuir la inversión pública en educación y descentralizar el control de las actividades educativas, que antes prácticamente las monopolizaba el Estado, mediante el libre mercado.

En síntesis, para solucionar los problemas de la calidad e igualdad, que según Friedman eran los principales problemas de la educación, propone equiparar la educación y la industria, que a criterio del autor había logrado su desarrollo por medio del mercado. De tal manera, se puede identificar a las familias, padres e hijos, como consumidores, y a los docentes y administradores de los centros educativos como productores. Bajo esta lógica, el éxito del sistema educativo depende de la eficacia de los productores para ofertar la mercancía (educación) que las familias escogen "libremente" para su consumo. (Ruiz, 2010, pág. 220)

Después de la dictadura, la política de los gobiernos procuró continuar y perfeccionar el sistema de educación superior chileno instaurado por Pinochet, mediante tres estrategias principales: desregulación, privatización y reglamentación del mercado. (Brunner J. J., 2008)

En el informe *"La Educación Superior como Derecho Social"* publicado por el Observatorio Legislativo de las Reformas en Educación Superior de la Universidad de Chile, se afirma que las consecuencias de la "mercadización" de la educación superior en el país no ha logrado distribuir los recursos para satisfacer los intereses de los actores principales, lo cual se demuestra en al menos dos fenómenos producidos por las políticas gubernamentales post dictadura.

En primer lugar, se señala que el lucro generado por las instituciones universitarias demuestra que bajo la lógica de mercado permite abordar a la educación superior como un negocio, ya que fomenta intereses privados contrarios a la educación. Esto se puede comprobar con el retiro de utilidades por medio de pagos de sueldos exorbitantes a ejecutivos importantes o servicios relevantes a empresas vinculadas con los propietarios de las universidades, en lugar de reinvertir las "ganancias" en el desarrollo de las instituciones. (Dirección de Extensión. Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, pág. 20)

Como segundo punto se sostiene que el lucro que genera el negocio universitario tiene como principal fundamento el endeudamiento de los estudiantes y sus familias. Es decir, los estudiantes se endeudan para beneficiar el retiro de utilidades de las instituciones universitarias. (Dirección de Extensión. Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, pág. 21)

Por último, se critica que la privatización del sistema de educación superior chileno y la política de mercado arrebatan la posibilidad de alcanzar un interés común o colectivo, sino que la educación se encuentra únicamente al servicio de intereses particulares; y se concluye que *"la mercadización de la educación termina siendo una forma en la que el Estado perpetúa y amplía los privilegios de las élites de la sociedad, al evitar que ella pueda servir para revertirlos"*. (Dirección de Extensión. Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, pág. 21)

Si bien se podría pensar que mediante las estrategias de auto regulación del sistema las instituciones de educación alcanzarían un nivel óptimo de autonomía, el caso chileno demuestra que el ejercicio de la autonomía no puede ser limitado únicamente por el Estado, sino que existen otros poderes que afectan y distorsionan su alcance y ejercicio.

En este caso, el mercado condiciona todo el funcionamiento del sistema, la educación se convierte en una mera mercancía y podrán beneficiarse de ella únicamente quienes tengan para pagar o se endeuden por conseguirla. Así, la universidad, en lugar de fomentar la democratización de la sociedad por medio del cumplimiento de sus funciones, perpetúa los privilegios de una élite.

Al igual que en Argentina, podemos afirmar que el reconocimiento y quiebre de los principios de autonomía universitaria y cogobierno estuvieron relacionados con contextos políticos y sociales de rupturas del orden democrático. No obstante, el regreso a la democracia en Chile no implicó la reinserción de los principios indicados en su sistema de educación.

Recién con las manifestaciones del movimiento estudiantil chileno desde el 2011 se volvió a discutir una reforma universitaria que, entre otros puntos, aboga por la inclusión de los estudiantes en los órganos de gobierno universitario. Es así que, en mayo del 2015 se aprobó la Ley N° 20.843, la cual derogó la norma que impedía la participación de estudiantes y trabajadores en estos órganos de gobierno universitario, y prohibió que se establezcan normas que proscriban, limiten u obstaculicen las asociaciones de estudiantes y trabajadores en las instituciones de educación superior[9].

[9] H. Congreso Nacional (Chile). Ley N° 20.843/2015: http://bcn.cl/1vf71

2.1.1.3. El caso colombiano

El proceso colombiano de lucha por la autonomía universitaria fue uno de los más violentos y que menos logros formales y materiales alcanzó sobre autonomía universitaria y cogobierno.

Desde inicios del siglo XX la Universidad Nacional de Colombia quedó subordinada académicamente a la doctrina católica, y administrativamente fue manejada como un ministerio más del Poder Ejecutivo desde 1902 hasta 1932, época en que el partido conservador gobernó Colombia. (Múnera, 2011, págs. 21,22)

Hasta 1935 se mantuvo vigente el Decreto N° 167, que fue expedido en el año de 1881. Este facultaba al poder ejecutivo a nombrar al rector, autoridades académicas, funcionarios y docentes. (Jaramillo, 1994, pág. 326)

Con el advenimiento del período conocido como la República Liberal[10], en 1935 ,durante el primer gobierno de Alfonso López Pumajero, el Congreso de la República aprobó la Ley Orgánica de la Universidad Nacional de Colombia, que reorganizó la institución, incluido su gobierno, ciertamente influenciado por el movimiento estudiantil de Córdoba; en esta Ley se reconoció el principio de cogobierno, puesto que el máximo órgano de dirección de la Universidad, el Consejo Directivo, se componía por dos representantes de los docentes, dos de los estudiantes, dos del gobierno nacional, uno de los decanos, el rector y el Ministro de educación. (Múnera, 2011, pág. 22)

De acuerdo con Álvaro Acevedo (2015, pág. 104) estos cambios no fueron suficientes para que las universidades se despojaran de sus tradiciones educativas decimonónicas. La oferta académica no se actualizaba desde la universidad colonial y los métodos descriptivos y memorísticos imperaron en la época. Sin embargo, en el campo político la reforma tuvo una gran repercusión y las universidades se polarizaron en conservadoras o liberales.

A pesar de la relativa autonomía que la Ley Orgánica de la Universidad Nacional de Colombia le otorgaba, en 1950 regresaron al poder las fuerzas conservadoras de país, y

[10] *"El concepto refiere el período de gobiernos liberales que vinieron después de una larga hegemonía conservadora, iniciada en 1885 y finalizada en 1930. Estuvo conformada por cuatro presidencias liberales: las de Enrique Olaya Herrera, Alfonso López Pumarejo, Eduardo Santos y Alfonso López Pumarejo, reemplazado por Darío Echandía y Alberto Lleras Camargo"*. (Acevedo, 2015, pág. 103)

el Presidente Laureano Gómez intervino la Universidad y la reorganizó vía decreto. (Múnera, 2011, pág. 23)

Sobre el nuevo régimen conservador, Marco Palacios, citado por Álvaro Acevedo (2014, pág. 29), aclara que se vivió *"una temporada de vendavales que arrasó los sistemas de valores, los códigos morales sobre el empleo de la violencia pública y privada y los derechos humanos"*.

En esta época, recordada por varios acontecimientos violentos como el asesinato del líder liberal Jorge Eliecer Gaitán, el cese del Congreso en 1949, y la dictadura militar en 1953, paradójicamente la protesta de distintos sectores sociales se incrementó. De hecho, según un estudio de Mauricio Archila, citado por Álvaro Acevedo (2014), en estos tiempos violentos que duraron 11 años se registraron 257 protestas, de las cuales 56 fueron organizadas por estudiantes.

En 1958 se agudizó la intromisión del régimen dictatorial en el gobierno de la Universidad Nacional de Colombia; y, además, vía Decreto se dicta su Estatuto Orgánico, en el cual se determina que la institución debe alcanzar sus fines mediante *"la exaltación y el estímulo de los valores en que se basa la civilización cristiana"*. (Múnera, 2011, pág. 23)

Entre 1960 y 1980 se implantó en Colombia un proyecto educativo modernizador que tuvo como principal objetivo adecuar la educación superior a las demandas económicas, con lo cual se dirigiría la nación hacia el progreso y desarrollo capitalista, tal como la ideología desarrollista lo demandaba. (Acevedo, 2015, pág. 110)

La modernización de la educación superior del país en los años sesenta se sustentó técnica y políticamente en el Informe Atcon[11]. Con el mismo propósito, en 1969 se elaboró el Plan Básico de la Educación Superior de Colombia[12], pero no fue aprobado.

[11] Asesor estadounidense de UNESCO, autor del informe: *La universidad latinoamericana: clave para un enfoque conjunto del desarrollo coordinado social, económico y educativo en América Latina* de 1963. *"Este informe daría sustento conceptual y metódico a las misiones extranjeras que se encargarían de impulsar las carreras técnicas y tecnológicas de educación superior en América Latina".* (Acevedo, 2015, pág. 105)

[12] Plan elaborado por la Asociación Colombiana de Universidades y por el Fondo Universitario Nacional con el asesoramiento de una misión de la Universidad de California. Este plante tenía como objetivo *proponer a las autoridades competentes y a los gestores de la educación superior una serie de medidas fundamentales para lograr un avance significativo en la prestación de este servicio, avance que debía*

Las críticas de los postulados del Plan fueron publicadas por la Universidad Nacional de Colombia, y se relacionaban con la consideración de la educación como un *"mero servicio público"*; además, se criticó la *"imposición de la lógica económica a una actividad tan importante y compleja como la educación, en la medida que conduciría a la cosificación del ser humano"*, y la imposición de modelos que desconocían las realidades particulares de las regiones colombianas. (Acevedo, 2015, pág. 108)

Desde 1969 se produjeron protestas estudiantiles en contra de la imposición del Plan Básico y de las ocupaciones militares de los recintos universitarios. Sin embargo, fue en 1971 en que las manifestaciones se incrementaron en varias universidades del país y se sumaron a los paros decretados en varias casas de estudio, como muestra de solidaridad por el asesinato de estudiantes en la ciudad de Cali, en el mes de febrero. (Acevedo, 2015, pág. 109)

La situación de conmoción y conflicto que se vivía en las universidades del país se describe de la siguiente manera:

> Durante los dos primeros meses de 1971, en diferentes universidades se agudizaron los conflictos por cuestiones académicas o político-administrativas. El 26 de febrero, el periódico Vanguardia Liberal informó de muertos, heridos, saqueos y quemas de vehículos. Dicha perturbación del orden llevó al establecimiento del estado de sitio, situación que inició, según la Policía, con el ataque a una patrulla del Ejército y el intento de desarmar a un soldado (Vanguardia Liberal 1971, febrero 26). Los estudiantes de la Universidad Industrial de Santander en asamblea, junto con el Comité de Huelga, expidieron un comunicado el 1 de marzo, en el que informaban sobre el allanamiento a la Universidad y la renuncia del rector. (Acevedo, 2015, pág. 109)

El 12 de marzo de 1971 estudiantes de todo el país publicaron el "Programa Mínimo de los Estudiantes Colombianos" que reunía las propuestas y demandas del movimiento estudiantil para la reorganización del sistema de educación superior. El programa contenía propuestas tendientes a la democratización del gobierno de las instituciones con la participación de estudiantes y profesores en los principales órganos y en la

---

traducirse en una mejor educación universitaria para un mayor número de colombianos" (Acevedo, 2015, pág. 107)

elección de las máximas autoridades; a la financiación estatal de las universidades sin interferencia de agencias extranjeras. En definitiva, demandaban una nueva organización del sistema de educación superior que reconociera todas las dimensiones de la autonomía universitaria y que se la formalice en la promulgación de una nueva ley orgánica para las universidades. (Acevedo, 2015, pág. 109)

De acuerdo con Carol Villamil (2005, pág. 2013) la concepción colombiana de autonomía universitaria en la década de los ochenta se caracterizó por delinear someramente sus facultades y distinguir el alcance de sus dimensiones entre universidades públicas y privadas. Asimismo, la autora afirma que el débil análisis teórico del concepto en esta década se derivó del entendimiento de la autonomía universitaria únicamente como una dimensión de la libertad de enseñanza.

Por su parte, como consecuencia de la aprobación de la Constitución de 1991, en la década de los noventa se aborda al concepto de autonomía universitaria a partir de su reconocimiento constitucional[13] y con identidad propia, puesto que ya no dependía de la libertad de enseñanza. Se puede observar que la autonomía universitaria reconocida finalmente por la Constitución Política de Colombia de 1991 se refiere expresamente a dos dimensiones fundamentales de la autonomía, el auto gobierno y la auto regulación. Sin embargo, las disposiciones constitucionales enfatizaron que la ley fijaría los límites para el ejercicio de la autonomía universitaria y sus facultades: "darse sus directivas" (auto gobierno) y "regirse por sus propios estatutos" (auto regulación). Por esta razón, la Ley 30 de 1992 estableció *"las competencias específicas que surgían de su reconocimiento"* e instauró un régimen de inspección y vigilancia por parte del gobierno, coordinado por el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU). (Villamil, 2005, págs. 234, 235)

2.1.1.4. El caso mexicano

En 1910 se publicó la Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de México, que instituyó a la Universidad como cuerpo docente y la privó del reconocimiento de

[13] "Artículo 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". (Constitución Política de Colombia, 1991)

autonomía. La Ley estableció que la designación del Rector correspondía al Presidente de la República y nombró al Ministro de Educación Pública y Bellas Artes como Jefe de la Universidad. Además, la facultad normativa otorgada al Consejo Universitario estaba limitada por la Secretaría de Instrucción Pública, ya que a ésta le correspondía la resolución, en última instancia, de las normas expedidas por el Consejo Universitario. (García, 2005, pág. 25)

La influencia de la reforma de Córdoba en la lucha por la autonomía universitaria y el cogobierno alcanzó primero a las Universidades de Michoacán (1919) y de San Luis Potosí (1923), que fueron definidas en los decretos de los gobiernos locales como instituciones autónomas. No obstante, Armando Alcántara (2009) sostiene que la incorporación de la autonomía a estas instituciones fue únicamente formal.

Ante una huelga estudiantil que demandaba principalmente participación en el gobierno universitario y en el nombramiento de las autoridades, en 1929 el Presidente Emilio Portes Gil envió al Congreso de la Unión, Poder Legislativo mexicano, un proyecto de ley que reconocía autonomía institucional limitada a la Universidad Nacional. (Huerta, 2011, pág. 45)

La autonomía reconocida se relacionaba especialmente con su dimensión orgánica y con la génesis del cogobierno en la Universidad Nacional Autónoma de México. La facultad para nombrar al rector de la Universidad correspondía al Consejo Universitario, que estaba integrado por autoridades, docentes y estudiantes. De la misma manera, en el Consejo Universitario se estableció que la representación de los estudiantes correspondía al 50% del personal docente. (Huerta, 2011, pág. 45) Sin embargo, podemos notar que la autonomía reconocida era relativa, puesto que el nombramiento del rector, que era una atribución del Consejo Universitario, debía realizarse por medio de una terna propuesta por el Presidente de la República. (Múnera, 2011, pág. 12)

Asimismo, el Presidente de la República y el Ministro de Educación conservaron la atribución de interferir en los asuntos universitarios por medio de un poder de veto respecto de la aprobación del presupuesto y su manejo, así como de las resoluciones expedidas por los órganos colegiados de gobierno, tanto administrativos como académicos. A pesar de esto, la voz de los estudiantes creció en fuerza y se amplió su participación a la conformación conjunta de las terna para la designación de las

autoridades académicas que debía realizar el Consejo Universitario. (Múnera, 2011, pág. 12)

Un nuevo capítulo de la configuración de la autonomía universitaria en México llegaría en 1933, en un contexto de conflictos internos relacionados con la función política de la Universidad y su relación con el Estado. Dado que al interior de la institución se ratificó a la misma como abierta y plural, y que por esta razón el gobierno la consideró como opuesta al proyecto revolucionario, el Congreso de la República aprobó la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México, otorgándole plena autonomía, pero sin que el Estado se obligue a financiarla y privándola de su carácter "nacional". (Múnera, 2011, pág. 13) (Huerta, 2011, pág. 45)

A partir de 1933 se instauraron los principios de autonomía universitaria y cogobierno. La designación del rector quedaba plenamente en manos del Consejo Universitario y la participación de los estudiantes en los órganos colegiados era igualitaria a la del estamento profesoral. No obstante, las tensiones entre universidad y Estado serían constantes. (García, 2005, pág. 54)

En 1944, el Poder Ejecutivo intervino la Universidad, nombró un a Junta de ex rectores para que la reorganizaran y preparó una nueva reforma legal; esto como producto de conflictos al interior de la misma; hasta el punto de tener dos rectores que solicitaron el reconocimiento del Presidente de la República. (Huerta, 2011, pág. 12)

Con la expedición de una nueva Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México de 1945 se suprimió el principio de cogobierno y se creó la Junta de Gobierno, órgano encargado de cumplir la mayoría de funciones académicas y administrativas, entre estas, designar al rector y a las autoridades académicas. La Junta de Gobierno estaba integrada por quince miembros designados por el Poder Ejecutivo. En palabras de Leopoldo Munera:

> En México, a diferencia de Argentina, el cogobierno y la autonomía connaturales a la Reforma de Córdoba tuvieron para las élites académicas un carácter instrumental y, por consiguiente, fueron negociables con el poder político, a pesar de que el movimiento estudiantil y un sector minoritario del profesorado en ningún momento dejaron de reivindicarlos como principios básicos para la existencia de la universidad pública. El

> sentido de la universidad fue definido dentro de un juego complejo de afinidad y oposición con el Gobierno nacional. (Múnera, 2011, págs. 17, 18)

Recién en 1980, se eleva el reconocimiento de la autonomía universitaria a nivel constitucional en México, por medio de su incorporación dentro del artículo 3º, que regula el tema de la educación. De acuerdo con Sergio García, *"la fórmula de la fracción VII anuncia lo que es la autonomía, pero no la estatuye o reconoce, por sí misma, en todas las universidades e instituciones de educación superior"* sino que su reconocimiento queda en manos de las Leyes de cada universidad. (García, 2005)

2.2. El caso ecuatoriano

En este apartado se indagará el desarrollo histórico-normativo de la autonomía universitaria y el cogobierno en el Ecuador. Para ello, en cada momento histórico relevante para el reconocimiento de ambos principios, se describirá el contexto social y político por el que atravesaba el país, a fin de abonar a una mejor comprensión.

2.2.1. Los inicios de la Universidad republicana

El 26 de febrero de 1836 tuvo lugar un acontecimiento importante para la historia de la universidad pública ecuatoriana, puesto que *La Pública y Real Universidad Santo Tomás de Aquino*, que surgió de la fusión de las Universidades San Gregorio y Santo Tomás en el año 1788, cambió su denominación y se convirtió en la Universidad Central del Ecuador. (Pacheco L. , 1992)

Como se anotó previamente, la universidad colonial fue elitista, aristocrática y excluyente. Continuaba regida por órdenes religiosas y estaba reservada para blancos y criollos, y los indígenas, afro descendientes, mulatos y mestizos podían aspirar únicamente a aprender artes mecánicas (oficios) en el Colegio San Andrés. (Hurtado, 1992)

En 1853, bajo la presidencia de José María Urbina, el Senado y la Cámara de Representantes expidieron la Ley de Libertad de Estudios, que postuló *"una sui generis reforma educativa".* (Pacheco L. , 2015, pág. 181) Esta Ley reconoció la libertad de estudios, la libre asistencia a clases y la libertad de enseñanza, lo cual permitía el establecimiento de nuevos centros educativos en el país.

En 1857, Gabriel García Moreno fue nombrado rector de la Universidad Central del Ecuador; y su vicerrector, a propósito de la *sui generis reforma educativa* de Urbina, se quejaba al gobierno en los siguientes términos: *"hemos observado desiertas las aulas, protegido el ocio, malogrados los talentos, relajada la moral de los alumnos y autorizada la vagancia (...) ha ensanchado el campo de la disipación donde las ciencias han encontrado su sepulcro".* (Moncayo, 1944, pág. 46)

2.2.2 Las primeras transgresiones a la autonomía universitaria

En los años 1867 y 1868, bajo la presidencia de Jerónimo Carrión, se crearon las Universidades de Guayaquil y Cuenca respectivamente. (Pacheco L. , 1992)

En enero de 1869, Gabriel García Moreno se tomó la Presidencia de la República por medio de un golpe de Estado, y el 13 de febrero del mismo año, mediante decreto, declaró disuelta la Universidad Central del Ecuador, motivado en la defectuosa dirección de la instrucción pública y en la absurda organización de la institución. (Pacheco L. , 2015, pág. 183)

En este punto no podemos hablar estrictamente de una transgresión a la autonomía universitaria, puesto que el Estado no había reconocido en normas positivas dicho principio. Sin embargo, podemos observar cómo el poder político manejaba los asuntos universitarios cual si se tratara de cualquier otra dependencia del Estado.

El mismo año, mediante decreto legislativo se convirtió a la universidad en Escuela Politécnica, institución *"destinada exclusivamente a formar profesores de tecnología, ingenieros civiles, arquitectos, maquinistas, ingenieros en minas y profesores de ciencias*" (Pacheco L. , 2015, pág. 183); como aspecto positivo debe destacarse que la fundación de la Escuela Politécnica fue la primera aproximación del Ecuador a las ciencias naturales y exactas.

La vida de la Escuela Politécnica duró poco, puesto que en 1875, tras el asesinato de García Moreno, el presidente Antonio Borrero la clausuró y reabrió la Universidad Central del Ecuador, tal como se encontraba organizada en 1867 previo a su clausura. (Pacheco L. , 2015, pág. 185)

En 1876 ascendió al poder, también por las armas, el Gral. Ignacio de Veintemilla, y en 1880 el Congreso aprobó un decreto mediante el cual se estableció que la designación del rector y vicerrector de la Universidad corriera por parte del Ejecutivo.

Además, una vez que Veintemilla nombró al doctor Ascencio Gándara como rector, se determinó que los profesores tendrían la calidad de interinos, opuesto a la calidad de catedráticos propietarios que se manejaba en ese entonces. (Pacheco L. , 2015, pág. 186)

Manuel Agustín Aguirre (1973) señala que, la primera protesta estudiantil en las calles se produjo con motivo de defender a los catedráticos que el gobierno de Veintemilla calificó como interinos; no obstante, el dictador los encarceló.

En ese sentido, Osvaldo Hurtado (1992) afirma que la universidad ecuatoriana, desde los inicios de la República, nunca estuvo a salvo de los conflictos generados en la vida política del país, y tuvo que resistir las arbitrariedades de dictadores que la sometieron temporalmente a los intereses del gobierno de turno.

Alejandro Moreano (1989) señala que es en la universidad liberal en la que el modelo napoleónico toma forma y se instaura en el país. Además, con la Revolución Liberal de 1895, la universidad rompió todo vínculo con la Iglesia Católica. Es así que, se suprimió la Facultad de Teología y se eliminó la cátedra de Derecho Canónico. (Pacheco L. , 2015, pág. 187)

2.2.3. El reconocimiento formal del cogobierno y la autonomía universitaria en el sistema jurídico ecuatoriano

En 1918, el mismo año de la publicación del Manifiesto Liminar de Córdoba, se aprobó en el Ecuador el cogobierno universitario vía decreto, el cual establece:

> El Congreso de la República (…) adoptando las ideas emitidas por el Congreso de Estudiantes reunido en Bogotá el 20 de julio de 1910, decreta: Artículo Único: Los estudiantes de cada Facultad de la Universidad Central, tienen derecho de hacerse representar por un delegado a la Junta General de Profesores con voz y voto en las elecciones que esta Junta hiciere, los mismos estudiantes reglamentarán la manera de proceder a la elección. (Moncayo, 1944, págs. 210, 211)

Dado que además de la Junta General de Profesores, en la Universidad existían otros dos órganos colegiados, la Junta Administrativa y las Juntas de Facultad, en 1922 los estudiantes solicitaron participación en éstos órganos y obtuvieron el siguiente decreto:

> Art. 1º. Refórmase el Decreto Legislativo de 30 de octubre de 1918 en la forma siguiente: Los estudiantes de la Universidad tendrán representación con voz y voto en la Junta General de Profesores, en la Junta Administrativa y en las Juntas de Facultad.
>
> El número de alumnos representantes a cada una de las juntas nombradas será igual a la tercera parte del número de profesores de que legalmente se componen aquellas. (Pacheco L. , 2015, pág. 191)

Podemos subrayar que la representación de los estudiantes en los órganos colegiados es igual a la tercera parte de la representación de los profesores, y que los estudiantes, hasta el día de hoy, demandan un porcentaje mayor o incluso algunos, el cogobierno paritario.

Ya en el marco de la Revolución Juliana, en 1925 se dictó el Decreto Supremo N° 244 Sobre la Enseñanza Superior, publicado en el Registro Oficial N° 81 de 17 de octubre de 1925. Esta es una de las mayores conquistas del movimiento estudiantil, puesto que la Federación de Estudiantes logró que se introdujera y reconozca por primera vez en el país el principio de autonomía universitaria en la legislación nacional.

El artículo 2 del referido Decreto establecía: *"Reconócese la autonomía de las Universidades de la República en cuanto a su funcionamiento técnico y administrativo, con sujeción al presente decreto"*. (Pacheco L. , 2015, pág. 192)

Asimismo, el artículo 5 del Decreto en mención faculta a las universidades, por primera vez en la historia republicana nacional, a dictar sus propios estatutos.

Como autoridades de las universidades se establecieron las siguientes: el Consejo Universitario, la Asamblea Universitaria, el Rector, las Facultades y los Decanos.

El artículo 8 de la norma ibídem determina: "*El Consejo Universitario se compondrá: del Rector, del Vicerrector, los Decanos, el Representante del Ministerio de Instrucción Pública, y de un estudiante por cada Facultad, incluyéndose el Presidente del Centro Local de la Federación de Estudiantes, quien representará a los alumnos de la Facultad a la cual pertenezca"*. (Pacheco L. , 2015, pág. 192)

Cabe resaltar de la norma citada que la representación de los estudiantes ante el Consejo Universitario es paritaria a la del personal académico. No obstante, la Asamblea Universitaria se conformaba con todos los profesores titulares, la mitad de profesores agregados de cada Facultad, del Presidente del Centro Local de la Federación de Estudiantes y de un número de estudiantes igual a la tercera parte del de profesores titulares y agregados que deben integrar la Asamblea.

El reconocimiento expreso de la autonomía universitaria, lejos de garantizar la no intromisión de los gobiernos de turno en el quehacer universitario, debía comprenderse como el inicio de una larga lucha de estudiantes y docentes por hacer respetar dicha autonomía y por cargarla, cada vez, de mayores alcances.

De este modo, en la primera presidencia de José María Velasco Ibarra, el 17 de diciembre de 1934, la Universidad Central del Ecuador volvió a ser clausurada. La Universidad fue reorganizada el 18 de diciembre de 1935; sin embargo, un año después de esto, volvió a ser clausurada; esta vez, por el dictador Federico Páez. (Pacheco L. , 2015, pág. 194)

En 1938 se expidió una nueva Ley de Educación Superior, la cual confirmaba el principio de autonomía universitaria y, por primera vez, se extiende su alcance hasta su dimesión económica. (Pacheco L. , 2015)

Prueba de que el movimiento estudiantil era protagonista de los acontecimientos políticos en este momento de la historia del país, es la aprobación de los estatutos de la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (FEUE), el 27 de noviembre de 1944. (Hurtado, 1992)

Como lo señala Enrique Ayala Mora, citado por Lucio Coello (1994, pág. 57), la creación de la FEUE es la confirmación de la *"presencia orgánica de los partidos políticos en la vida universitaria"*.

Asimismo, Manuel Agustín Aguirre (1973) afirma que en el siglo XX, sobre todo con la expansión de los partidos políticos socialistas y comunistas, con el afán de auspiciar sus doctrinas, los partidos políticos se disputaron el manejo y control de la universidad, directa e indirectamente.

Sobre estos hechos cabe preguntarse ¿la intromisión de partidos políticos en las agremiaciones nacientes de estudiantes y profesores puede considerarse una transgresión de la autonomía universitaria? Si la autonomía universitaria y el gobierno compartido por

sus estamentos rechazan las intervenciones externas a la universidad, ¿se puede considerar que el convertir a las agremiaciones de estudiantes y profesores como un *"botín político"* partidista, está en armonía con la autonomía universitaria?

El reconocimiento de la autonomía universitaria a nivel constitucional tuvo que esperar hasta 1945, como se muestra a continuación:

> Art. 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.
>
> Se garantiza la libertad de cátedra.
>
> Se garantiza la libertad de organización de los profesores y de los estudiantes.
>
> La ley determinará la forma de intervención de los estudiantes en los asuntos directivos y administrativos de los institutos de educación.

Respecto de la dimensión organizacional de la autonomía, la Constitución de 1945 establece expresamente que la participación de los estudiantes en la dirección y administración de la Universidad se determinará en la Ley. No obstante, se garantiza que los estudiantes y docentes se organicen al interior de la universidad.

Sobre la dimensión académica podemos destacar la garantía de la libertad de cátedra, que se complementa con el artículo 144, que establece que la investigación científica es libre.

Por último, en relación a la dimensión financiera de la autonomía, considerando que no existiría tal autonomía sin los recursos económicos para que la Universidad desarrolle sus funciones, el texto constitucional establece expresamente que el Estado procurará la creación del patrimonio universitario.

Hasta el momento, hablar de la Universidad en el Ecuador era hablar de la Universidad Pública. Sin embargo, en palabras de su primer rector, citado por Lucio Coello, (1994, pág. 57) Aurelio Espinosa Pólit, con el objetivo de *"formar los cuadros que la derecha requería en la lucha política, como expresión de la alianza del clero con los notables del conservadurismo*" se funda la Pontificia Universidad Católica del Ecuador en 1946, primera universidad privada del país.

Asimismo, en 1962 se fundó la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, segunda universidad privada del país, también con carácter confesional. (Pacheco L. , 2015, pág. 196)

Lucas Pacheco (2015, pág. 197) narra que en 1963, la Junta Militar que gobernaba el país invadió la Universidad Central del Ecuador, en la cual *"rector, autoridades y profesores quedaron a merced de la reorganización del Gobierno"*.

En ese contexto, la Constitución de 1967 ratificó el contenido normativo de la autonomía universitaria e incorporó la garantía de inviolabilidad de los recintos universitarios. El artículo 43, en su parte pertinente establece: "*(...) Sus recintos son inviolables, y no pueden ser allanados sino en los casos y términos en que puede serlo la morada de una persona (...)*".

Además, en la Constitución de 1979, la cual significó el regreso a la democracia del Ecuador, se incorporó la prohibición para que el gobierno clausure, reorganice o prive de sus rentas a las universidades del país. El artículo 28 de dicha Constitución, en lo respectivo señala: "*(...) No pueden el Ejecutivo ni ninguno, de sus órganos, autoridades o funcionarios, clausurarlas ni reorganizarlas, total o parcialmente, ni privarlas de sus rentas o asignaciones presupuestarias (...)*.

2.2.4. Ley de Universidad y Escuelas Politécnicas (1982)

Bajo el mandato del Presidente Osvaldo Hurtado se promulgó y publicó la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas en el Registro Oficial N° 243 de 14 de mayo de 1982.

Esta Ley reconoce los principios liberales de la educación superior, como la autonomía universitaria, cogobierno, libertad académica, científica y de investigación, conforme la tradición ecuatoriana y latinoamericana.

Una de las principales innovaciones de la Ley citada es el establecimiento de un organismo *"que orientará, coordinará y armonizará la acción y los principios pedagógicos, culturales y científicos de las Universidades y Escuelas Politécnicas"* (Ley 88, 1982, art. 8), a saber, el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP).

Las principales atribuciones del CONUEP se circunscribían a cierta regulación en materia de escalafón de profesores universitarios, funcionamiento de programas de posgrado, revalidación y equiparación de título; y, a la distribución de los fondos para las universidades y escuelas politécnicas contenidos en el Presupuesto General del Estado. Además, este Órgano estaría a cargo de la aprobación de los estatutos de las Universidades y Escuelas Politécnicas.

Este Organismo también estaría a cargo de la aprobación de la apertura de extensiones y coordinar planes y programas de estudios. La atribución para la creación de nuevas universidades y escuelas politécnicas, de acuerdo con la Ley, la ostentaban la Función Legislativa y Ejecutiva, previo informe del CONUEP. No obstante, dado que el informe no era vinculante, *"se convirtió en un mero trámite que finalmente no contaba a la hora en que se tomaban las decisiones, más políticas y clientelares que académicas".* (Carvajal, 2016, pág. 167)

El CONUEP estaba integrado por los Rectores de las Universidades y Escuelas Politécnicas oficiales (públicas) y particulares; tres representantes de los profesores, uno por las universidades oficiales, uno por las escuelas politécnicas, y uno por las universidades particulares; 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; un representante de los trabajadores de las Universidades y de las Escuelas Politécnicas oficiales y particulares; un representante del Ministerio de Educación y Cultura; y un Miembro del Consejo Nacional de Desarrollo. (Ley 88, 1982, art. 9)

Como se observa, la integración de este Organismo incluía la participación de tres estudiantes, representantes gremiales nacionales, con voz y voto. Si bien el cogobierno hasta ese momento se circunscribía al ámbito interno de las universidades, en esta Ley se amplía su alcance, puesto que los estudiantes tienen representación no solo en el órgano que gobierna cada universidad, sino que participan de manera activa, al menos formalmente, en el CONUEP.

Respecto del gobierno interno de las universidades y escuelas politécnicas, la Ley establece los siguientes organismos y autoridades: La Asamblea Universitaria o Politécnica; el Consejo Universitario o Politécnico; el Rector; el Vicerrector o los

Vicerrectores; y, las demás autoridades y organismos establecidos en los estatutos de las Universidades y Escuelas Politécnicas. (Ley 88, 1982, art. 16)

Los estudiantes, dentro de las universidades y escuelas politécnicas tenían representación en la Asamblea Universitaria o Politécnica y en el Consejo Universitario o Politécnico.

De acuerdo al artículo 17, la Asamblea estaría integrada por los profesores principales y agregados, que tengan por lo menos dos años de ejercicio continuado de la cátedra; representantes estudiantiles, elegidos en un número igual al 50% de los docentes que integran la Asamblea; y, representantes de los trabajadores, elegidos en un número igual al 10% de los profesores que integran la Asamblea.

Los representantes de los estudiantes serían elegidos mediante votación universal, directa y secreta. En ese sentido, el porcentaje de representación de los estudiantes, en relación al estamento docente, es considerablemente alto, teniendo en cuenta que además de las atribuciones de la Asamblea Universitaria y Politécnica descritas en el artículo 18[14], ésta también se encargaba de elegir al Rector y a los Vicerrectores, también mediante votación directa y secreta.

De acuerdo al artículo 20, el Consejo Universitario o Politécnico lo integrarían: el Rector, quien lo presidirá; el Vicerrector; las autoridades docentes que se determinen en los estatutos; un número de representantes estudiantiles equivalente al 50% de las autoridades docentes; un número de representantes de los trabajadores equivalentes al 10% de las autoridades docentes; el Presidente de la Federación de Estudiantes; el Presidente de la Asociación de Docentes; y, el Presidente de la Asociación de Trabajadores.

Se puede observar que en este órgano colegiado los estudiantes también tienen una representación del 50% de las autoridades docentes; y que en el Consejo Universitario o Politécnico se incluye la representación gremial del Presidente de la Federación de estudiantes.

Asimismo, el artículo 27, en concordancia con el artículo 16, reafirma que los estatutos de las Universidades y Escuelas Politécnicas pueden incorporar otros órganos de gobierno

[14] Art. 18.- Son atribuciones de la Asamblea Universitaria o Politécnica:
a) Declarar vacantes por mayoría no menor de las dos terceras partes de sus miembros, los cargos de Rector y Vicerrectores por incapacidad física o mental; o por abandono, sin causa justa, por más de treinta días.
b) Conocer y resolver los asuntos que le sean sometidos por el Consejo Universitario o Politécnico;
c) Conocer el informe del Rector;
d) Los demás que le confieran la Ley, el estatuto y los reglamentos.

distintos a los estudiados previamente; no obstante, también reivindica la participación de los estudiantes en los mismos, con una representación del 50% del número de docentes[15].

A criterio de Iván Carvajal (2016, pág. 160), este periodo se caracterizó por la ausencia de políticas públicas orientadas a la educación superior, puesto que la principal relación entre Estado y Universidad estaba ligada únicamente al financiamiento de las mismas. Además, las representaciones gremiales en los órganos de gobierno de las universidades y escuelas politécnicas, dieron lugar al surgimiento de *"grupos de presión y de intereses clientelares en muchas instituciones universitarias públicas que se impusieron a través de la violencia y el terror para captar la dirección de las organizaciones estudiantiles, e incluso de los gobiernos de algunas instituciones".*

A pesar de que la política pública sobre educación superior se limitaba al financiamiento de las instituciones, este sufrió una caída permanente a lo largo de la década de los ochenta, a pesar del incremento de la matrícula.

Lucas Pacheco (2015) revela que entre 1975 y 1984 el financiamiento de la educación superior del país correspondía alrededor del 1% del Producto Interno Bruto; no obstante, en 1988 se redujo al 0,7% y al 0,5% en 1990. Sobre el 0,5% de 1990, José Joaquín Brunner (1993) advierte que esa cifra era una de las más bajas entre los países de América Latina.

Sobre el gasto por alumno, Brunner (1993) apunta que decayó de $980 dólares por alumno en 1980 a $440 dólares por alumno en 1992, que también correspondía a una de las cifras más bajas en la región: Argentina, $860 dólares por estudiante; Colombia, $1.600 dólares por estudiante; y, Chile, $ 3.200 dólares por estudiante.

Además del pobre financiamiento de la educación superior en el país, se debe tomar en cuenta la *"ineficiencia del gasto"*, puesto que las universidades y escuelas politécnicas tenían excesivo personal administrativo, comparado con el personal académico.

[15] Art. 27.- Los estatutos de las Universidades y Escuelas Politécnicas fijarán la composición y atribuciones de los demás organismos del gobierno, así como la forma de elección o designación de sus miembros y los requisitos para formar parte de los mismos.
En los organismos plurales de gobierno, la representación estudiantil será equivalente al cincuenta por ciento y la de los trabajadores al diez por ciento, del número de docentes.

2.2.5. Ley de Educación Superior (2000)

La Ley de Educación Superior, publicada en el Registro Oficial No. 77 de 15 de mayo del 2000, bajo la presidencia de Gustavo Noboa Bejarano, derogó la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas, y se configuró como el nuevo marco normativo en materia de educación superior en el país.

De la misma forma que la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas, bajo el discurso político de respetar la autonomía universitaria y con el objetivo de alcanzar una amplia independencia de las instituciones de educación superior respecto del Estado, la Ley de Educación Superior creó el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP)[16] como organismo *"planificador, regulador y coordinador del Sistema Nacional de Educación Superior"*. (Ley 16, 2000, art. 11)

El CONESUP contaba con amplias facultades de regulación, entre las más importantes las siguientes: aprobar los informes sobre la creación de nuevas universidades y escuelas politécnicas; aprobar la creación y supresión de institutos técnicos y tecnológicos; reglamentar el Sistema Nacional de Admisión y Nivelación Estudiantil; fijar los lineamientos generales para las modalidades de educación semipresencial y a distancia; aprobar la creación de extensiones y programas de posgrado; intervenir las universidades y escuelas politécnicas para solucionar problemas en su funcionamiento; aprobar los estatutos de las universidades y escuelas politécnicas, de las asociaciones gremiales de profesores, estudiantes y trabajadores, y asignar los recursos que les corresponde de acuerdo con la Ley; aprobar los parámetros de distribución de las rentas asignadas a las universidades y escuelas politécnicas en el Presupuesto General del Estado o en leyes especiales; aprobar los lineamientos del reglamento de carrera académica o escalafón del docente universitario y politécnico; fijar las normas para la homologación de estudios; etc. (Ley 16, 2000, art. 13)

La integración del CONESUP fue uno de los principales temas de debate en la discusión de la Asamblea Nacional Constituyente del 2008. Este órgano estaba conformado por nueve miembros: dos rectores por las universidades públicas; un rector elegido por las escuelas politécnicas públicas; un rector por las universidades y escuelas politécnicas

[16] Art. 11.- El Consejo Nacional de Educación Superior es una entidad autónoma, de derecho público, con personería jurídica. Su sigla será CONESUP y es el organismo planificador, regulador y coordinador del Sistema Nacional de Educación Superior. Tendrá como domicilio la capital de la República.
Sus resoluciones en el marco de esta ley serán de cumplimiento obligatorio.

particulares; dos representantes del sector público, el Ministro de Educación y Cultura y el máximo personero del organismo estatal de ciencia y tecnología, o sus delegados; un representante por el sector privado, designado por un colegio electoral integrado por los presidentes nacionales de las cámaras de la producción del país y las federaciones nacionales de colegios profesionales; y, un presidente del Consejo, elegido fuera de seno, que deberá ser un ex rector universitario o un académico de prestigio. (Ley 16, 2000, art. 12)

De la integración del CONESUP podemos colegir al menos dos diferencias sustanciales respecto a la conformación del CONUEP. En primer lugar, observamos que la representación de los estudiantes, por medio de los presidentes de las agremiaciones nacionales, fue suprimida. De esta manera, los estudiantes no contaban con voz en el órgano planificador y regulador del sistema de educación superior, y el alcance del cogobierno se reduce al ámbito interno de las universidades y escuelas politécnicas.

En segundo lugar, se advierte la participación del sector privado dentro del seno del CONESUP, ya sean representantes de las cámaras de la producción o de los colegios profesionales, lo cual indica la clara orientación del organismo hacia los intereses del mercado.

La representación que los estudiantes perdieron en el órgano regulador y planificador de la educación superior se trasladó a la Asamblea de la Universidad Ecuatoriana, organismo representativo y consultivo que sugiere al CONESUP políticas y lineamientos para las universidades y escuelas politécnicas; más, su potestad resolutiva se limita a los asuntos que el CONESUP someta a su decisión. (Ley 16, 2000, art. 9)

Uno de los aspectos más innovadores de la presente Ley, relacionado con los procesos que Claudio Rama (2006) denominó como "la tercera reforma universitaria" de América Latina, fue la creación de un órgano encargado de la evaluación y acreditación de la Educación Superior; esto es, el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA)[17].

[17] Art. 93.- El Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación tendrá a su cargo la dirección, planificación y coordinación del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior y se regirá por su propio reglamento.
Son funciones del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación:
a) Promover la cultura de la evaluación en los organismos y las instituciones del Sistema de Educación Superior del país;

Iván Carvajal (2016, pág. 180) sostiene que uno de los ejes de la tercera reforma latinoamericana es la incorporación en las legislaciones de sistemas públicos de evaluación y acreditación; a criterio del autor, la novedad de esta reforma se relaciona con la incorporación de la tradición estadounidense de la "accountability" a los sistema de educación superior nacionales, lo cual implica que las políticas públicas y el financiamiento de las instituciones, se relacionan con el nivel de calidad de las mismas, en términos de eficacia, eficiencia y pertinencia.

Retomando las disposiciones referentes al cogobierno, resulta importante subrayar que la Ley establece que la máxima autoridad de las universidades y escuelas politécnicas deberá ser un órgano colegiado superior; no obstante, su integración deberá ser regulada por sus propios estatutos. Asimismo, señala que los demás órganos colegiados académicos y administrativos de gobierno de las universidades y escuelas politécnicas, así como su organización, integración y atribuciones, serán definidos por sus estatutos. (Ley 16, 2000, Arts. 27, 28)

La Ley definió que la participación de los estudiantes en los órganos colegiados de cogobierno será equivalente a un porcentaje entre el 10% y el 50% del total del personal

---

b) Fijar las políticas de evaluación y acreditación de los centros de educación superior;
c) Determinar las características, criterios e indicadores de calidad y los instrumentos que han de aplicarse en la evaluación externa;
d) Definir los términos de referencia básicos de la autoevaluación de los organismos y las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior;
e) Elaborar normas, guías y documentación técnica necesarios para la ejecución de los procesos de autoevaluación, evaluación externa y acreditación;
f) Designar a los miembros del Comité Técnico de Evaluación y Acreditación;
g) Calificar, previo concurso, a las instituciones y consultores especializados, nacionales o internacionales para la ejecución de procesos de evaluación externa y acreditación de los centros de educación superior;
h) Vigilar que los procesos de evaluación interna y externa se realicen de conformidad con las normas y procedimientos que para el efecto se establezcan y garantizar que sus resultados sean fruto de una absoluta independencia e imparcialidad;
i) Conocer y resolver sobre los informes y recomendaciones derivados de los procesos de evaluación;
j) Otorgar certificados de acreditación institucional, por programas y por carreras, a los centros de educación superior y unidades académicas que hayan cumplido con todos los requisitos exigidos para el efecto. Este certificado de acreditación tendrá carácter temporal;
k) Divulgar de manera amplia los resultados de los procesos de acreditación y los resultados de la evaluación externa, con el propósito de orientar a la sociedad sobre la calidad y características de las instituciones y programas del sistema;
l) Asesorar en el establecimiento y ejecución del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para la educación básica y media;
m) Elaborar informes y ponerlos a consideración de los organismos competentes;
n) Presentar anualmente un informe de sus labores al Congreso Nacional, al Presidente de la República, a la Asamblea de la Universidad Ecuatoriana, al CONESUP y al Consejo Nacional de los Institutos Superiores Técnicos y Tecnológicos. Igualmente, enviará informes al Congreso Nacional, cuando éste lo requiera; y,
ñ) Los demás que determine esta ley y el correspondiente reglamento.

académico con derecho a voto, y que el porcentaje debería establecerse en los estatutos de las universidades y escuelas politécnicas[18].

Las elecciones de los representantes estudiantiles ante los órganos de cogobierno debían realizarse por votación universal, directa, secreta y obligatoria, y los requisitos para los candidatos corresponden a criterios de: nacionalidad, ser ecuatoriano o haber estudiado el bachillerato en el Ecuador; de excelencia académica, acreditar promedio equivalente a muy buena o superior en el periodo inmediato anterior y no haber reprobado el año regular o ciclo inmediato anterior o su equivalente; de suficiencia, haber aprobado dos años lectivos o su equivalente; y, de conducta, no haber sido sancionado por falta considerada grave. Además, la periodicidad de la renovación de los representantes al cogobierno se debe establecerse en los estatutos (LES, 2000, art. 35)

En la siguiente tabla se puede observar una comparación con los cambios que la LES del 2000 introdujo respecto a la participación de la comunidad universitaria en los órganos de cogobierno y en la elección de las autoridades:

LEY	Comunidad universitaria	Órganos cogobierno	Elección rector y vicerrector	*Asamblea universitaria y politécnica
LES 2000	Autoridades	Sin límite de porcentaje	N/A	-
	Estudiantes	10 al 50%	10 al 50% (del personal académico derecho a voto - a partir del 2do año)	-
	Profesores	Según estatutos	100% personal académico titular (mayor a un año en calidad titular)	-
	Servidores y trabajadores	Hasta el 10%	Hasta el 10% (del personal académico derecho a voto - mayor a un año de trabajo)	-
	Graduados	N/A	N/A	-
LUEP 1982	Autoridades	Sin límite de porcentaje	-	N/A
	Estudiantes	50% autoridades docentes + presidente federación estudiantes	-	50% de los profesores que integran la Asamblea
	Profesores	Las autoridades docentes que se determinen en el estatuto + presidente asociación docentes	-	100% profesores principales y agregados con al menos 2 años de ejercicio continuado de la cátedra
	Servidores y trabajadores	10% autoridades docentes + presidente asociación trabajadores	-	10% profesores que integran la Asamblea
	Graduados	N/A	-	N/A
* En la LUEP, la Asamblea universitaria o politécnica se encargaba de elegir al Rector.				

Fuente: LUEP (1982), LES (2000). Elaboración: propia.

[18] Art. 35.- La participación de los estudiantes en los organismos colegiados de gobierno será equivalente a un porcentaje entre el diez por ciento (10%) y el cincuenta por ciento (50%) del total del personal académico con derecho a voto, exceptuándose al Rector y Vicerrector o vicerrectores de esta contabilización; la de los empleados y trabajadores hasta el diez por ciento (10%), éstos no participarán en las decisiones de carácter académico. Cualquier fracción será aproximada al número entero inmediato superior.

Cabe subrayar que no se prohíben las delegaciones gremiales para la representación de estudiantes ante los órganos de cogobierno, lo cual dejaba abierta la posibilidad de que las mismas agremiaciones estudiantiles sean las encargadas de organizar las elecciones y elegir a sus representantes ante los órganos colegiados de cogobierno, del seno de la agremiación. En contraposición, debe observarse que el presidente de la federación de estudiantes ya no es considerado como miembro integrante de los órganos de dirección de la universidad o escuela politécnica, tal como se establecía en la Ley de 1982.

Considerando que la Ley de 1982 delimitaba específicamente que la participación de los estudiantes en los órganos de cogobierno correspondía al 50% del total del personal académico con derecho a voto, se puede concluir que con la nueva Ley, las universidades y escuelas politécnicas están facultadas para establecer en sus estatutos, y en nombre de la autonomía, una disminución drástica de la participación de los estudiantes en la dirección de las instituciones y, en consecuencia, del alcance del cogobierno.

De la misma manera, la Ley de Educación Superior establece que la elección de Rector y Vicerrector se realizará mediante votación universal, directa, secreta y obligatoria de profesores titulares que ostenten esa calidad por más de un año; de estudiantes que hayan aprobado el primer año o ciclos equivalentes; y de los empleados y trabajadores titulares con más de un año en esa calidad. No obstante, también se establece que los votos de los estudiantes equivaldrán a un porcentaje entre el 10% y el 50% del total del personal académico con derecho a voto, tal cual su participación en los órganos de cogobierno. (Ley 16, 2000, art. 34)

Como aspectos positivos y destacables, relacionados con la participación de los estudiantes, se subrayan: 1) la introducción de la figura de referendo como mecanismo de participación de la comunidad universitaria o politécnica en asuntos trascendentes de la institución; sin embargo, el mismo debería ser normado por los estatutos de cada universidad o escuela politécnica[19]; y, 2) la garantía de la existencia de organizaciones gremiales en el seno de las instituciones de educación superior, las cuales se regirán por su propio estatuto e incluso podrían cofinanciarse con recursos institucionales[20].

[19] Art. 37.- Se establece el mecanismo de referendo en las universidades y escuelas politécnicas, para consultar asuntos trascendentales de la institución por convocatoria del Rector o del máximo órgano colegiado de la entidad. El correspondiente estatuto normará esta facultad.

[20] Art. 41.- Los centros de educación superior garantizarán la existencia de organizaciones gremiales en su seno, las cuales tendrán sus propios estatutos aprobados por el máximo órgano colegiado de la institución y

Después de haber analizado los principales cambios introducidos por la Ley de Educación Superior del año 2000, tanto de manera general como específicamente en lo concerniente al cogobierno y a la participación de los estudiantes en los asuntos de gobierno universitario, destacamos el siguiente análisis crítico de la vigencia de la Ley referida y de su aplicación:

> La inactividad del Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) durante sus primeros cinco años (2000-2005), los obstáculos que se pusieron a la instauración del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA), así como la errónea incorporación a estos organismos de representantes del sector externo –cámaras, colegios profesionales–, tuvieron resultados nefastos frente al intento de una racionalización del sistema en un ambiente democrático. (Carvajal, 2016, pág. 182)

Por último, una vez revisado el desarrollo de la autonomía universitaria y el cogobierno en la historia normativa del Ecuador, podemos afirmar que su reconocimiento y respeto por parte del Estado ha estado vinculado directamente con las distintas revoluciones políticas suscitadas en el país, y que se han legitimado como reivindicaciones democráticas más allá del ámbito netamente universitario.

---

podrán ser cofinanciadas con recursos institucionales sujetos a los controles establecidos legalmente, para programas académicos o de capacitación.
Sus directivas deberán renovarse de conformidad con las normas estatutarias; caso contrario, el máximo órgano colegiado de la institución convocará a elecciones que garantizarán la renovación democrática.

3. El cogobierno como elemento consustancial de la autonomía universitaria responsable

El presente capítulo comprenderá, en primer lugar, una aproximación al alcance de la autonomía universitaria responsable en el marco jurídico ecuatoriano. Posteriormente, se indagará el alcance del cogobierno y su relación con la autonomía universitaria responsable, a través del análisis de la normativa expedida por el Consejo de Educación Superior concerniente al desarrollo de ambos principios y de su aplicación. Por último, se realizará un análisis crítico de los cambios normativos relacionados con el ejercicio del cogobierno, contenidos en la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior, publicada en el Registro Oficial N°297 de 2 de agosto de 2018.

3.1. Alcances de la autonomía universitaria responsable en el marco jurídico ecuatoriano

La autonomía universitaria, como se ha precisado anteriormente, constituye un medio o un "escudo jurídico" que permite a las instituciones universitarias cumplir sus funciones sociales con un grado necesario de independencia de interferencia externa, principalmente, de los Estados y los mercados. Sin embargo, su alcance y configuración, lejos de ser inequívocos, varían de acuerdo a las tradiciones, contextos y regulaciones del territorio en el que se la ejerce.

Considerando que el ejercicio de la autonomía universitaria debe garantizar el efectivo cumplimiento del derecho a la educación de los ciudadanos y de las misiones y fines de las instituciones de educación superior, en primer lugar se revisará de manera sucinta la configuración del derecho a la educación superior en el marco normativo vigente; y, luego, se indagarán los alcances y el ejercicio de la autonomía universitaria responsable en el Ecuador desde la vigencia de la Constitución del 2008.

3.1.1. La educación superior en el marco normativo vigente

Previo a analizar la configuración normativa del derecho a la educación superior en el Ecuador, consideramos pertinente exponer el estado del sistema de educación superior en el país antes de la aprobación de la Constitución de Montecristi en el 2008. Además, partimos del supuesto que, sin lugar a dudas, la situación por la que atravesaba la

educación superior en el Ecuador, condicionó su tratamiento y posterior configuración normativa.

3.1.1.1. El Mandato Constituyente No. 14

Como anotamos previamente, desde la vigencia de la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas de 1982, y con la Ley de Educación Superior del 2000, la educación superior del país vivió una época de auto regulación. Calificada de esa forma porque los organismos encargados de la regulación del sistema, el CONUEP y el CONESUP respectivamente, estuvieron integrados, en su gran mayoría, por rectores universitarios y politécnicos.

En ese sentido, el gobierno de Rafael Correa Delgado empezó a cuestionar la motivación, los fines y las consecuencias de la auto-regulación del sistema de educación superior, principalmente por la baja calidad de las instituciones y con el argumento de que la Constitución de 1998 prohibía expresamente que las instituciones u organismos sujetos a regulación, sean regulados por sus mismos actores[21].

Frente a esta situación, la Asamblea Nacional Constituyente, expidió el Mandato Constituyente No. 14, que en lo principal derogó la Ley de creación de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, con lo cual se extinguía a la Universidad referida; y, reformó la Ley de Educación Superior del 2000, específicamente el artículo correspondiente a la integración del CONESUP, a fin de eliminar la representación que el sector privado (cámaras de la producción) tenía en el Organismo.

Sin embargo, en las disposiciones transitorias del Mandato referido se dispuso al CONESUP y al CONEA que realizaran una evaluación sobre el estado de la educación superior en el país, en una clara interpelación del Estado a la universidad ecuatoriana.

En el 2009 el CONEA presentó su *Informe de evaluación de desempeño de universidades y escuelas politécnicas* ordenado por el Mandato Constituyente No. 14, el cual clasificó a las instituciones en cinco categorías, con el objetivo de depurar y mejorar el sistema de educación superior.

[21] "Art. 123.- No podrán ser funcionarios ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación, quienes tengan intereses o representen a terceros que los tuvieren en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas (…)". (Constitución Política del Ecuador, 1998)

En el informe se clasificó a 25 instituciones en la categoría E, correspondiente a las universidades con la peor evaluación de desempeño. Todas las instituciones de esta categoría fueron creadas a partir de 1997, y al momento de la evaluación ninguna presentaba las condiciones exigibles para el cabal funcionamiento de una universidad.

Las conclusiones respecto de las universidades categoría E fueron alarmantes:

> (…) son instituciones con una orientación netamente empresarial. Al operar como empresas, la rentabilidad se convierte en el eje principal de su gestión (…) Siguiendo una lógica empresarial, resulta que las funciones de estas instituciones están cada vez supeditadas a las "fuerzas del mercado". La explotación del conocimiento que puede generar ingresos inmediatos es valorada y atendida, mientras que aquellos que demandan mayor esfuerzo económico y académico, al menos en términos de equipamiento e infraestructura son relegados a un segundo plano, o simplemente descartados (…) Estas universidades carecen del conjunto del compromiso y capacidad para ocuparse de los problemas sociales y su carácter comercial ha dado paso a una universidad desenraizada de su entorno social, sin ninguna incidencia en las realidades locales y regionales a las que debería dar respuesta. El objetivo es claro: vender un producto (la educación superior como mercancía), de calidad dudosa, por el cual los estudiantes pagan con la esperanza de que contribuya a su desarrollo y a su inserción en el tejido social. (CONEA, 2009, págs. 16-18)

El Informe también da cuenta de una *"universidad fragmentada en sus principios e identidad histórica"*, y señala que principalmente las universidades públicas incorporan el principio de cogobierno en sus prácticas institucionales, contrario a lo que sucede con un sector de universidades privadas, que se rehúsan a incorporarlo en su gobierno universitario. (CONEA, 2009)

3.1.1.2. La educación superior en los Instrumentos Internacionales y la Constitución del 2008

El derecho a la educación superior, como un nivel de estudios que se integra en el derecho a la educación, se encuentra reconocido principalmente por dos instrumentos

internacionales ratificados por el Ecuador: la Declaración Universal de los Derechos Humanos[22] y por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[23].

De la normativa contenida en ambos Instrumentos se desprende que la protección y promoción del derecho a la educación superior es responsabilidad del Estado, lo cual implica la obligación de adoptar las medidas necesarias para su cumplimiento y la implantación progresiva de la gratuidad. Además, su acceso debe ser igualitario para todos, sin un límite distinto al relacionado con las capacidades y méritos personales.

Ligia Bolívar (2010, Vol. 52) destaca que, más allá de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, la definición que realiza la Declaración Universal de los Derechos Humanos del derecho a la educación lo convierte en un derecho que cumple una función primordial para el goce de los demás derechos.

Por su parte, como prueba de la transversalidad del derecho a la educación, la Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), interpretación autorizada del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, establece:

> La educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores, marginados económica y socialmente, salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades. La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento

[22] Art. 26.- 1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos. (Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 1948)

[23] Art. 13.- (…) 2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho: a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita (…). (Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 1966)

> demográfico. Está cada vez más aceptada la idea de que la educación es una de las mejores inversiones financieras que los Estados pueden hacer, pero su importancia no es únicamente práctica pues disponer de una mente instruida, inteligente y activa, con libertad y amplitud de pensamiento, es uno de los placeres y recompensas de la existencia humana. (CDESC, 1999)

De la cita se desprende la extraordinaria relevancia del peno ejercicio del derecho a la educación en prácticamente todos los ámbitos de la vida, tanto de manera individual como colectiva.

En el mismo sentido, la Observación General referida carga de contenido al derecho a la educación e impone a los Estados la obligación de garantizar que todos los niveles de educación, incluido el superior, se desarrollen acorde con cuatro características interrelacionadas: *disponibilidad,* que se refiere a la existencia de suficientes de instituciones y programas de enseñanza para abastecer las necesidades de todas las personas, así como a la garantía de las condiciones materiales para el desarrollo del proceso educativo; *accesibilidad*, que implica que las instituciones y los programas de enseñanza sea accesibles para todos, material y económicamente, sin discriminación alguna; *aceptabilidad,* que se relaciona con la pertinencia social, cultural, y calidad de los programas de enseñanza; y, *adaptabilidad*, que sugiere un nivel de flexibilidad necesario para que la educación se adapte a las distintas necesidades de sociedades y comunidades a fin de responder a los contextos culturales específicos. (CDESC, 1999)

Por último, a las cuatro características descritas, que cargan de contenido al derecho a la educación, la Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adiciona dos temas específicos que deben observarse para su correcta aplicación: la no discriminación e igualdad de trato, y la libertad académica y autonomía de las instituciones.

Respecto de la no discriminación e igualdad de trato, el CDESC señala que se deben interpretar las características de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad conforme el principio general de no discriminación; asimismo, destaca la importancia de la adopción de medidas provisionales destinadas a lograr la igualdad material entre las personas, es decir, acciones afirmativas desde la perspectiva de los derechos humanos. (Bolívar, 2010, Vol. 52, pág. 200) (CDESC, 1999)

Sobre la libertad académica y la autonomía de las instituciones, el CDESC resalta que ambas dimensiones forman parte del derecho a la educación superior. Dota de contenido a la libertad académica, la cual comprende la libertad del profesorado para expresar sus opiniones, desempeñar sus funciones sin interferencias, participar en organismos académicos y agremiaciones; y, asimismo, destaca que la libertad académica conlleva obligaciones como respetar la libertad académica de los demás y no discriminar por ningún motivo prohibido por los instrumentos internacionales de derechos humanos. (CDESC, 1999)

En lo concerniente a la autonomía de las instituciones de enseñanza superior, en primer término la califica como el dispositivo institucional que permea a la libertad académica para su cabal disfrute. Además, la relaciona con el grado de autogobierno necesario para dotar de eficacia a las decisiones que tomen las universidades; no obstante, también establece que el autogobierno debe guardar relación con los sistemas de fiscalización pública, y destaca el necesario equilibrio entre autonomía y rendición de cuentas. Si bien aclara que no existe un modelo único de gobierno institucional, señala que las decisiones que se tomen al interior deben ser razonables, justas y equitativas, y *"en la medida de lo posible, transparentes y participativas"*. (CDESC, 1999)

Por otra parte, la Constitución de la República del Ecuador vigente, en el capítulo segundo, relacionado con los derechos del buen vivir, sección quinta, reconoce los principios y disposiciones que otorgarán validez a todo el ordenamiento jurídico en materia de educación.

En lo principal, se califica a la educación como *"un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado"* y constituye *"un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir"*. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 26)

En concordancia con la transversalidad del derecho a la educación desarrollada por el CDESC, la Carta Magna reconoce a la educación como indispensable para el conocimiento y ejercicio de los demás derechos[24].

[24] Art. 27.- La educación se centrará en el ser humano y garantizará su desarrollo holístico, en el marco del respeto a los derechos humanos, al medio ambiente sustentable y a la democracia; será participativa, obligatoria, intercultural, democrática, incluyente y diversa, de calidad y calidez; impulsará la equidad de género, la justicia, la solidaridad y la paz; estimulará el sentido crítico, el arte y la cultura física, la iniciativa

Asimismo, el artículo 28 establece que la educación responderá al interés público y se enfatiza que no estará al servicio de intereses individuales o corporativos, como había ocurrido con la educación superior en el país, al menos desde la vigencia de la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas de 1982. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

En la educación en general se garantiza la libertad de enseñanza, y en la educación superior se garantiza la libertad de cátedra[25].

Respecto de las responsabilidades del Estado ligadas a la educación, el artículo 347 establece: *"(…) 11. Garantizar la participación activa de estudiantes, familias y docentes en los procesos educativos; 12. Garantizar, bajo los principios de equidad social, territorial y regional que todas las personas tengan acceso a la educación pública (…)"*. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Sobre la educación superior en particular, el artículo 350 precisa los fines del sistema de educación superior, y expresamente se establece como tal, entre otros, *"la construcción de soluciones para los problemas del país, en relación con los objetivos del régimen de desarrollo"*[26]

Así también, la Carta Magna, en su artículo 351, establece los principios que regirán al sistema de educación superior, entre los cuales podemos destacar, entre otros, autonomía responsable y cogobierno[27].

---

individual y comunitaria, y el desarrollo de competencias y capacidades para crear y trabajar. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

La educación es indispensable para el conocimiento, el ejercicio de los derechos y la construcción de un país soberano, y constituye un eje estratégico para el desarrollo nacional.

[25] Art. 29.- EI Estado garantizará la libertad de enseñanza, la libertad de cátedra en la educación superior, y el derecho de las personas de aprender en su propia lengua y ámbito cultural.

Las madres y padres o sus representantes tendrán la libertad de escoger para sus hijas e hijos una educación acorde con sus principios, creencias y opciones pedagógicas.

[26] Art. 350.- 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. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

[27] Art. 351.- 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. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Otra disposición relevante contenida en la Constitución, e indispensable para indagar el alcance y el ejercicio del cogobierno como elemento consustancial de la autonomía universitaria responsable, es la prohibición de lucro de las instituciones de educación superior del país, independientemente de su naturaleza pública o particular[28].

Destaca positivamente que, contrario a la disposición contenida en la Constitución de 1998, referente a la posibilidad de que las instituciones de educación superior públicas impongan aranceles a los estudiantes, la Constitución del 2008 garantiza la gratuidad de la educación hasta el nivel superior, en función de la responsabilidad académica de los estudiantes, tal como lo sugieren los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos analizados previamente[29].

3.1.2. Alcances y ejercicio de la autonomía universitaria responsable en el Ecuador

Como se puede colegir del análisis realizado sobre las Leyes sobre educación superior de los años 1982 y 2000, durante la vigencia de ambos cuerpos legales las universidades y escuelas politécnicas gozaron de un alto grado de autonomía, si entendemos a ésta únicamente como el nivel de independencia de las instituciones respecto del Estado.

De alguna manera, este periodo de auto regulación de las instituciones de educación superior por medio del CONUEP y del CONESUP, caracterizado por el despliegue de la autonomía institucional hacia la autonomía del sistema, sobreponía el derecho de las instituciones de educación a la autonomía, al derecho de los ciudadanos a recibir una educación superior, y que ésta sea calidad. Sus intereses eran corporativos, se alejó de las demandas de la sociedad y nunca se comprometió con la misma.

Es así que, considerando el contenido del Informe de evaluación de desempeño de las universidades y escuelas politécnicas – Mandato Constituyente No 14, realizado por el CONEA en el año 2009, se concluye que la autonomía universitaria frente al Estado implicó en el país el favorecer los intereses del mercado y la mercantilización de la

[28] Art. 352.- (…) Estas instituciones, sean públicas o particulares, no tendrán fines de lucro. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

[29] Art. 356.- La educación superior pública será gratuita hasta el tercer nivel.

El ingreso a las instituciones públicas de educación superior se regulará a través de un sistema de nivelación y admisión, definido en la ley. La gratuidad se vinculará a la responsabilidad académica de las estudiantes y los estudiantes (…). (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

educación superior, en detrimento de la garantía del derecho a la educación de los ciudadanos.

De acuerdo con Marco Rodrigues Dias, históricamente han existido dos formas de concebir a las instituciones universitarias: 1) Como *"un servicio público a cargo principalmente de los gobiernos, que también puede ser prestado por otras instituciones en el marco de los sistemas de concesión, delegación o autorización"*; y, 2) Como *"empresas organizadas para vender productos a los que pueden pagarlos. Los estudiantes, en este caso, son vistos como clientes. Es el modelo anglosajón que se busca extender a todo el mundo".* (Rodrigues Dias, 2016)

Conforme esta diferenciación y siguiendo a Rina Pazos (2015), podemos observar que la autonomía universitaria en el Ecuador *"se convirtió en un discurso político para el beneficio de sectores reducidos y que su observancia como elemento de un ordenamiento jurídico coherente fue dejada de lado";* y, de esta maneras se constituyó como el *"fundamento para que se permitieran injerencias provenientes de otras fuentes que disminuyeron y tergiversaron su alcance, propósito y los valores que se encuentran detrás de su existencia jurídica y fáctica"*. Por lo tanto, concluye que la autonomía universitaria no puede limitarse al grado de independencia de las universidades respecto del Estado, sino que las instituciones deben garantizar la no intromisión de poderes fácticos, como los mercados, a fin de que exista una verdadera autonomía que permita a las universidades cumplir sus funciones sociales.

En ese sentido, el tratamiento por parte del Estado a la educación superior en el país, y el ejercicio de la autonomía universitaria, al menos a partir de 1982, se corresponde con la segunda forma de concebir a las universidades que Rodrigues Dias define.

Estas dos visiones entraron en disputa en el Ecuador al momento de discutir los fines y principios de la educación superior en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente del 2008 y en la construcción de la Ley Orgánica de Educación Superior aprobada en el 2010.

A criterio de Arturo Villavicencio, las temáticas relacionadas con la responsabilidad social, la calidad, la pertinencia y el financiamiento de la educación superior no fueron objeto de políticas públicas, ni de discusión incluso dentro de las mismas instituciones universitarias por varias décadas en el país. No obstante, afirma que a partir de la

evaluación realizada por el CONEA a las instituciones de educación superior del país, el Estado comenzó la reconstrucción *"de aquella visión de la universidad como un proyecto cultural, de acumulación y de organización del conocimiento, como centro generador de ideas y debate que estimulen el activismo y la participación social de la comunidad universitaria"*. (Villavicencio, 2013)

En este contexto, con la aprobación de la Constitución de la República vigente desde el 2008 en el Ecuador se produjo una transformación o reforma del sistema de educación superior. Este proceso, que continuó con la expedición de la Ley Orgánica de Educación Superior en el año 2010, introdujo cambios considerables sobre los fines de la educación superior y respecto de la configuración de la autonomía de las instituciones universitarias.

3.1.2.1. Constitución del 2008

La Norma Fundamental articula al sistema de educación superior con el sistema nacional de educación y con el Plan Nacional de Desarrollo, y establece los principios que regirán este sistema, a saber: autonomía responsable; cogobierno; igualdad de oportunidades; calidad; pertinencia; integralidad; autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento, en el marco del diálogo de saberes; y, pensamiento universal y producción científica tecnológica global.

A su vez, define que el sistema de educación superior lo regirán dos organismos públicos: el primero, en cargado de la planificación, regulación y coordinación del sistema, y la relación entre sus actores con la Función Ejecutiva; y, el segundo, un organismo técnico que acredite y asegure la calidad de las carreras, programas e instituciones.

Como lo anotamos previamente, el concepto de autonomía universitaria y su ejercicio se encuentran en constante tensión y reconfiguración; sin embargo, la Constitución del 2008 reconoce expresamente este principio y lo carga de contenido, a efectos de guiar y orientar de mejor manera su ejercicio[30]. Específicamente, el artículo 355 de la

[30] Art. 351.- 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.

Constitución vigente[31] reconoce[32] la autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica a las universidades y escuelas politécnicas del país, de acuerdo con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios constitucionales. Además, se detalla que la autonomía universitaria garantiza: la libertad académica y el derecho a la búsqueda de la verdad, sin restricciones; el autogobierno de las mismas, acorde con los principios de alternancia, transparencia y los derechos políticos; y la producción de ciencia, tecnología, cultura y arte. Y se establece que el ejercicio de dicha autonomía se lo debe ejercer y comprender de manera solidaria y responsable.

Asimismo, en el artículo ibídem se incluye la inviolabilidad de los recintos universitarios y los asemeja al domicilio de una persona a efectos de su allanamiento, aclarando que corresponde a sus autoridades garantizar el orden interno de los mismos.

Por otra parte, se define expresamente que la autonomía universitaria no exime a las instituciones de ser fiscalizadas, de la responsabilidad social, rendición de cuentas y participación en la planificación nacional.

---

[31] "Art. 355.- El Estado reconocerá a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución.
Se reconoce a las universidades y escuelas politécnicas el derecho a la autonomía, ejercida y comprendida de manera solidaria y responsable.
Dicha autonomía garantiza el ejercicio de la libertad académica y el derecho a la búsqueda de la verdad, sin restricciones; el gobierno y gestión de sí mismas, en consonancia con los principios de alternancia, transparencia y los derechos políticos; y la producción de ciencia, tecnología, cultura y arte.
Sus recintos son inviolables, no podrán ser allanados sino en los casos y términos en que pueda serlo el domicilio de una persona. La garantía del orden interno será competencia y responsabilidad de sus autoridades.
Cuando se necesite el resguardo de la fuerza pública, la máxima autoridad de la entidad solicitará la asistencia pertinente.
La autonomía no exime a las instituciones del sistema de ser fiscalizadas, de la responsabilidad social, rendición de cuentas y participación en la planificación nacional.
La Función Ejecutiva no podrá privar de sus rentas o asignaciones presupuestarias, o retardar las transferencias a ninguna institución del sistema, ni clausurarlas o reorganizarlas de forma total o parcial".

[32] El profesor Eduardo García Maynez, refiriéndose al origen de la autonomía universitaria, específicamente de la UNAM, realiza la distinción entre "otorgar autonomía" y "reconocerla", y aclara que: "*La autonomía universitaria no nos ha sido dada, sino reconocida (…) el Estado implícitamente acepta que sin dicho atributo nuestra Casa de Estudios no podrá ser una universidad auténtica, ni realizar con eficacia sus labores de investigación, docencia y difusión de la cultura".* Y agrega: *"Si las funciones primordiales de toda universidad consisten en la investigación y en la enseñanza, y éstas exigen, por su intrínseca naturaleza /y no por decisión del poder público) una libertad irrestricta, la autonomía que permite a las instituciones universitarias planear, organizar y realizar en forma libérrima tales tareas, no puede tener su origen en actos de una autoridad política, sino (…) en la naturaleza de las cosas o (…) en la índole peculiar de dos actividades cuyo fin supremo es la búsqueda, el conocimiento y la difusión de la verdad, independientemente de cualquier otro propósito y con exclusión de cualquier dogma".* (Marsiske, 2010, pág. 11)

Además, como garantía de la autonomía de las instituciones, se establece la prohibición a la Función Ejecutiva de que prive de sus rentas o asignaciones presupuestarias, o retarde la transferencia de las mismas a ninguna institución de educación superior; y, de que las clausure o las reorganice total o parcialmente.

Es decir, el artículo 355 de la Carta Magna reconoce y carga de contenido específico a la autonomía universitaria y orienta su ejercicio en armonía con varios principios.

Respecto del reconocimiento de la autonomía universitaria contendido en la Constitución de la República, la Corte Constitucional, en una sentencia histórica, que por primera vez declara la vulneración de la autonomía universitaria, se pronunció de la siguiente manera: "*dicho reconocimiento responde a una especial protección que el constituyente dotó a los centros universitarios, debido a su papel histórico en la construcción de sociedades democráticas*". (CCE, Sentencia N°140-18-SEP-CC)

Podemos rescatar dos razonamientos de estos enunciados de la sentencia. En primer lugar, se resalta el papel de protección que la autonomía universitaria juega en el cumplimiento de los fines de estas instituciones; y, segundo, se liga esta protección especial de los centros universitarios con un rol que los ha acompañado a lo largo de la historia, la construcción, desde planteamientos académicos, de sociedades más justas y democráticas.

La misma sentencia establece que la autonomía "*brinda al establecimiento científico una cierta inmunidad necesaria para ponerse a cubierto de intromisiones que atenten contra la libertad académica, que a través suyo y gracias al mismo, ejercen los miembros de la comunidad universitaria*", con el objetivo de asegurar un espacio de libertad "*en el que los saberes y la investigación se ponen al servicio del pluralismo y no de visiones impuestas por el poder político, que coartaría la plena realización intelectual del ser humano e impediría la formación de una opinión pública crítica*". (CCE, Sentencia N°140-18-SEP-CC)

Comparto el primer enunciado que comprende a la autonomía universitaria como un escudo para el ejercicio de la libertad académica de sus miembros; sin embargo, en la segunda proposición, si bien se busca defender un espacio pluralista de saberes e investigación, se limita la autonomía a la defensa de visiones e imposiciones del poder político, olvidando las reflexiones que demuestran que la autonomía no debe confundirse

con la sola independencia respecto del gobierno o Estado, sino que existen otros poderes fácticos o no formales que pueden someter a la autonomía para su beneficio, como los mercados.

Por último, para desarrollar los principios del sistema de educación superior, la Disposición Transitoria Primera de la Constitución determinó el plazo de trescientos sesenta días para que la Función Legislativa apruebe la ley respectiva de la materia.

3.1.2.2. Ley Orgánica de Educación Superior de 2010

En esta sección se abordarán los alcances de la autonomía universitaria responsable en la Ley Orgánica de Educación Superior, sin tomar en cuenta los cambios introducidos a la misma por la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior, publicada en el Registro Oficial el 02 de agosto de 2018. Las modificaciones al alcance de la autonomía universitaria responsable a partir de la Ley Reformatoria, serán descritas y examinadas más adelante, en otra sección de la investigación.

Entre 2007 y 2015, en el Ecuador se aprobaron 188 leyes[33], entre otras, la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES). Sin embargo, ésta fue una de las leyes más difíciles de aprobar en los períodos que el Movimiento Alianza País contó con mayoría en la legislatura.

Durante el año de debate al interior de la Función Legislativa, se registraron varias manifestaciones en contra de los planteamientos gubernamentales y se realizaron tres intentos fallidos de votación de la Ley, dos para que la aprobación del proyecto se someta a consulta popular y uno para que el proyecto sea tramitado de forma nominal y artículo por artículo[34].

Para nuestro estudio, el debate y la discusión de las diferentes posturas expuestas en el tratamiento de la LOES, relacionadas con la configuración y regulación del sistema de educación superior, resultan fundamentales en la medida en que esta ley define el marco normativo que rige a las instituciones universitarias y, por lo tanto, el alcance de la

[33] El Telégrafo. (13 de enero del 2016). En 9 años de Gobierno se aprobaron 188 leyes. Recuperado de: https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/las-188-leyes-aprobadas-abarcan-cuatro-ejes

[34] El Universo. (04 de agosto de 2010). Asamblea Nacional aprueba Ley de Educación Superior. Recuperado de:https://www.eluniverso.com/2010/08/04/1/1355/asamblea-nacional-aprueba-ley-educacion-superior.html

autonomía universitaria y el cogobierno, los mecanismos previstos para su ejercicio, y sus límites.

Inmanol Ordorika (2010) sostiene que la interacción entre las universidades y los gobiernos en cada momento histórico se sujeta a relaciones de poder en constante disputa sobre tres dimensiones vinculadas con la autonomía universitaria: instrumental; control de temas, agendas y políticas; y, simbólica o cultural. La primera se identifica principalmente con los actores, las fuerzas en conflicto, la normativa, y las estructuras de gestión. La segunda dimensión se refiere a la definición de temas y problemas que se buscan discutir y los que no, los cuales dependen de las relaciones de la universidad con el gobierno, así como de las que se producen al interior de la institución. Por último, la dimensión simbólica se configura como una síntesis de las dos primeras, en la cual se establecen las visiones dominantes o hegemónicas.

Siguiendo al autor, en la disputa política que significó la discusión, debate y posterior aprobación de la Ley Orgánica de Educación Superior, las relaciones de poder permearon cada una de las dimensiones descritas.

En primer lugar, se identificaron actores que se opusieron al anteproyecto de la LOES presentado por la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) para su discusión en la Asamblea Nacional.

Dado que desde el gobierno se impulsaba una supuesta descorporativización de la Universidad, lo cual implicaba una despolitización de la misma, se opusieron a la aprobación del proyecto de Ley especialmente los entes corporativos: CONESUP, CONEA, rectores de universidades privadas; y, actores políticos como el ex Movimiento Popular Democrático, la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador, etc.

Segundo, debido a la interpelación realizada por el gobierno nacional al sistema de educación superior, a los resultados de la evaluación de las instituciones de educación superior realizada por el CONEA, y la extensión de la gratuidad de la educación hasta el tercer nivel incluida en la Constitución del 2008, el gobierno gozaba de legitimidad ante la ciudadanía; por lo tanto, definió la agenda del debate público, que se enmarcó, principalmente, en la reorganización del sistema de educación superior: su institucionalidad, sus principios y sus fines.

El 4 de agosto de 2010 la Asamblea Nacional aprobó en segundo debate el proyecto de ley, y dentro del plazo establecido en la Carta Magna para el efecto, el Presidente de la República objetó parcialmente la Ley con 107 modificaciones, las cuales no fueron tratadas por falta de quórum en la legislatura, por lo que la LOES modificada con las objeciones del Presidente de la República entró en vigencia por el Ministerio de la Ley y fue publicada en el Registro Oficial el 12 de octubre de 2010.

Finalmente, como resultado de las dimensiones del proceso político sobre la autonomía universitaria, el 4 de agosto de 2010 se aprobó en segundo debate el proyecto de ley, y dentro del plazo establecido en la Carta Magna para el efecto, el Presidente de la República objetó parcialmente la Ley con 107 modificaciones.

Las modificaciones de la objeción parcial del Presidente no fueron tratadas en la Asamblea Nacional por falta de quórum, por lo que la LOES modificada por el Ejecutivo entró en vigencia por el Ministerio de la Ley y fue publicada en el Registro Oficial el 12 de octubre de 2010, lo cual demuestra que el proceso político se caracterizó por la imposición de la visión dominante del gobierno para regular el nuevo sistema de educación superior.

En este contexto, la Ley Orgánica de Educación Superior definió la conformación y las atribuciones de los organismos públicos que rigen al sistema de educación superior, las cuales dan un giro total respecto de la anterior normativa.

En contraposición al periodo de la autorregulación del sistema de educación superior, lo cual en su momento había sido considerado como una extensión de la autonomía al sistema, pero que en la práctica alejó a las universidades de la sociedad, del cumplimiento de sus fines y desvirtuó el ejercicio de la autonomía universitaria, el Consejo de Educación Superior (CES), que reemplaza al CONESUP, no está integrado por rectores de las universidades y escuelas politécnicas del país.

El Consejo de Educación Superior se integra de la siguiente manera: seis miembros académicos, designados por concurso público de méritos y oposición organizado por el Consejo Nacional Electoral; cuatro miembros representantes de la Función Ejecutiva; y un miembro representante de los estudiantes, con derecho a voz pero sin voto.

La conformación del CES no deja de ser polémica. Si bien la autorregulación del sistema coadyuvó a que la educación superior del país fuera orientada hacia la satisfacción de los

intereses del mercado, con independencia del Estado; la actual conformación del Consejo de Educación Superior se encuentra en tensión con la autonomía universitaria, puesto que resulta relativamente fácil para el Ejecutivo tener mayoría en el organismo, con lo cual el ente regulador del sistema de educación superior quedaría a merced de los planteamientos del gobierno de turno.

La conformación del CES resulta importante, además, porque este organismo es el encargado de regular el sistema de educación superior, y cuenta con potestad reglamentaria para expedir normas de carácter general en materia de educación superior, de cumplimiento obligatorio para las instituciones universitarias y sus actores, así como las demás atribuciones contenidas en el artículo 169 de la LOES.

Por otra parte, la Ley Orgánica de Educación Superior, desarrolla los principios que rigen al sistema de educación superior establecidos en la Constitución y define el contenido de la autonomía universitaria responsable como principio del sistema de educación superior.

En el artículo 17 de la Ley referida se reconoce a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica; se establece que el ejercicio responsable de la autonomía comprende la relación recíproca y de cooperación entre las universidades, el estado y la sociedad; y, se orienta el ejercicio de la autonomía universitaria responsable acorde con los siguientes principios: justicia, equidad, solidaridad, participación ciudadana, responsabilidad social y rendición de cuentas[35], lo cual nos otorga insumos para esclarecer el alcance de la autonomía universitaria responsable.

A su vez, el artículo 18 de la LOES determina las libertades que comprende el ejercicio de la autonomía universitaria por parte de las universidades y escuelas politécnicas: la libertad de cátedra e investigación de los profesores e investigadores; la libertad de expedir sus estatutos en el marco de las regulaciones de la Ley; la libertad en la elaboración de sus planes y programas de estudio; la libertad para nombrar sus autoridades, personal académico, administrativo y los trabajadores, atendiendo a la alternancia y equidad de género; la libertad para gestionar sus proceso internos; la libertad

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

para elaborar y ejecutar su presupuesto institucional; la libertad para administrar su patrimonio; y, la capacidad para determinar sus formas y órganos de gobierno, acorde con los principios de alternancia, equidad de género, transparencia y derechos políticos, e integrar estos órganos en representación de la comunidad universitaria.

No obstante, se puede colegir que el reconocimiento y ejercicio de la autonomía responsable no es absoluto, puesto que las libertades que comprende están limitadas por los principios consagrados en la Constitución de la República y las disposiciones contenidas en la propia LOES.

Esto último puede demostrarse en la medida en que la mayoría de las libertades que comprende el ejercicio de la autonomía responsable pueden contrastarse con las atribuciones del CES en materia de regulación del sistema.

En primer lugar, la libertad de cátedra e investigación forma parte de las garantías para el ejercicio de la autonomía responsable. Como se advirtió, la autonomía universitaria permea a la institución de interferencias externas, con el fin de asegurar un alto grado de autogobierno de la institución orientados a la consecución de sus fines. No obstante, la libertad de cátedra e investigación se erige como una garantía de la autonomía universitaria que protege al personal académico y a sus actividades de imposiciones arbitrarias externas o límites ilegítimos impuestos por actores de la propia comunidad universitaria, como las autoridades.

Como prueba de aquello, considerando que la LOES en su artículo 6 literal a), reconoce el derecho de los profesores e investigadores a ejercer la cátedra y su investigación libremente y exenta de cualquier tipo de restricción o imposición de cualquier índole, por disposición de la misma Ley, el CES tiene la atribución de sancionar a las autoridades universitarias que transgredan cualquiera de los derechos del personal académico.

Así también, el ejercicio de la autonomía responsable comprende la libertad de las universidades para expedir sus propios estatutos; no obstante, esta libertad es relativa, puesto que el CES tiene la atribución de aprobarlos.

De hecho, la Disposición General Primera de la LOES estableció la obligación de que todas las instituciones de educación superior reformen sus estatutos a fin de que adecúen su estructura orgánica, académica, administrativa y financiera al nuevo marco jurídico dispuesto por la nueva Ley.

Como se ha anotado, la autorregulación de la institución ha sido uno de los principales fundamentos y conquistas de la autonomía universitaria, y esta se ha cristalizado a lo largo de la historia a través de la expedición de los estatutos por parte de la propia comunidad universitaria.

Para cumplir con la potestad de aprobar los estatutos universitarios, el Consejo de Educación Superior, mediante Resolución RES-14-02-2011 de 30 de noviembre de 2011, expidió el "Reglamento para la aprobación de los estatutos de las universidades y escuelas politécnicas y de sus reformas", que regula los requisitos y el procedimiento de aprobación de estatutos y reformas presentados por las instituciones de educación superior.

Complementariamente, con el objetivo de verificar que los estatutos universitarios presentados por las instituciones de educación superior cumplan con las disposiciones previstas en la Ley Orgánica de Educación Superior, su Reglamento General, y demás normativa que rigen al sistema de educación superior, el CES con Resolución RES-14-03-2011 aprobó la "Matriz para el proceso de aprobación de los Estatutos de Universidades y Escuelas Politécnicas", la misma que contenía 67 casillas de verificación de cumplimiento de los principales principios y garantías mínimas que debían contener los proyectos de estatutos para que el Consejo de Educación Superior los apruebe. Posteriormente, con Resolución RPC-SO-23-No.244-2014 se reformó la matriz y se redujo a 47 casillas de verificación.

De lo expuesto, se puede colegir la relatividad de la libertad de las universidades para expedir sus estatutos, ya que el órgano regulador de la educación superior debe garantizar que los mismos no contravengan el ordenamiento jurídico vigente, especialmente la Constitución de la República y la LOES.

Otra garantía del ejercicio de la autonomía universitaria relevante para el presente estudio es la libertad de las instituciones para nombrar a sus autoridades, personal académico, servidores y trabajadores. El nombramiento de las autoridades universitarias está ligado directamente con el principio de cogobierno, puesto que la LOES establece que tanto el Rector como los Vicerrectores deben elegirse por votación universal de los distintos estamentos que conforman la comunidad universitaria. Sobre este asunto se profundizará en la sección relacionada con los alcances del cogobierno.

Esta garantía también comprende la libertad de las instituciones para nombrar profesores e investigadores; no obstante, encontramos su relatividad y límites en la atribución del Consejo de Educación Superior de expedir un Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior.

Mediante resolución RPC-SO-038-No.266-2012 de 07 de noviembre de 2012, fue reconsiderado por el CES el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior. Esta norma establece las reglas que rigen la carrera y escalafón del personal académico y regula los procesos de selección, nombramiento, promoción, evaluación, cesación, jubilación, etc., que las instituciones de educación superior deben observar y cumplir obligatoriamente como marco general.

Por lo tanto, la libertad de las universidades para nombrar su personal académico debe enmarcarse en la regulación expedida por el CES para el efecto. Lo cual demuestra, nuevamente, que la autonomía responsable de las instituciones es relativa.

La última garantía del ejercicio de la autonomía responsable que se analizará, de las enumeradas en el artículo 18 de la LOES, es la capacidad de las instituciones para determinar sus formas y óranos de gobierno, e integrarlos en representación de la comunidad universitaria. Esta libertad de las instituciones también se relaciona directamente con el principio de cogobierno que se estudiará en una siguiente sección.

No obstante, en este punto surge una interrogante relacionada con el modelo de gobierno de las universidades, ¿Es deseable que todas las instituciones universitarias del país tengan un modelo uniforme de gobierno?

Uno de los temas más recurrentes en los debate sobre los modelos de gobierno universitario es el referente al grado de homogeneidad del sistema de educación superior. Este tema se relaciona directamente con la legislación de los países, ya que la normativa puede establecer regulaciones muy detalladas que conducen a la homogenización de los modelos de gobierno en todas las instituciones universitarias, o bien, regulaciones mucho más generales, que permiten a las instituciones incorporar estructuras de gobierno heterogéneas dentro del sistema de educación superior.

En Ecuador, la Ley Orgánica de Educación Superior establece expresamente cuáles son los órganos de gobierno que deben conformar todas las universidades y escuelas politécnicas. Como se anticipó previamente, si bien este modelo tiene su herencia en la

tradición reformista iniciada en Córdoba, parecería también que actualmente se inspiró en la desconfianza que existe por parte del Estado y la sociedad sobre el gobierno autónomo de las universidades, debido a los constantes abusos de las universidades respecto del ejercicio de este principio, que alejó a las instituciones de educación superior de las expectativas, funciones y misiones sociales que debería cumplir.

Por otra parte, el artículo 355 de la Constitución aclara que el reconocimiento de la autonomía no exime a las instituciones universitarias de ser fiscalizadas, de su responsabilidad social, rendición de cuentas y participación en la planificación nacional.

Es así que, ligada a la responsabilidad en el ejercicio de la autonomía universitaria, la Ley diferencia dos tipos de rendición de cuentas; por un lado, el artículo 25 establece que las instituciones de educación superior deben rendir cuentas de los fondos públicos recibidos, a través de los mecanismos que determine la Contraloría General del Estado, en coordinación con la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación; y, por otro lado, el artículo 27 establece una rendición social de cuentas, que consiste en la obligación de rendir cuentas a la sociedad sobre el cumplimiento de su misión, fines y objetivos.

Sobre la autonomía responsable desarrollada en la LOES, la Corte Constitucional señala que ésta *"se dispone como un límite hacia la injerencia de agentes externos, así como de abuso por parte de las instituciones educativas"*; además, enuncia que la protección de la autonomía radica *"en el respeto a un adecuado funcionamiento propio de centros que persiguen fines sociales"*. (CCE, Sentencia N°140-18-SEP-CC)

Es destacable que la Corte Constitucional en su definición diferencia la autonomía externa e interna de la institución. En primer lugar, al referirse a los agentes externos no limita la injerencia únicamente a agentes estatales, lo cual es correcto desde nuestra posición. Segundo, se entiende que el ejercicio de la autonomía debe garantizarse también al interior de la institución, ésta se constituye como un límite de los abusos en los que puedan cometer sus autoridades contra cualquier miembro de la comunidad universitaria. Además, la Corte Constitucional señala correctamente que la autonomía es un medio para que las universidades funcionen de forma correcta y cumplan los fines que la sociedad las ha asignado.

Por último, al momento de configurar el alcance de la autonomía universitaria responsable, el legislador la relacionó directamente con el cumplimiento de otro principio, el cogobierno.

3.2. El cogobierno como elemento consustancial de la autonomía universitaria responsable

La Ley Orgánica de Educación Superior incluye al cogobierno como uno de los principios del sistema de educación superior, y por primera vez una ley desarrolla una definición del mismo:

> El cogobierno es parte consustancial de la autonomía universitaria responsable. Consiste en la dirección compartida de las universidades y escuelas politécnicas por parte de los diferentes sectores de la comunidad de esas instituciones: profesores, estudiantes, empleados y trabajadores, acorde con los principios de calidad, igualdad de oportunidades, alternabilidad y equidad de género. Las universidades y escuelas politécnicas incluirán este principio en sus respectivos estatutos. (LOES, 2010, art. 45)

Como se explicó previamente, a partir de la Ley sobre educación superior de 1982, las universidades y escuelas politécnicas abusaron de la autonomía universitaria y la confundieron con la mera independencia de las instituciones respecto del Estado, lo cual provocó serias deficiencias en la calidad del sistema y la distorsión de los fines y misiones de la Universidad. En ese sentido, podemos colegir que al momento de regular el sistema de educación superior, el legislador y el gobierno partieron de un principio de desconfianza hacia las instituciones de educación superior.

Por lo tanto, al momento de configurar el contenido de la autonomía universitaria, el legislador ligó la autonomía con el cogobierno, para enfatizar que la participación y representación de todos los estamentos en el gobierno universitario, garantiza el ejercicio responsable de la misma.

Se colige que al atar normativamente el ejercicio de la autonomía universitaria con la dirección compartida de la universidad entre todos sus estamentos: autoridades, personal académico, estudiantes, trabajadores y graduados; se busca que el gobierno de las instituciones no se guíe por los intereses particulares de los rectores o promotores de las

instituciones de educación superior, en cumplimiento del artículo 28 de la Constitución, que consagra que la educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos.

Es así que, contrario a lo que sucedió desde el año 1982 en el país, la autonomía universitaria deja de significar únicamente independencia de las instituciones respecto del Estado, y encuentra su fundamento en la deliberación y toma de decisiones por parte de todos sus estamentos.

Además, con el objetivo de orientar la aplicación del cogobierno dentro de las universidades, éste se lo debe ejercer acorde con los principios de calidad, igualdad de oportunidades, alternabilidad y equidad de género.

3.2.1. Alcances del cogobierno

El examen de los alcances del cogobierno como modelo de gobierno universitario que legitima y garantiza la autonomía universitaria responsable plantea, al menos, tres problemas: el peso de la participación de los miembros de la comunidad universitaria en los órganos colegiados y en la elección de las autoridades; la naturaleza de la representación de la comunidad universitaria en los órganos de cogobierno (gremial o estamental) y los requisitos de participación; y, la representación de las minorías en el gobierno universitario.

El cogobierno de las instituciones de educación superior se expresa tanto en la conformación de los órganos de carácter colegiado, en los cuales los miembros de la comunidad universitaria gozan de representación; como en las elecciones de las primeras autoridades, rectores y vicerrectores, por parte de los distintos sectores de la universidad.

En la siguiente tabla encontramos una comparación del ejercicio del cogobierno tanto en la participación de la comunidad universitaria en los órganos colegiados como en la elección de las autoridades, tomando en cuenta las leyes de educación superior de 1982, 2000 y 2010 antes de la reforma del 02 de agosto de 2018:

LEY	Comunidad universitaria	Órganos cogobierno	Elección rector y vicerrector	*Asamblea universitaria y politécnica
LOES 2010 (Antes reforma 2 agosto 2018)	Autoridades	Hasta el 40%	N/A	-
	Estudiantes	10 al 25%	10 al 25% (del personal académico derecho a voto - a partir del 2do año)	-
	Profesores	Según estatuto	100% Personal académico titular	-
	Servidores y trabajadores	1 al 5%	1 al 5% (del personal académico derecho a voto	-
	Graduados	1 al 5%	N/A	-
LES 2000	Autoridades	Sin límite de porcentaje	N/A	-
	Estudiantes	10 al 50%	10 al 50% (del personal académico derecho a voto - a partir del 2do año)	-
	Profesores	Según estatutos	100% personal académico titular (mayor a un año en calidad titular)	-
	Servidores y trabajadores	Hasta el 10%	Hasta el 10% (del personal académico derecho a voto - mayor a un año de trabajo)	-
	Graduados	N/A	N/A	-
LUEP 1982	Autoridades	Sin límite de porcentaje	-	N/A
	Estudiantes	50% autoridades docentes + presidente federación estudiantes	-	50% de los profesores que integran la Asamblea
	Profesores	Las autoridades docentes que se determinen en el estatuto + presidente asociación docentes	-	100% profesores principales y agregados con al menos 2 años de ejercicio continuado de la cátedra
	Servidores y trabajadores	10% autoridades docentes + presidente asociación trabajadores	-	10% profesores que integran la Asamblea
	Graduados	N/A	-	N/A
* En la LUEP, la Asamblea universitaria o politécnica se encargaba de elegir al Rector.				

Fuente: LUEP (1982), LES (2000), LOES (2010). Elaboración: propia.

En primer lugar, para cumplir con el principio de cogobierno, el artículo 46 la LOES obliga a las universidades a establecer órganos colegiados de carácter académico y administrativo, que se organizarán e integrarán de acuerdo con su normativa interna. Asimismo, las obliga a implementar acciones afirmativas que garanticen la participación paritaria de las mujeres.

Así también, para el ejercicio del cogobierno, el artículo 47 de la Ley ibídem prevé la obligación de que todas las universidades y escuelas politécnicas tengan como máxima autoridad a un órgano colegiado académico superior (OCAS), que deberá integrarse por todos los estamentos de la institución: autoridades, representantes de profesores, estudiantes, graduados; así como de representantes de servidores y trabajadores cuando el OCAS discuta asuntos de carácter administrativo.

Ahora bien, ¿cuál debe ser el peso de la participación de cada estamento de la comunidad universitaria en los órganos de cogobierno?, ¿con base en qué criterio se define el

porcentaje de participación de los estamentos universitarios en los órganos de cogobierno?, ¿cómo definir la participación de los estamentos para que el cogobierno sea democrático y garantice el ejercicio de la autonomía responsable? Estas son algunas interrogantes que surgen a fin de esclarecer los alcances del cogobierno y analizar su aplicación.

Respecto de la primera pregunta, si bien la ley se limita a establecer porcentajes sin explicar la razón de los mismos, parecería que la tendencia de nuestro país se inclina hacia limitar cada vez más la participación de los estudiantes en el gobierno de las instituciones. Históricamente, desde la Ley de 1982 en la que se definía que la participación de los estudiantes era equivalente al 50% del personal académico con derecho a voto, hasta la LOES del 2010, se ha reducido drásticamente la participación de los estudiantes en estos órganos.

El artículo 60 de la LOES define que la participación de los estudiantes en los órganos de cogobierno será del 10% al 25% del personal académico con derecho a voto, sin contar en este cálculo al rector y vicerrectores. Además, por primera vez en la legislación de nuestro país, la participación de los graduados en estos órganos, en un porcentaje del 1% al 5% del personal académico con derecho a voto.

Además, se establece que la elección de los representantes estudiantiles ante los órganos colegiados deberá realizarse por medio de votación universal, directa y secreta; dejando a criterio de los estatutos de cada universidad la periodicidad de su renovación.

En la siguiente tabla encontramos una comparación de entre la LES del 2010 y la LOES antes de la reforma del 02 de agosto de 2018 sobre los requisitos para dignidades de representación estudiantil al cogobierno:

		CRITERIOS			
		Estudiante regular	Promedio calificaciones	% Créditos aprobados	Otro
LEY					
LOES 2010 (antes reforma 02-08-18)		Sí	Muy Bueno (MB)	Al menos 50%	No haber reprobado ninguna materia
LES 2000		Sí	Muy Bueno (MB) en periodo inmediato anterior	Aprobado 2 primeros años	Nacionalidad ecuatoriana o bachillerato ecuatoriano. No haber reprobado el ciclo inmediato anterior. No haber sido sancionado por falta grave

Fuente: LES (2000), LOES (2010). Elaboración: propia.

Respecto de los requisitos para dignidades de representación estudiantil al cogobierno, se establecen los siguientes: ser estudiante regular de la institución; acreditar un promedio de calificaciones equivalente a muy bueno, conforme la regulación institucional; haber aprobado al menos el 50% de la malla curricular; y, no haber reprobado ninguna materia. Si bien con los requisitos el legislador busca que accedan a estas dignidades estudiantes responsable y con destrezas académicas, parece desproporcional el requisito de no haber reprobado ninguna materia. La periodicidad de la renovación de los representantes ante estos órganos debe fijarse en los estatutos institucionales, y en caso de que no se realice en el tiempo establecido, los mismos perderán su representación.

Estamos de acuerdo con una distribución de la participación que responda a criterios funcionales al interior de la institución. En ese sentido, el estamento que más peso histórico ha tenido en los órganos colegiados, por la naturaleza misma de la universidad, ha sido el personal académico; y resulta lógico que los profesores tengan una fuerte incidencia en la toma de decisiones.

En contraste, los estudiantes tienen otras características al interior de la comunidad universitaria. En primer lugar, tienen una presencia más transitoria; y segundo, en la universidad buscan justamente formación y aprendizaje, lo cual en términos académicos, generan una desventaja respecto de profesores e investigadores.

Esto no quiere decir que los estudiantes no deban participar activamente en su propia formación en incluso en el gobierno de las universidades. De hecho, de acuerdo con el artículo 10, literal c) de la Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI, aprobada por la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior organizada por la

UNESCO en 1998, las autoridades nacionales y universitarias deberían considerar a los estudiantes como actores fundamentales en la renovación de la educación superior; y, en tal razón, se debería garantizar que los estudiantes participen en la construcción de propuestas relativas a la enseñanza, a la evaluación, renovación de métodos pedagógicos y programas, y en la elaboración de políticas y en la gestión de las instituciones.

Por otra parte, el personal administrativo y los trabajadores, cumplen un papel complementario en la universidad. Dada la naturaleza académica de la institución, ambos estamentos deben ser funcionales al cumplimiento de los fines académicos de la misma. Por lo tanto, su incidencia en la toma de decisiones y en el gobierno de las instituciones debe ser mínima, a fin de no sobreponer criterios administrativos a los académicos y evitar.

En tal virtud, el artículo 62 de la LOES establece que la participación de servidores y trabajadores en los organismos de cogobierno será equivalente un porcentaje del 1% al 5% del total del personal académico con derecho a voto. Y, acertadamente, el artículo dispone que no participarán en estos órganos cuando se decidan asuntos académicos.

Una vez conocidos los porcentajes de participación de los estamentos nos preguntamos, cuál fue el criterio para definir esos porcentajes.

La respuesta que encontramos es que si se consagra el principio de cogobierno resulta lógico que se busque que los estamentos tengan incidencia real en el proceso de toma de decisiones dentro de los órganos de cogobierno. Sin embargo, las normas contenidas en la LOES podrían derivar en una tergiversación del principio del cogobierno o en su cumplimiento meramente formal; y, en consecuencia, en una afectación al ejercicio de la autonomía responsable.

Uno de los principales problemas que enfrentó la aplicación del principio de cogobierno desde la vigencia de la LOES fue la conformación de los máximos órganos colegiados en las universidades y el peso real de la representación de los estamentos en los mismos.

Recordemos que la Ley faculta que en los órganos colegiados de cogobierno participen: autoridades (rector, vicerrectores, decanos, subdecanos y otros de similar jerarquía); representantes del personal académico; representantes de los estudiantes; representantes de los servidores y trabajadores; y, representantes de los graduados.

Sin embargo, la Ley no establece un mínimo de personal académico para la conformación del cogobierno; con lo cual, si los estatutos de las universidades reducen el número de representantes de los docentes en la integración del máximo órgano, la participación de los demás estamentos disminuirá y será mínima, de manera que las autoridades contarán con la mayoría de votos para tomar las decisiones, independientemente de los criterios de los demás estamentos.

De este modo, los estamentos que no son las autoridades gozarán de una ínfima representación en los órganos de decisión, lo cual deviene en un cumplimiento únicamente formal del principio de cogobierno, y consiguientemente en ejercicio irresponsable de la autonomía universitaria, ya que materialmente se excluye de la toma de decisiones a los estamentos universitarios.

Como lo subraya Rina Pazos, en la práctica, el hecho de que las universidades, en ejercicio de su "autonomía responsable" puedan definir la conformación de los órganos de cogobierno, minimiza la participación del personal académico, lo cual conlleva una reducción de participación de los demás estamentos. De hecho, acorde con la información expuesta por la autora, luego de la entrada en vigencia de la LOES en el 2010, el 80% de las universidades que presentaron al CES las reformas de sus estatutos para su aprobación, incluyeron la participación de menos de tres profesores en el máximo órgano de cogobierno. (Pazos, 2015, pág. 93)

Por estas razones, con el objetivo de instituir un cogobierno democrático, que garantice el ejercicio de la autonomía responsable, el Consejo de Educación Superior, en ejercicio de la potestad reglamentaria para ejercer sus competencias y de la facultad de monitorear el cumplimiento de los aspectos académicos y jurídicos de las universidades, expidió la resolución RPC-SO-020-No.142-2012 de 27 de junio de 2012.

Esta resolución es un claro ejemplo de que el cogobierno en el marco jurídico vigente se constituye como un elemento consustancial de la autonomía universitaria responsable, toda vez que regula la conformación y el porcentaje máximo de votos que pueden tener las autoridades en los óranos de cogobierno, para garantizar la autonomía responsable de las universidades en la elaboración de sus estatutos.[36]

[36] "Artículo 2.- Respecto a la casilla 20 de la matriz de análisis de los contenidos de los proyectos de estatutos presentados por las universidades y escuelas politécnicas, que trata sobre las atribuciones, conformación, estructura (autoridades, profesores, estudiantes y graduados, servidores y, trabajadores) del

Asimismo, el Consejo de Educación Superior expidió la resolución RPC-SO-36-No.255-2012 de 24 de octubre de 2012, que regula la representación de los estamentos de estudiantes, profesores, servidores y trabajadores. Específicamente, los requisitos que deben cumplir los representantes de cada estamento ante el OCAS, para mantener tal calidad. En lo principal, se aclara que la representación está directamente vinculada con que la persona pertenezca al estamento que representa.

Todo esto, con el fin de evitar que personas que fueron electas por un estamento, y que ya no pertenecen al mismo, continúen ejerciendo las funciones de representante ante el OCAS de la institución. En suma, el CES resolvió que al perder la calidad de estudiante, profesor, trabajador, automáticamente pierde la calidad de representante y se deberá convocar a elecciones para reemplazarlo.

Otro de los aspectos de los aspectos que históricamente han configurado el alcance del cogobierno es la elección de las máximas autoridades de las universidades.

De manera general, el artículo 55 de la LOES establece que la elección de la primera autoridad ejecutiva de la universidad, Rector o Rectora, así como del Vicerrector o Vicerrectora, se realizará por votación universal, directa, secreta y obligatoria de los profesores e investigadores titulares, de los estudiantes regulares legalmente matriculados a partir del segundo año de su carrera, y de los servidores y trabajadores titulares; y que para el efecto no se aceptarán las delegaciones gremiales.

De esta forma, al establecer mecanismos de democracia representativa, la Ley busca que la primera autoridad ejecutiva tenga legitimidad en el ejercicio de su cargo, y que la comunidad universitaria participe en la toma de decisiones.

Cabe resaltar que, de acuerdo al artículo 56 de la Ley referida, cuando existan listas para las elecciones, éstas deberán integrarse respetando la alternancia, la paridad de género, igualdad de oportunidades y equidad conforme la Constitución de la República.

Órgano Colegiado Académico Superior (Art.47 de la LOES), se aprueban los siguientes criterios: Para respetar el principio constitucional del cogobierno, el valor total de los votos de las autoridades (rector, vicerrector o vicerrectores, decanos, subdecanos o de similar jerarquía) integrantes del órgano colegiado académico superior de las universidades y escuelas politécnicas, no podrá ser mayor al 40% del valor total de los votos de los integrantes del órgano colegiado. Para el cálculo de este porcentaje no se tendrá en cuenta el valor de los votos de los representantes de los servidores y trabajadores (…)". (CES, RPC SO-020-No.142-2012)

De la misma manera, con el objetivo de esclarecer los principios que orienta la participación en los procesos eleccionarios al interior de las universidades, el Consejo de Educación Superior, mediante resolución RPC-SO-48-No.514-2013 expidió la normativa que regula la aplicación de los principios de alternancia, paridad de género, igualdad de oportunidades y equidad en los procesos eleccionarios de las instituciones de educación superior.

Si bien la elección para elegir a las autoridades de la universidad se realiza mediante votación universal, directa, secreta y obligatoria, en función de la naturaleza académica de la institución, el voto de los estudiantes no es equivalente al voto del personal académico. En ese sentido, la votación del estamento estudiantil equivaldrá al porcentaje del 10 al 25% del total del personal académico con derecho a voto[37]. Esta norma reduce el porcentaje máximo de participación de los estudiantes en la elección del rector, en comparación con la Ley del 2000.

Jaume Pages (2015) expone a manera de ejemplo el caso del Colegio de Rosario, universidad colombiana que se rige hasta la actualidad por sus estatutos fundacionales, influenciados por la Universidad de Salamanca, según los cuales la elección del rector de la institución corresponde a los estudiantes. No obstante, el procedimiento no consiste en elecciones universales como podría pensarse, sino en la conformación de un "cuerpo de honor", integrado por doce de los mejores estudiantes de sus respectivas promociones y que cursen los dos últimos años de sus carreras. Este ente, más que elegir al rector tiene que "buscarlo y convencerle para que asuma la responsabilidad" mediante entrevistas a académicos destacados y a personajes destacados de la sociedad civil. (Pages, 2015, pág. 175)

Si bien este caso resulta paradigmático, permite concluir al autor que, para alcanzar un buen gobierno universitario, más allá de cualquier modelo, se debe garantizar la responsabilidad con la que se ejerce la función de elegir o designar a las autoridades que estarán a cargo del gobierno.

La normativa ecuatoriana establece regulaciones muy detalladas que conducen a la homogenización de los modelos de gobierno en todas las instituciones universitarias,

[37] La votación de las y los estudiantes para la elección de rector o rectora y vicerrector o vicerrectora, vicerrectores o vicerrectoras de las universidades y escuelas politécnicas públicas y privadas, en ejercicio de su autonomía responsable, equivaldrá al porcentaje del 10% al 25% del total del personal académico con derecho a voto.

independientemente de su naturaleza pública, particulares cofinanciadas o particulares autofinanciadas, puesto que la Ley Orgánica de Educación Superior determina expresamente cuáles son los órganos de gobierno que deben conformar todas las universidades y escuelas politécnicas.

En tal virtud, ante las demandas de los promotores de las universidades particulares por el reconocimiento de un mayor grado de discrecionalidad en el gobierno de sus instituciones, el Consejo de Educación ha expedido tres resoluciones que regulan la conformación de órganos consultivos en las estructuras de las universidades particulares y sus funciones: RPC-SO-04-No.046-2014 de 29 de enero de 2014, RPC-SO-44-No.591-2015 de 02 de diciembre de 2015 y RPC-SO-27-No.530-2017 de 02 de agosto de 2017.

En primer lugar, la resolución RPC-SO-04-No.046-2014 reforma la resolución RPC-SO-020-No.142-2012, mediante la cual se reguló la conformación y el porcentaje máximo de votos que pueden tener las autoridades en los óranos de cogobierno, para garantizar la autonomía responsable de las universidades en la elaboración de sus estatutos, y se aprueba que las universidades particulares conformen órganos con atribuciones consultivas no vinculantes como parte de su estructura. Estos órganos tienen el objeto de velar por la misión fundacional de la institución, y la obligación de respetar las libertades de cátedra e investigación y el pluralismo de las actividades universitarias. La resolución también faculta a estos órganos a ejercer una veeduría del uso de los recursos institucionales.

Por otra parte, se aclara que la máxima autoridad de la institución es el OCAS y que no es admisible que estos órganos propongan una lista binaria a la comunidad universitaria para la elección de las máximas autoridades, por vulnerar los derechos de los profesores e investigadores a ser elegidos.

Además, se faculta a estos órganos a presentar o auspiciar candidatos en las elecciones de rector o vicerrectores, siempre que los mismos cumplan con los requisitos establecidos en la LOES. No obstante, aclara estas candidaturas de ninguna manera deben ser excluyentes de la presentación de otras candidaturas.

Así también, mediante la resolución referida se faculta a estos órganos a solicitar al OCAS de la institución el inicio del proceso de revocatoria del mandato de sus máximas autoridades, siempre que se prevea esta figura en los estatutos. De la misma manera, no

puede considerarse el derecho a solicitar la revocatoria del mandato de las máximas autoridades como exclusiva de estos órganos.

En segundo lugar, en cumplimiento de las atribuciones del CES para monitorear el cumplimiento de las obligaciones académicas y jurídicas de las IES, mediante resolución RPC-SO-44-591-2015 de 02 de diciembre de 2015 dispuso que en el plazo de 90 días a las IES particulares registren en el CES a sus promotores o patrocinadores.

Por último, en tercer lugar, la resolución RPC-SO-27-No.530-2017 ratifica la facultad de estos órganos de auspiciar candidaturas para las elecciones de rector y vicerrector, y la amplia en el sentido de permitirles integrar con un delegado el órgano electoral establecido en sus propios estatutos.

Por otro lado, cabe subrayar que ya no existen elecciones para la designación de las autoridades académicas (decanos, subdecanos y otros cargos de similar jerarquía), puesto que el artículo 53 de la LOES únicamente faculta la designación de estas autoridades por la instancia que cada universidad decida en sus estatutos.

Por último, sobre la garantía del gobierno universitario relacionado con el ejercicio de la autonomía responsable, la Corte Constitucional ha declarado:

> (…) dos de las garantías indispensables para el goce efectivo del derecho a la autonomía universitaria son las libertades de gobierno y de gestión, las cuales radican en la facultad que tienen las universidades de poder realizar, en el marco de la Constitución y la ley, elecciones de autoridades que adoptan decisiones (…) relativas al cumplimiento integral de sus funciones educativas. (CCE, Sentencia N°140-18-SEP-CC)

Podemos resaltar en estos enunciados que, las libertades de gobierno y gestión universitaria constituyen garantías para el ejercicio de la autonomía responsable; y que ambas libertades se materializan en la elección de sus autoridades y en su accionar, que debe encaminarse al cumplimiento de las funciones de la universidad, en el marco de la Constitución y la ley.

Desde nuestra perspectiva, existen tres cambios generales en los alcances del cogobierno desarrollado por la LOES del 2010, frente a la Ley de Educación Superior del 2000.

En primer lugar, se reduce el porcentaje máximo de representación de los estudiantes en el órgano colegiado académico superior y en la elección de las máximas autoridades, que antes oscilaba entre el 10% y el 50% del total del personal académico con derecho a voto, de acuerdo a lo previsto en los estatutos de cada universidad y escuela politécnica.

Segundo, dado que se prohíben expresamente las delegaciones gremiales, las representaciones de los estudiantes, así como de los demás miembros de la comunidad universitaria integrantes de los órganos de cogobierno, pasa a ser estamental. Es decir, las elecciones de los representantes a los órganos de cogobierno se realizan independientemente de las agremiaciones que puedan existir al interior de las universidades con el afán de descorporativizar y propender al no partidismo de las mismas.

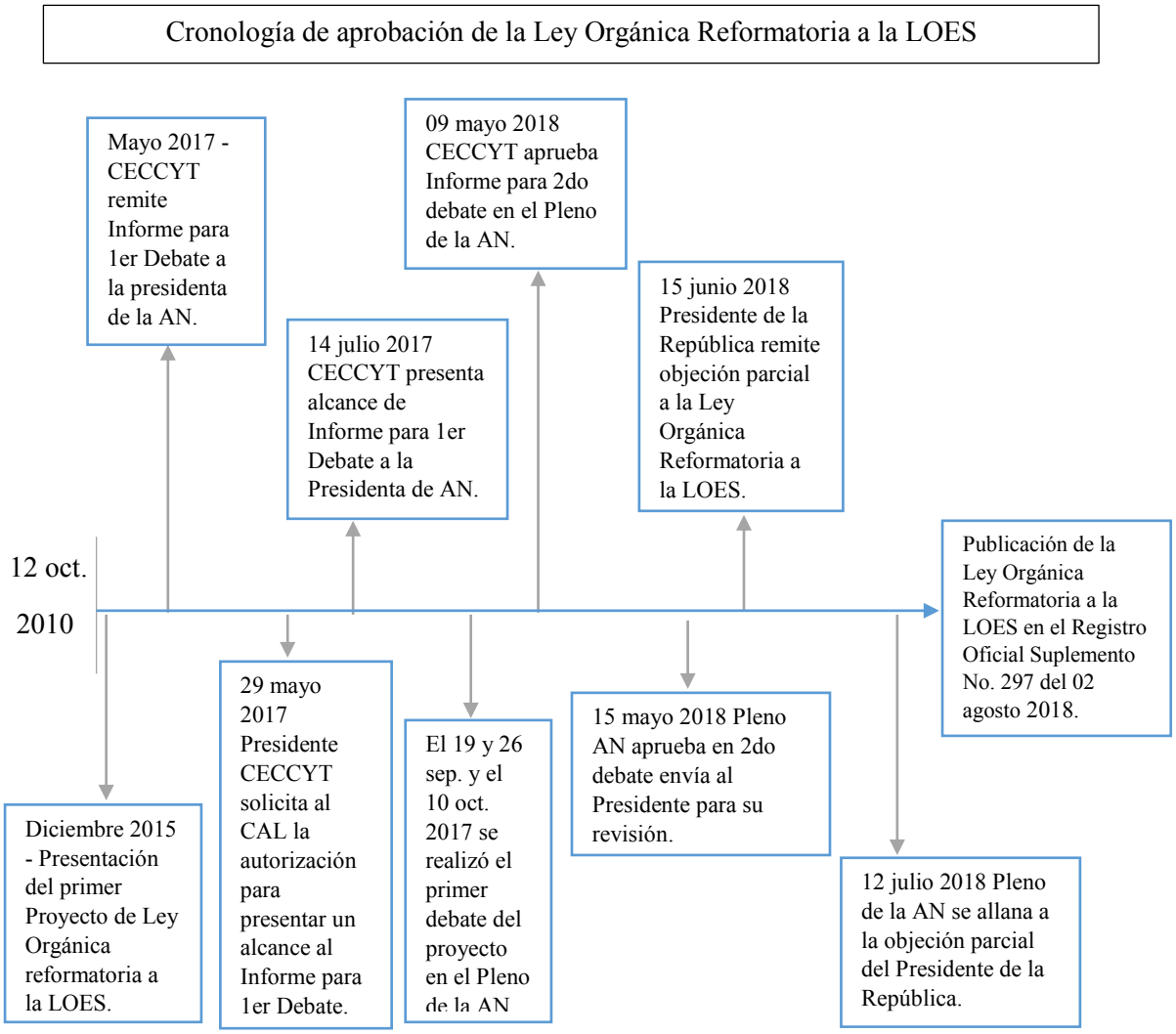
Desde nuestra perspectiva, ambos cambios pueden explicarse en la medida en que la reforma de la educación superior implementada a partir de la Constitución del 2008 y posteriormente con la Ley Orgánica de Educación Superior del 2010, se inspiró en una clara desconfianza del Estado, e incluso desde varios sectores de la sociedad, hacia las instituciones universitarias, fundamentada en las negativas consecuencias para el país y la calidad de la educación superior que significaron los periodos de autorregulación del sistema.

Existe, además, un cambio específico relacionado con los requisitos para ser candidato a representante del estamento estudiantil; esto es, el requisito de no haber perdido una sola materia a lo largo de la carrera, lo cual es debatible desde todo punto de vista. Si bien podría argumentarse que el requisito tiende a garantizar una representación de calidad; en la práctica, resulta contraproducente que un estudiante que haya perdido una materia a lo largo de su carrera no pueda participar como candidato, a pesar de tener muy buen promedio de notas o capacidades de liderazgo estudiantil.

3.3. Reforma a la Ley Orgánica de Educación Superior.

Siguiendo el ejemplo del largo y complejo proceso que culminó con la publicación de la Ley Orgánica de Educación Superior en el Registro Oficial el 12 de octubre de 2010, la discusión y posterior aprobación de la Ley Orgánica Reformatoria a la LOES por parte de

la Asamblea Nacional duró dos años y medio[38], a continuación se presenta una cronología de la aprobación de la Ley Orgánica Reformatoria a la LOES:



3.3.1. Informe para Primer Debate

En un primer momento, desde diciembre del 2015 hasta mayo del 2017, previo a la aprobación del Informe para Primer Debate del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior, la Comisión Especializada Permanente de Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología de la Asamblea Nacional (CECCYT) socializó y discutió nueve proyectos de ley relacionados con las reformas a la LOES, que fueron unificados para su tratamiento.

[38] La CECCYT inició el tratamiento del primer Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior en diciembre del 2015 y el Pleno de la Asamblea Nacional aprobó el allanamiento al veto parcial del Presidente de la República el 12 de julio del 2018.

De estos nueve proyectos, más allá de temáticas exclusivas y específicas, apenas uno procuraba una reforma integral de la LOES con base en el trabajo realizado por una Sub Comisión creada por la CECCYT, que tuvo la finalidad de evaluar la aplicación y el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley referida. Este proyecto de Ley Reformatoria fue presentado el 1 de septiembre del 2016 por los asambleístas Ximena Ponce León y Diego Vintimilla.

En lo principal, en relación con la autonomía responsable y el cogobierno, el proyecto buscaba incorporar a la Democracia como un nuevo principio que del sistema de educación superior regulado por la LOES.

Sobre el cogobierno, el proyecto en mención incluía una precisión sobre su alcance y varias modificaciones sobre su aplicación. El articulado presentado buscaba caracterizar de mejor manera el alcance del mismo y reconocerlo legalmente como "efectivo, democrático y participativo".

Asimismo, respecto de la conformación y funcionamiento de los órganos colegiados de cogobierno se propusieron varios cambios sustanciales: primero, elevar los porcentajes de participación de los estamentos estudiantil y de servidores y trabajadores en estos organismos, de manera que el voto de los estudiantes se establezca entre el 25% y el 50% del total del personal académico con derecho a voto, y el de los trabajadores entre un 5% al 10%.

Segundo, acorde con las demandas de los estudiantes, se proponía modificar los requisitos para ser candidato estudiantil antes los órganos de cogobierno a fin de garantizar sus derechos de participación política. De manera que los estudiantes que deseen ser candidatos a las dignidades de representación estudiantil al cogobierno cumplan requisitos mínimos de excelencia, como no encontrarse cursando ninguna materia en segunda o tercera matrícula, contrario a los requisito de no haber reprobado ninguna materia a lo largo de su carrera y acreditar un promedio de calificaciones equivalente a muy buena establecidos en la LOES del 2010. Además, se propuso reducir el porcentaje de la malla curricular aprobado para los candidatos, del 50% al 25%.

Como tercer cambio sustancial en el funcionamiento de los órganos de cogobierno, el Proyecto buscó establecer que los decanos o autoridades académicas de similar jerarquía, quienes son designados por las instancias determinadas en los estatutos de las instituciones, participen en el órgano colegiado académico superior únicamente con

derecho a voz. Considerando el principio de democracia, para evitar desproporcionalidades en los órganos de cogobierno, debido a que la gran mayoría de autoridades académicas responden al rector o rectora de la institución, se plantea que tengan derecho a voz y voto únicamente los miembros de la comunidad académica que hayan sido electos democráticamente por sus estamentos. Así también, el proyecto permite la participación con derecho a voz de los representantes de los organismos gremiales reconocidos por la institución, siempre y cuando hayan sido electos democráticamente, en el OCAS.

Por otra parte, a fin de construir un rol más participativo del estamento estudiantil en las decisiones trascendentales de las universidades, se propuso el incremento en la ponderación de los votos de los estudiantes para elegir a la máxima autoridad de las universidades y escuelas politécnicas, de manera que la ponderación se determine entre el 25% y el 50% del total de los votos del personal académico, a discreción de cada institución.

Además, para impulsar la participación estudiantil en el órgano regulador del sistema de educación superior, se propuso otorgar derecho a voto al representante de los estudiantes en el CES, quien hasta entonces únicamente contaba con voz en este Consejo de Estado.

El 3 de mayo de 2017, el asambleísta Raúl Abad Vélez, Presidente de la CECCYT, remitió a la Presidenta de la Asamblea Nacional el Informe para Primer Debate del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior aprobado por la CECCYT, que contiene 28 artículos, a fin de continuar con su trámite respectivo al interior de la Asamblea Nacional.

Para la construcción del Informe señalado se consideraron los nueve proyectos sobre la misma materia que fueron presentados por distintos asambleístas; sin embargo, gran parte de su contenido se basó en la propuesta de los asambleístas Ximena Ponce y Diego Vintimilla.

3.3.2. Alcance al Informe para Primer Debate

Posteriormente, con la posesión de los asambleístas para el periodo legislativo 2017-2021 que inició el 14 de mayo de 2017[39], se designó a Augusto Espinosa como Presidente de la

[39] EL TELÉGRAFO. (14 de mayo de 2017). La nueva Asamblea Nacional designó a sus principales autoridades. Recuperado de: https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politiko/1/legisladores-arriban-a-la-asamblea-para-sesion-inaugural-y-eleccion-de-autoridades

CECCYT, quien el 29 de mayo del mismo año solicitó al Consejo de Administración Legislativa (CAL) la autorización para que la Comisión bajo su cargo realice un alcance al Informe para Primer Debate del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior para su posterior discusión en el Pleno del Legislativo.

Para esto, una vez que el CAL autorizó el alcance al Informe para Primer Debate, la CECCYT conoció, discutió, socializó y unificó el tratamiento de dos proyectos más sobre la misma materia, además de los nueve proyectos incluidos en el Informe para Primer Debate.

El alcance al Informe para Primer Debate de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior contiene un diagnóstico del cumplimiento de los principios que rigen al sistema de educación superior y establece que, en función de la situación de la educación superior en el país, el nuevo enfoque de estos principios debe centrarse en tres ejes transversales: fortalecer y democratizar el accesos a la educación superior; fortalecer la formación mediante institutos técnicos y tecnológicos; y, garantizar estándares mínimos de calidad a la oferta académica mediante mecanismos de evaluación de las instituciones. (CECCYT, 2017, pág. 12)

Sobre el principio de cogobierno, argumentando que en la práctica los institutos técnicos y tecnológicos han tenido una realidad distinta a las universidades y escuelas politécnicas, la principal preocupación de este Informe de Alcance consiste ampliar la demanda de formación técnica y tecnológica mediante su revalorización y fortalecimiento, lo cual, a criterio del Informe, se logrará por medio de la aplicación del principio autonómico junto con el cogobierno y la inclusión de figuras participativas y democráticas en las estructuras de estas instituciones. (CECCYT, 2017, págs. 25, 26)

En ese sentido, este proyecto sugiere incluir “democracia” y “participación” como principios del sistema de educación superior; caracteriza al cogobierno como “efectivo, democrático y participativo”; permite la participación con derecho a voz en el OCAS de los representantes de los organismos gremiales reconocidos por la institución, cuando hayan sido electos democráticamente; y, determina que las autoridades académicas (decanos, subdecanos y de igual jerarquía) pueden participar en el OCAS únicamente con derecho a voz.

Por lo demás, no modifica los requisitos para ser candidato a representante de los estudiantes ante el OCAS; y mantiene el porcentaje de ponderación de los votos de los

representantes de los estudiantes y servidores y trabajadores en los órganos colegiados de cogobierno y en la elección de las primeras autoridades de las instituciones entre 10% y 25% y entre el 1% y el 5% del total del personal académico con derecho a voto, respectivamente.

Sin embargo, reforma la conformación del órgano regulador del sistema de educación superior, de conformidad con el objetivo de revalorizar la educación superior técnica y tecnológica.

De esta manera, el Consejo de Educación Superior estaría conformado por 4 representantes del ejecutivo; 4 académicos elegidos por concurso público, quienes deben cumplir los mismos requisitos necesarios para ser rector universitario o politécnico; cuatro académicos elegidos por concurso público, quienes deben cumplir los mismos requisitos necesarios para ser rector de un instituto técnico, tecnológico, pedagógico, o conservatorios de música y arte, y haber accedido a la docencia por concurso público en una IES que oferte carreras de tercer nivel técnico o tecnológico; y, un representante estudiantil únicamente con voz. Adicionalmente, se establece que el Presidente o Presidenta de la Asamblea del Sistema de Educación Superior podrá participar de las sesiones con voz.

Este alcance al Informe para Primer Debate del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior, compuesto por 25 artículos y 1 disposición transitoria, fue aprobado por la CECCYT y remitido a la Presidencia de la Asamblea Nacional del Ecuador el 14 de julio de 2017, para continuar con su trámite y debatirlo en el Pleno del Legislativo.

Es así que, en la Sesión 476 del Pleno de la Asamblea Nacional, desarrollada los días 19 y 26 de septiembre y 10 de octubre del 2017, se conoció y debatió el alcance del Informe para Primer Debate del proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior.

3.3.3. Informe para Segundo Debate.

El primer debate del proyecto en el Pleno de la Asamblea Nacional y las intervenciones de distintos actores vinculados al sistema de educación superior se constituyeron como insumos fundamentales para la construcción del Informe para Segundo Debate.

De la misma manera, mientras se desarrolló la Sesión 476, correspondiente al primer debate del proyecto Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior, y posterior a ella, la CECCYT conoció 18 proyectos sobre la misma materia presentados por distintos asambleístas, los cuales fueron unificados para tramitarlos de manera conjunta.

Adicionalmente, tras la finalización del Primer Debate en el Pleno del Legislativo, la CECCYT recibió observaciones de alrededor de 50 actores sociales, políticos, académicos y gremiales, quienes solicitaron que se tomen en cuenta sus observaciones para la elaboración del Informe para Segundo Debate. (CECCYT, 2018, págs. 20-25)

Las demandas de los actores gremiales relacionadas con la autonomía universitaria y el cogobierno fueron presentadas, principalmente, por Andrés Santos, Presidente de la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador; y Marco Jácome, Presidente de la Federación de Servidores de las Universidades y Escuelas Politécnicas del País.

Como podía advertirse, el gremio estudiantil demandó la participación de los representantes de los gremios reconocidos por las IES en el OCAS de cada institución y aumentar la participación ponderada de los estudiantes del 30% al 35% del total del personal académico en los órganos de cogobierno y en la elección de las primeras autoridades. Además, un planteamiento interesante y poco discutido hasta el momento, fue la instauración de la revocatoria del mandato a las autoridades universitarias y politécnicas, como ampliación de los derechos de participación de la comunidad universitaria.

Por otra parte, las demanda del gremio de servidores de las universidades y escuelas politécnicas relacionadas con el cogobierno fueron las siguientes: aumento de representatividad en el cogobierno para la toma de decisiones institucionales y participación de representantes de su gremio en la Asamblea del Sistema de Educación Superior del Ecuador y en el Consejo de Educación Superior.

En este punto, podemos reflexionar sobre la diferenciación entre la representación estamental y gremial que realiza la LOES aprobada en el 2010.

El discurso para el cambio de paradigma de representación al interior de las instituciones de educación superior se sustentó en la excesiva partidización de los gremios estudiantiles, docentes y de servidores y trabajadores, por lo que, para garantizar una

efectiva participación de estudiantes, profesores y servidores y trabajadores en los órganos de cogobierno, se prohibió la delegación gremial en las elecciones de representantes de cada estamento ante estos órganos. De esta manera, se buscó que cada estamento universitario estuviera representado en el cogobierno de su institución, independientemente de su afiliación o no a determinado gremio.

Si bien es cierto que la LOES garantiza la existencia de organizaciones gremiales en su seno, en la práctica las mismas pueden debilitarse en razón de que sus dirigentes o representantes no participan en el gobierno de las instituciones. No obstante, en la discusión de las reformas a la Ley Orgánica de Educación Superior podemos constatar la importancia de que existan organizaciones gremiales, y que éstas representen y defiendan verdaderamente los intereses de cada estamento universitario.

En el análisis sobre el principio de autonomía responsable contenido en el Informe para Segundo Debate encontramos una clara aproximación al cogobierno como elemento consustancial de la autonomía universitaria responsable en el sistema de educación superior ecuatoriano:

> En el contexto nacional, la autonomía universitaria ha adoptado las corrientes más modernas en el uso del término, vinculándose a una noción de generación de conocimiento de carácter plural y participativo, en el cual la institución tiene la responsabilidad de enfocar su autonomía hacia la creación de una estructura de gobierno y gestión democrática que involucre a todos los actores de la comunidad universitaria. (CECCYT, 2018, pág. 31)

En esta aproximación, se vincula el principio de autonomía responsable con la obligación que tiene la institución de conformar un gobierno y una gestión democrática, en la medida en que incluya a todos los estamentos universitarios. Ya que esta condición permite garantizar el fin último de la universidad, que consiste en generar conocimiento de carácter plural y participativo en beneficio de la sociedad.

No obstante, este análisis de la autonomía responsable relacionada con el cogobierno, el Informe para Segundo Debate plantea como objetivos para fortalecer el principio autonómico los siguientes: garantizar recursos constantes, permanentes y suficientes para las IES públicas, que permitan una planificación y ejecución presupuestaria adecuadas; y,

fortalecer la autonomía universitaria mediante el fomento a la autogestión y a la vinculación con el sector productivo.

Como observamos, estos planteamientos se limiten, en cierto sentido, a la dimensión financiera de la autonomía universitaria, dejando a un lado sus dimensiones académica, organizacional y administrativa.

Por su parte, el análisis que el Informe para Segundo Debate realiza sobre el cogobierno se direcciona a deslegitimarlo para la gestión y gobierno de universidades particulares, con afirmaciones como esta:

> (…) es importante que la ley contemple mecanismos de gobierno específicos para las instituciones de educación superior particulares que garanticen la vigencia y aplicación de sus principios fundacionales en el tiempo, así como una participación amplia y democrática de sus estamentos. (CECCYT, 2018, pág. 35)

Con esto, se busca flexibilizar el gobierno de las instituciones de educación superior particulares en detrimento del cogobierno universitario y, consecuentemente, de la autonomía responsable, puesto que, si bien se enuncia una participación amplia y democrática de los estamentos universitarios, en la práctica el gobierno de las instituciones particulares recaerá en unas pocas manos.

Es así que, el objetivo principal respecto del cogobierno que plantea el Informe para Segundo Debate es generar un mecanismo de gobierno "adicional y facultativo" para las universidades particulares que garantice su misión, visión y fundacionales, en concordancia con el espíritu democrático del cogobierno.

Finalmente, el Informe para Segundo Debate del proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior fue aprobado por la CECCYT el 9 de mayo del 2018 y remitido a la Presidencia de la Asamblea Nacional para que el Pleno del Legislativo lo conozca y discuta en segundo debate.

3.3.4. Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior publicada en el Registro Oficial Suplemento N° 297 de 02 de agosto de 2018

El 02 de agosto de 2018 se publicó en el Registro Oficial Suplemente N°297 de 02 de agosto de 2018 la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior.

Previamente, la Asamblea Nacional aprobó en segundo debate la propuesta, el Presidente de la República objetó parcialmente el proyecto sin cambios sustanciales, y la Asamblea Nacional se allanó a la objeción parcial del Ejecutivo.

Corresponde en esta sección, realizar un análisis sobre los cambios más importantes que introdujo la reforma a la LOES sobre la autonomía responsable y el cogobierno.

Respecto de la primera, la ley reformatoria presenta, principalmente, dos cambios sustanciales.

En primer lugar, se establece que las universidades pueden ampliar los márgenes y capacidades de actuación autonomía en función de la mejora y aseguramiento de la calidad. No obstante, los mecanismos para la aplicación de este principio de "a mayor calidad, mayor autonomía", deben establecerse en el reglamento general a la Ley. (LOES; art. 18)

Esta modificación al alcance de la autonomía responsable en principio parece racional, puesto cambia la dinámica de la regulación estatal que en el 2010 se basó en la desconfianza hacia las instituciones, e incentiva el mejoramiento de su calidad con mayores márgenes para el ejercicio de su autonomía responsable.

Sin embargo, desde nuestra perspectiva resulta peligroso que los mecanismos para la aplicación de este principio sean desarrollados en el reglamento de la LOES, competencia exclusiva del Presidente de la República, y no en un reglamento del CES, como órgano regulador del sistema de Educación Superior. Este mecanismo corre el riesgo de responder a lógicas políticas en lugar de académicas, como corresponde.

Resulta destacable que en la conformación de los órganos colegiados se tomarán las medidas de acción afirmativa necesarias para asegurar la participación paritaria de las mujeres y la participación de otros miembros de la comunidad académica, pertenecientes a población históricamente discriminada o excluida según corresponda.

Como segundo cambio sustancial, se introduce la posibilidad de que instituciones distintas a las universidades y escuelas politécnicas, como institutos técnicos, tecnológicos, conservatorios superiores, o institutos técnicos superiores universitarios, ejerzan autonomía en distintos ámbitos, de acuerdo a su naturaleza. Históricamente el ejercicio de la autonomía universitaria se limitó a las instituciones de educación superior universitarias y escuelas politécnicas.

Sin lugar a dudas esta es una innovación que introdujo la reforma a la LOES, con el objetivo de revalorizar la educación técnica y tecnológica; de hecho, este tópico constituyó uno de las principales ejes de la reforma a la ley. Desde el gobierno se sostiene que la revalorización de la educación superior técnico-tecnológica, coadyuvará al incremento del acceso a la educación superior, y para ello, estas instituciones deben tener márgenes de actuación que les permitan desarrollar sus funciones específicas en distintos campos del conocimiento.

Solo con el tiempo y la aplicación de esta innovación en el gobierno de los institutos técnicos y tecnológicos se podrá evaluar la pertinencia de la reforma en este ámbito y la consecución o no de sus fines.

Respecto del cogobierno, la reforma a la ley establece cambios que permiten reubicar el alcance de su aplicación.

Sobre la conformación y participación de la comunidad universitaria en el cogobierno, se introduce una disposición que no había sido regulada legalmente, esto es, que el número de miembros de este órgano colegiado superior mantendrá la proporcionalidad establecida en la ley, garantizando que el estamento de menor proporción se encuentre representado al menos por una persona. Además, se elimina la partición del estamento de graduados en el órgano de cogobierno. (LOES, art. 47)

Además, si bien en la LOES del 2010 se buscó asegurar la participación de las mujeres en los órganos de cogobierno, la reforma amplía esta disposición y busca la participación de otros sectores históricamente excluidos (LOES, art. 46)

La reforma incluye una precisión fundamental sobre la participación de las autoridades académicas en el cogobierno; se establece que la participación de las autoridades académicas con voz y voto en el cogobierno debe ser en un porcentaje inferior al de los representantes docentes.

De esta manera, colegimos que se busca garantizar una participación real de los estamentos que eligen democráticamente a sus representantes, principalmente docentes y estudiantes, en la toma de decisiones del gobierno universitario. Así también, se puntualiza que las autoridades académicas que no formen parte del órgano académico superior, puede participar con voz en las sesiones cuando se traten temas de su correspondiente unidad. (LOES, art. 53.1)

Por otra parte, el peso de la participación del estamento estudiantil en estos órganos se aumenta y se fijará en los estatutos de las instituciones entre el 25% al 35% del total del personal académico con derecho a voto; se precisa que esta era una de las demandas del movimiento estudiantil, que argumentó que buscan un mayor peso en los órganos de cogobierno para controlar el presupuesto institucional. (LOES, art. 60)

Sin embargo, el peso de participación de servidores y trabajadores en los órganos colegiados de cogobierno se mantiene entre el 1% y el 5% del total del personal académico con derecho a voto, de acuerdo con lo establecido en sus estatutos; y, la participación de este estamento se limita a asuntos de carácter administrativo.

En la siguiente tabla podemos comparar la participación de la comunidad universitaria en los órganos de cogobierno y en las elecciones de las primeras autoridades:

LEY	Comunidad universitaria	Órganos cogobierno	Elección rector y vicerrector
LOES 2010 vigente	Autoridades	Hasta el 40%	N/A
	Estudiantes	25 al 35%	10 a 25% (del personal académico derecho a voto - a partir del 2do año)
	Profesores	Representantes elegidos por votación reglado en estatutos	100% personal académico titular
	Servidores y trabajadores	1 al 5%	1 al 5%
	Graduados	N/A	N/A
LOES 2010 (Antes reforma 2 agosto 2018)	Autoridades	Hasta el 40%	N/A
	Estudiantes	10 al 25%	10 al 25% (del personal académico derecho a voto - a partir del 2do año)
	Profesores	Según estatuto	100% Personal académico titular
	Servidores y trabajadores	1 al 5%	1 al 5% (del personal académico derecho a voto
	Graduados	1 al 5%	N/A

Fuente: LOES (2010). Elaboración: propia.

Así también, los requisitos para las dignidades de representación estudiantil ante los órganos de cogobierno se modifican. Específicamente, se elimina la exigencia de no haber reprobado ninguna materia para ser candidato, y se incluye la obligación de presentar un plan de trabajo para el cargo objeto de la candidatura. No obstante, se mantienen los requisitos de ser estudiante regular de la institución, acreditar un promedio de calificaciones equivalente a muy buena y haber aprobado al menos el 50% de la malla curricular, conforme se presenta en la siguiente tabla:

		CRITERIOS			
		Estudiante regular	Promedio calificaciones	% Créditos aprobados	Otro
LEY					
LOES vigente		Sí	Muy Bueno (MB) en toda la trayectoria académica	Al menos 50%	Presentar plan de trabajo
LOES 2010 (antes reforma 02-08-18)		Sí	Muy Bueno (MB)	Al menos 50%	No haber reprobado ninguna materia

Fuente: LES (2010). Elaboración: propia.

En la reforma de la ley se prevé la posibilidad de constituir un órgano en la estructura de las universidades particulares que la Ley no contemplaba previamente, pero que previamente había sido objeto de regulación mediante resoluciones del CES, el Consejo de Regentes. (LOES, art. 47.1)

De acuerdo con la Ley, corresponde al Consejo de Regentes la función de velar el cumplimiento de la misión, visión y principios fundacionales de cada institución. En este Consejo, que estará conformado por al menos 5 y máximo 7 miembros, los promotores o fundadores de la universidad podrán participar con hasta dos integrantes. Entre las atribuciones del Consejo se destacan: aprobación de la planificación institucional estratégica en el marco de la Constitución y la ley; proponer o elegir el Rector o Rectora y Vicerrector o Vicerrectora; solicitar la remoción de las máximas autoridades con el debido proceso y por las causales establecidas en la Ley y su reglamento.

Si bien el CES reguló y aprobó previamente la existencia de un órgano que vele por el cumplimiento de las universidades particulares, no se permitió que éste designara a las primeras autoridades la universidad como lo plantea actualmente la LOES después de su reforma. (LOES. Art. 55)

El artículo 55 de la LOES no modifica la forma de elección de las primeras autoridades en las instituciones públicas. Sin embargo, se establecen 3 mecanismos para la elección o designación de rector o rectora y vicerrector o vicerrectora que pueden aplicar las UEP, distintos a la elección universal.

Como primer mecanismo, se plantea la posibilidad de que el OCS de la universidad presente una terna de candidatos al Consejo de Regentes, y que éste órgano elija al rector o rectora y vicerrector o vicerrectora.

En segundo lugar, existe la posibilidad de que el Consejo de Regentes proponga una terna de candidatos al OCS, y que éste elija al rector o rectora y vicerrector o vicerrectora de la terna propuesta.

Por último, el tercer mecanismo consiste en que el Consejo de Regentes presente una terna de candidatos en consulta al OCS para que se pronuncie sobre su conformidad. Si el OCS no se conforma con la terna presentada, el Consejo de Regentes debe sustituirla por una nueva terna, de la cual el mismo Consejo elegirá al rector o rectora y vicerrector o vicerrectora.

Mediante estos mecanismos de designación de rector, la reforma de la ley limita la participación de los estamentos de la comunidad universitaria en la elección de sus primeras autoridades únicamente a sus representantes ante el OCS. Además, con la supresión del mecanismo de elección universal, el gobierno de las instituciones queda más expuesto a intereses individuales o corporativos, en detrimento de la democracia interna de las universidades y, en consecuencia, de su autonomía responsable.

Con la ley reformatoria se mantiene el mecanismo de referendo de cumplimiento obligatorio e inmediato a fin de consultar a la comunidad universitaria asuntos trascendentales de la institución, siempre que sea convocado por el OCS o por el rector o rectora. (LOES, art. 64)

Otro cambio sustancial, que incorporó la reforma a la LOES, positivo desde nuestra perspectiva, se relaciona con la posibilidad de que las máximas autoridades de las IES sean removidas de sus cargos por el Consejo de Educación Superior. Para que este mecanismo tenga validez en las universidades públicas debe cumplirse una condición y puede ser aplicada taxativamente para dos casos.

La condición que la LOES establece es que la solicitud de remoción sea apoyada por al menos la dos terceras partes del OCS. Y puede ser aplicada únicamente en dos casos: 1) cuando las máximas autoridades reincidan en el cometimiento de faltas muy graves sancionadas por el Consejo de Educación Superior; y, 2) en caso de que las máximas autoridades hayan incumplido de manera injustificada las medidas urgentes dispuestas por la Comisión de Intervención. En las universidades particulares, la solicitud de remoción también puede ser presentada por el Consejo de Regentes. (LOES, art. 64.1)

No obstante, no se incluyó en la reforma a la LOES una de las propuestas que planteó el movimiento estudiantil en aras de reforzar un gobierno democrático en las instituciones de educación superior. La propuesta consistía en establecer el mecanismo de revocatoria del mandato de las máximas autoridades y de los representantes estamentales. Bajo el argumento de que estas dignidades son electas media votación universal, la Federación de Estudiantes de Educación Superior del Ecuador presentó una propuesta para que en caso de incumplimiento de sus funciones, los estamentos de las universidades en ejercicio de su autonomía responsable, puedan convocar a un proceso de revocatoria del mandato.

Conclusiones

La autonomía constituye un elemento central de la institución universitaria y ha estado presente a lo largo de todo su desarrollo histórico. Sus inicios fueron inherentes al nacimiento de las universidades occidentales, con el objeto de evitar que la generación de conocimiento se someta a los distintos poderes hegemónicos de cada momento histórico (religiosos, políticos, económicos).

Las universidades han jugado un rol preponderante en la evolución de las sociedades y en la construcción de los estados modernos, en ese sentido, la autonomía siempre ha estado en tensión y conflicto con los poderes interesados en limitarla, y ha sido defendida por toda la comunidad universitaria.

La autonomía universitaria se relaciona de manera directa con el gobierno de las instituciones, ya que éste debe procurar que el pensamiento científico y crítico, fundamental para cumplir las funciones de la Universidad, no se subordine a los diversos grupos de interés o a quien financia la institución. Además, la autonomía universitaria también se constituye como un blindaje institucional para que la libertad académica, de cátedra y de investigación de los individuos se garantice al interior de las universidades.

Los distintos modelos de desarrollo de los Estados condicionan los modelos de universidades al interior de un territorio determinado; consecuentemente, la concepción de universidad y el manejo estatal de los asuntos universitarios, también condicionan la forma en que se ejerce la autonomía de las instituciones.

Si bien la autonomía otorga a las universidades competencias y márgenes de actuación propias, el ejercicio de la misma debe evitar su deformación y manipulación para la consecución de fines individuales, privados o corporativos. La autonomía universitaria no existe para beneficio de los "dueños" de las instituciones privadas o para su lucro, tampoco para que actores políticos conviertan las universidades en un botín de campaña para sus candidaturas, ni para que un gobierno establezca a la universidad como una escuela de profesionales para cumplir su plan de desarrollo.

Se concluye que la libertad que tienen las universidades para establecer **s**u estructura organizacional y de gobierno está fundada en la autonomía universitaria; del mismo

modo, el modelo de gobierno que instauren las instituciones será determinante para el ejercicio de su autonomía, puesto que éste definirá los mecanismos de toma de decisiones internas y los agentes que participan en las mismas.

El gobierno universitario, así como la autonomía que le faculta a la institución a elegir la forma en que lo ejerce, son los medios que deben garantizar un fin último, que la universidad cumpla la función social que la convierte justamente en esa institución única en la sociedad.

En la práctica, existen diversos modelos de gobierno universitario que definen el ejercicio de la autonomía universitaria; sin embargo, el gobierno ideal que garantiza y propugna una verdadera autonomía es el cogobierno, en virtud de su carácter democrático. Por lo tanto, el cogobierno se constituye como condición sine qua non de la autonomía universitaria.

En América Latina, la autonomía universitaria ha adquirido alcances y dimensiones diferentes a las desarrolladas en otras partes del mundo. La universidad que llegó a América en el periodo colonial recibió las tradiciones de las universidades españolas, sin embargo, el desarrollo de la autonomía universitaria a lo largo del siglo veinte estuvo vinculado con la construcción y defensa de un estado democrático, especialmente en las épocas dictatoriales vividas a lo largo de Latinoamérica.

En ese orden de ideas, a inicios del siglo veinte, bajo la influencia del Movimiento de Córdoba, se fundó el principio de cogobierno como mecanismo de garantía de una verdadera autonomía universitaria, basado en la toma de decisiones compartida entre los estamentos que conforma la comunidad universitaria. Los distintos países de la región fueron influenciados por las reformas postuladas por el Movimiento de Córdoba, y una de las más importantes consistió en el establecimiento del cogobierno de las instituciones universitarias.

En comparación con otros países de Latinoamérica, el Ecuador fue uno de los primeros que incorporó el principio de cogobierno en su ordenamiento jurídico. A partir de 1918, fecha en la que vía decreto se reconoció por primera vez el principio de cogobierno, tanto el principio de autonomía universitaria como el de cogobierno se fueron ampliados en sus alcances y garantizados por las distintas Constituciones y leyes.

En los cambios suscitados en materia de educación superior en América Latina entre 1960 y 1980, prevaleció el modelo *modernizador*. Como consecuencia de aquello, la ausencia de políticas públicas para la educación superior y la nula cultura de aseguramiento de la calidad constituyeron la regla general de la época. A esto, se debe sumar un contexto de gran expansión de la matrícula universitaria; la diversificación de las instituciones; y, el crecimiento de la privatización universitaria. Como resultado, en la región se instauró un sistema de educación superior diferenciado por sectores sociales y niveles de calidad.

Si bien, los países de la región tienen diversos niveles de desarrollo y particularidades territoriales, se puede afirmar que las problemáticas concernientes a la educación superior son similares. De ahí que resulte conveniente realizar un análisis comparado de los niveles de autonomía de las instituciones de cada país y los modelos de gobierno de las universidades.

En el Ecuador, entre 1982 y el 2007, el sistema de educación superior se basó en una desregularización disfrazada de autorregulación, caracterizado por el despliegue de la autonomía institucional hacia la autonomía del sistema; sin embargo, considerando el contenido del Informe de evaluación de desempeño de las universidades y escuelas politécnicas – Mandato Constituyente No 14, realizado por el CONEA en el año 2009, se concluye que la autonomía universitaria frente al Estado implicó en el país el favorecer los intereses del mercado y la mercantilización de la educación superior, en detrimento de la garantía del derecho a la educación de los ciudadanos. Además, la falta de controles en las universidades públicas las convirtió en botines partidistas.

Debido a la baja calidad de gran parte de las universidades que conformaba el sistema de educación superior del país, la Ley Orgánica de Educación Superior expedida en el año 2010 basó la regulación del sistema en un principio de desconfianza hacia las instituciones y propugnó que la autonomía de las instituciones no puede estar por encima del derecho de los ciudadanos a recibir una educación superior de calidad.

Como consecuencia del abuso y la deformación de la autonomía universitaria que provocó el periodo de la autorregulación del sistema, lo cual afectó directamente la calidad y el derecho de la educación de muchos jóvenes, el país consideró como imperativo redefinir normativamente el concepto de autonomía universitaria.

Como garantía del cumplimiento de una verdadera autonomía, la LOES la caracterizó como responsable y se ligó su ejercicio con el cumplimiento del principio de cogobierno;

de esta manera, se estableció normativamente que no podría existir autonomía responsable sin el cogobierno de las instituciones. Además, por primera vez en la historia de la legislación nacional se definió normativamente al principio de cogobierno de la siguiente manera: "*El cogobierno es parte consustancial de la autonomía universitaria responsable. Consiste en la dirección compartida de las universidades y escuelas politécnicas por parte de los diferentes sectores de la comunidad de esas instituciones: profesores, estudiantes, empleados y trabajadores, acorde con los principios de calidad, igualdad de oportunidades, alternabilidad y equidad de género*". (LOES, art.45)

El cogobierno de las universidades, en el marco jurídico nacional, se relaciona principalmente con la conformación de los órganos de carácter colegiado, en los cuales los miembros de la comunidad universitaria gozan de representación; y, con las elecciones de las primeras autoridades, rectores y vicerrectores, por parte de los distintos sectores de la universidad.

El peso de la participación de los distintos sectores de la comunidad universitaria en los órganos de cogobierno y la naturaleza de su participación en los mismos, en tanto estamentos o gremios, son los problemas más recurrentes que enfrenta la configuración del alcance del cogobierno.

No obstante, según la conceptualización legal que configura el alcance del principio de cogobierno, la participación de los representantes de todos los estamentos de la comunidad universitaria en los órganos de gobierno de dirección no garantiza el cumplimiento material del mismo; sino que ese gobierno compartido debe realizarse en consonancia y respeto de los principios de calidad, igualdad de oportunidades, alternabilidad y equidad de género.

La Ley Orgánica de Educación Superior publicada en el 2010 redujo el porcentaje de la participación de los miembros de la comunidad universitaria en la toma de decisiones de la institución tanto en los órganos colegiados como en la elección de las máximas autoridades, en comparación con la Ley del 2000.

Además, con el objetivo de despolitizar las universidades, se cambió la representación de los distintos sectores de la comunidad universitaria de gremial a estamental. De esta forma, la naturaleza de la representación en los órganos de cogobierno es de carácter universal y no de carácter gremial, lo cual significa que no es necesario afiliarse a una

asociación de estudiantes, profesores o trabajadores, para ser representado en el cogobierno universitario. Asimismo, se prohibió que las autoridades académicas sean elegidas por votación universal de la comunidad universitaria, como garantía del no partidismo al interior de la universidad.

Después de 8 años de aplicación de la Ley Orgánica de Educación Superior publicada en el 2010, la Asamblea Nacional aprobó una reforma integral a la norma, que abarca cambios en el ejercicio de la autonomía universitaria y el cogobierno.

En materia de autonomía la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior publicada recientemente funda el principio de "a mayor calidad mayor autonomía", situación que motiva el mejoramiento de la calidad de las instituciones de educación superior. Sin embargo, los mecanismos para aplicar este principio recaen en manos de la Función Ejecutiva, ya que su regulación debe desarrollarse en reglamento de la LOES, lo cual puede constituirse como un riesgo para el ejercicio de la autonomía universitaria responsable.

Respecto del cogobierno, si bien la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior aumentó el porcentaje de participación de los estamentos universitarios en los órganos colegiados de cogobierno; desde nuestra perspectiva, establece un retroceso en cuanto a democracia universitaria, puesto que permite que las universidades particulares conformen órganos ajenos a la estructura de gobierno universitario, un Consejo de Regentes, el cual tiene la competencia para designar a las máximas autoridades de las instituciones, en detrimento de los principios de cogobierno y de autonomía responsable. Con la supresión del mecanismo de elección universal de los estamentos de la comunidad universitaria, el gobierno de las instituciones queda más expuesto a intereses individuales o corporativos.

Referencias bibliográficas

Libros, artículos y trabajos jurídicos de investigación:

Acevedo, Á. (2014). Gobernabilidad universitaria: las primeras luchas por el cogobierno universitario en Colombia. *Pedagogía y Saberes*, 23-33.

Acevedo, Á. (2015). Educación, reformas y movimientos universitarios en Colombia: apuestas y frustraciones por un proyecto modernizador en el siglo XX. *Revista de Estudios Sociales*, 102-111.

Acevedo, Á. (2016). De la concepción autonómica universitaria a las proclamas de cogobierno universitario: orígenes, debates y experiencias. Un análisis retrospectivo. En U. N. (UNAD), & A. C. (ASCUN), *La autonomía universitaria en Colombia. Precisiones sobre su concepto.* (págs. 48-64). Bogotá.

Aguirre, M. (1973). *La segunda reforma universitaria*. Quito: Universidad Central del Ecuador.

Alcántara, A. (2009). La autonomía universitaria en las universidades públicas mexicanas: las vicisitudes de un concepto y de una práctica institucional. En H. (. Muñoz, *La Universidad Pública en México.* México: Miguel Ángel Porrúa-UNAM.

Arcos, C. (2012). La Autonomía como argumento político. En R. (. Ramírez, *Transformar la Universidad para transformar la sociedad* (págs. 57-80). Quito: SENESCYT.

Barquín, M. (1979). La autonomía universitaria antes y después de la reforma constitucional de 1979. *Deslinde*.

Bernasconi, A. (2014). Autonomía universtiaria en el Siglo XII: nuevsa formas de legitimidad ante las transformaciones del Estado y la sociedad. *Páginas de Educación*.

Bernasconi, A. (2016). Autonomía y formas de gobierno universitario. En J. Cifuentes, *Asuntos de gobierno universitario* (págs. 130-143). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Bolívar, L. (2010, Vol. 52). El derecho a la educación. *Revista IIDH* , 191-212.

Brunner, J. (2016). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. En J. (. Cifuentes, *Asuntos de gobierno universitario* (págs. 52-73). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Brunner, J. J. (1993). Perspectivas de la educación superior ecuatoriana. En CONUEP-EB/PRODEC, *Gestión universitaria y planeamiento* (págs. 9-78). Quito: CONUEP, Proyecto Misión de la Universidad Ecuatoriana para el siglo XXI.

Brunner, J. J. (2008). *Educación Superior en Chile. Instituciones, mercados y políticas gubernamentales, 1967-2007.* Universidad de Leiden.

Cancino, R. (2010). El Modelo Neoliberal y la Educación Universitaria en Latinoamérica. El caso de la Universidad chilena. *Sociedad y Discurso*, 149-165.

Carvajal, I. (2016). *Universidad. Sentido y Crítica.* Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

CECCYT. (2017). *Alcance al Informe para Primer Debate del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior.* Quito: Asamblea Nacional del Ecuador.

CECCYT. (2018). *Informe para Segundo Debate del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior.* Quito: Asamblea Nacional del Ecuador.

Clasing, P., & Muga, A. (2016). Gobierno universitario: entre ecos del pasado y nuevas tendencias. Una mirada comparada. En J. Cifuentes, *Asuntos de Gobierno Universitario* (págs. 30-50). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Coello, L. (1994). *Universidad, Estado y Sociedad.* Quito: Corporación Editora Nacional.

CONEA, C. N. (2009). *Informe de evaluacion de desempeño de universidades y escuelas politécnicas - Mandato Constituyente No 14.* Quito.

Cremanti, V. (2012). La autonomía y el cogobierno en las leyes orgánicas de la Universidad de la República. En *Revista de la Facultad de Derecho* (págs. 173-229). Montevideo: Universidad de la República.

Didriksson, A. (2017). 100 Años de Autonomía Universitaria. Retro (Pros)Pectiva. *Integración y Conocimiento*, 11-28.

Diodato, J., & Martinez, V. (s.f.). *Autonomía y el Cogobierno universitario: repensando su sentido reformista en los estatutos.*

Dirección de Extensión. Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. (s.f.). *La Educación Superior como Derecho Social.* Santiago de Chile.

García De Enterría, E. (1988). La Autonomía Universitaria. *Revista de Administración Pública*.

García de Enterría, E. (2010). Una reflexión sobre la autonomía universitaria. En C. Nava, & O. Nava, *Administración Pública Contemporánea. Derecho, política y justicia* (págs. 49-62). México, DF: Porrúa.

García, S. (2005). *La autonomía universitaria en la Consitución y en la ley.* México: Universidad Autónoma de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Giustiniani, R., & Carbajal, L. (2008). *Universidad, Democracia y Reforma. Algunas reflexiones y una propuesta.* Buenos Aires: Prometeo Libros .

Grau, F. (2015). Razones y propuestas para una reforma del sistema de gobernanza de las universidades españolas. En V. Climent, F. Michavila, & M. Ripollés, *El gobierno de las universidades.* (págs. 121-143). Madrid: Tecnos.

Huerta, M. R. (2011). La autonomía y su significado para las instituciones de educación superior. En *Innovación Educativa* (págs. 42-52). México D.F.: Instituto Politécnico Nacional.

Hurtado, O. (1992). *Crisis y Reforma de la Universidad Ecuatoriana.* Quito: FESO.

Jaramillo, J. (1994). El proceso de la educación, del virreinato a la época contemporánea. En J. Jaramillo, *Manual de historia de Colombia* (págs. 249-339). Bogotá: Procultura y Tercer Mundo.

Landinelli, J. (2008). Trazos del Movimiento Reformista Universitario en Uruguay. En E. Sader, P. Gentil, & P. Aboites, *Desafíos y perspectivas noventa años después* (págs. 104-111). Buenos Aires: CLACSO.

Lopez, F. (2016). Educación Superior Comparada: Tendencias Mundiales y de America Latina y el Caribe. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, 13-32.

Marsiske, R. (2007). Universidad y Autonomía: Las leyes orgánicas de 1910, 1929, 1933, 1945 en la universidad Nacional de México. En D. (. Soto, *Autonomía y Modelos Universitarios en América Latina* (págs. 195-207). León: Universidad de León.

Marsiske, R. (2010). La autonomía universitaria. Una visión histórica y latinoamericana. *Perfiles Educativos*, 9-26.

Marsiske, R. (2011). Universidad pública y autonomía en América Latina. *Malaidea: cuadernos de reflexión*, 20-39.

Marsiske, R. (s.f.). Crónica del Movimiento Estudiantil de México en 1929. *Historia de la Educación Latinoamericana*, 1-16.

Mollis, M. (2008). Las reformas de la educación superior en Argentina para el nuevo milenio. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, 509-532.

Moncayo, G. (1944). *La Universidad de Quito. Su trayectoria en tres siglos: 1551-1930.* Quito: Universidad Central del Ecuador.

Moreano, A. (1989). *Universidad y Desarrollo.* Quito: Universidad Central del Ecuador.

Múnera, L. (2011). La Reforma de Córdoba y el gobierno de las universidades públicas en América Latina. Análisis comparado de cinco universidades. *Ciencia Política*, 6-40.

Muñoz, H. (2010). La autonomía universitaria. Una perspectiva política. *Perfiles educativos*, 95-107.

Ordorika, I. (2010). La autonomía universitaria. Una perspectiva política. *Perfiles Educativos*, 85.

Pacheco, L. (1992). *La Universidad Ecuatoriana: Crisis Académica y Conflicto Político.* Quito: ILDIS.

Pacheco, L. (2015). *La primera evaluación de la universidad ecuatoriana (1980-1988).* Quito: Consejo de Educación Superior.

Pages, J. (2015). Sobre la gobernanza. En V. Climent, F. Michavila, & R. María, *El gobierno de las universidades. Reformas necesarias y tópicos manidos* (págs. 173-176). Madrid: Tecnos.

Pavón, A. (2011). *El Gremio Docto.* España: Universitat de Valencia. Servei de Publicacions.

Pavón, A., & Ramírez, C. (2010). La autonomía universitaria, una historia de siglos. En *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)* (págs. 157-161). México: ISSUE-UNAM.

Pazos, R. (2015). *Alcances de la autonomía universitaria responsable en el actual marco jurídico ecuatoriano. (Tesis de maestría).* Quito, Pichincha, Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar.

Pérez, P. (2011). *La asociación gremial estudiantil como garantía de los derechos de participación y asociación en el gobierno de la universidad particular de Quito.* Quito: PUCE.

Rama, C. (2006). La tercera reforma de la educación superior en América Latina y el Caribe: masificación, regulaciones e internacionalización. *Revista Educación y Pedagogía.* , 11-24.

Rama, G. (1970). *El sistema universitario en Colombia.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Reyes, N., & Águila, R. (2017). *Autonomía Universitaria.* Santiago: Observatorio Legislativo de las Reformas en Educación Superior.

Ribeiro, D. (2007). *La universidad nueva: un proyecto.* Caracas: Biblioteca Ayacucho.

Rodrigues Dias, M. (2016). *Enseñanza superior como bien público: perspectivas para el centenario de la Declaración de Córdoba.* Asociación de Universidades Grupo Montevideo.

Ruiz, C. (2010). *De la República al Mercado.* Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Schigurensky, D. (1998). La reestructuración de la educación superior en la era de la globalización: ¿Hacia un modelo heterónomo? En A. y. Alcántara, *Educación, Democreacia y Desarrollo en el fin del siglo.* Madrid: Siglo XXI.

Serrudo, M. (2007). La Autonomía en la Universidad Boliviana. En D. (. Soto, *Autonomía y Modelos Universitarios en América Latina* (págs. 229-244). León: Universidad de León.

Sosa, F. W. (2007). *El mito de la autonomía universitaria.* Pamplona: Editorial Aranzadi, S.A.

Soto, D. (2007). La autonomía en la Universidad Colobiana. Nuevo Reyno de Granada. En D. (. Soto, *Autonomía y Modelos Universitarios en América Latina* (págs. 135-160). León: Universidad de León.

Tamayo y Salmorán, R. (1987). *La universidad, epopeya medieval.* México: UNAM.

Torres, C. (1999). La universidad latinoamericana: de la reforma de 1918 al cambio estructural en los noventa. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 345-377.

Torrico, M. (2016). *La Autonomía Universitaria en Chile: Marco jurídico y análisis crítico.* Santiago de Chile: Universidad de Chile.

Tunnermann, C. (1999). *Historia de la Universidad en América Latina. De la época colonial a la reforma de Córdoba.* Caracas: IESALC/UNESCO.

Tünnermann, C. (2001). *Universidad y Sociedad.* Managua: Hispamer.

Tünnermann, C. (2008). El programa de la Reforma Universitaria. En C. Tunnermann, *Noventa años de la Reforma Universitaria de Córdoba* (págs. 81-95). Buenos Aires: CLACSO.

Tünnermann, C. (2008). La autonomía universitaria en el contexto actual. En *Universidades, num. 36* (págs. 19-46). México D.F.: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe.

UDUAL, Unión de Universidades de América Latina y el Caribe. (2011). *Declaración de Guadalajara sobre Autonomía Universitaria.* Guadalajara: UDUAL.

Villamil, C. (2005). Alcance de la autonomìa universitaria en Colombia, 1980-2002. Una reflexión desde la evolución legislativa y jurisprudencial. En P. Gentilli, & L. Bettina, *Espacio Pùblico y Privatización del Conocimiento* (págs. 205-527). Buenos Aires: CLACSO Libros.

Villavicencio, A. (2013). *¿Hacia dónde va el proyecto universitario de la revolución ciudadana?* Quito: 13 Ediciones.

Normativa y jurisprudencia:

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos.*

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.*

Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Mandato Constituyente N° 14.* Quito: Registro Oficial Suplemento N°393.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). *LOES, Ley Orgánica de Educación Superior.* Quito: Registro Oficial N° 298.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2018). *Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Superior.* Quito: Registro Oficial Suplemento N° 297.

Cámara Nacional de Representantes. (1982). *Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador. (Ley 88).* Quito: Registro Oficial N° 243 .

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1999). *Observación General No. 13, El derecho a la educación.* Organización de las Naciones Unidas.

Congreso Nacional. (2000). *Ley Orgánica de Educación Superior.* Quito: Registro Oficial N° 77.

Consejo de Educación Superior. (2011). Resolución RES-14-02-2011. *Reglamento para la Aprobación de los Estatutos de Universidades y Escuelas Politécnicas y de sus reformas.*

Consejo de Educación Superior. (2011). Resolución RES-14-03-2011. *Matriz para la realización de la evaluación de los estatutos de Universidades y Escuelas Politécnicas.*

Consejo de Educación Superior. (2012). Resolución-RPC-SO-20-No.142-2012.

Consejo de Educación Superior. (2012). Resolución RPC-SO-36-No.255-2012.

Consejo de Educación Superior. (2012). Resolución RPC-SO-038-No.266-2012. *Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior.*

Consejo de Educación Superior. (2013). Resolución RPC-SO-48-No.514-2013.

Consejo de Educación Superior. (2014). Resolución RPC-SO-04-No.046-2014.

Consejo de Educación Superior. (2014). Resolución RPC-SO-23-No.244-2014. *Reforma a la Matriz para el Proceso de Aprobación de los Estatutos de Universidades y Escuelas Politécnicas.*

Consejo de Educación Superior. (2015). Resolución RPC-SO-44-No.591-2015.

Consejo de Educación Superior. (2017). Resolución RPC-SO-27-No.530-2017.

Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial N°449.

Corte Constitucional del Ecuador. (2018). Sentencia N°140-18-SEP-CC. Caso N° 1764-17-EP. Del 18 de abril de 2018.

Junta de Gobierno Provisional. (1925). *Decreto Supremo N° 244 Sobre la Enseñanza Superior*. Quito: Registro Oficial N° 81.

PARA TÍTULOS PROFESIONALES DE TERCER NIVEL (INGENIEROS, ABOGADOS, MÉDICOS, ETC)

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

DECLARACIÓN y AUTORIZACIÓN

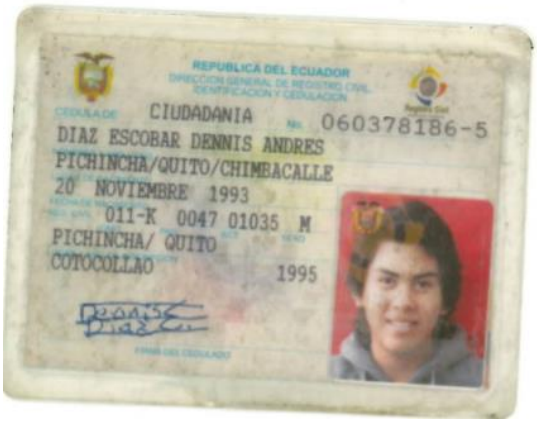
Yo, **DENNIS ANDRÉS DÍAZ ESCOBAR** C.I. **060378186-5** autor del trabajo de graduación intitulado: **"El cogobierno como elemento consustancial de la autonomía universitaria responsable en el marco jurídico ecuatoriano"** , previa a la obtención del título profesional de **ABOGADO** en la Facultad de **Jurisprudencia**:

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de Universidad.

Quito, 03 de diciembre de 2018

Dennis Díaz Escobar
C.I. 060378186-5


REPUBLICA DEL ECUADOR
CIUDADANIA
060378186-5
DIAZ ESCOBAR DENNIS ANDRES
PICHINCHA/QUITO/CHIMBACALLE
20 NOVIEMBRE 1993
011-K 0047 01035 M
PICHINCHA/ QUITO
COTOCOLLAO
1995


ECUATORIANA******
V4444V4444
SOLTERO
SUPERIOR
ESTUDIANTE
SANTIAGO JAVIER DIAZ DUQUE
BERIOSKA L ESCOBAR PAREDES
QUITO
30/12/2011
30/12/2023
REN 4040669


CERTIFICADO DE VOTACIÓN
4 DE FEBRERO 2018
CNE
001
JUNTA No.
001 - 393
NÚMERO
0603781865
CÉDULA
DIAZ ESCOBAR DENNIS ANDRES
APELLIDOS Y NOMBRES
PICHINCHA
PROVINCIA
CIRCUNSCRIPCIÓN:
QUITO
CANTÓN
ZONA: 5
COCHAPAMBA
PARROQUIA