



# Debate Universitario

**1**

**Análisis comparativo de los proyectos de  
Ley Orgánica de Educación Superior de  
CONESUP y SENPLADES**

**Estructura de los proyectos y  
Principios Generales**

**Carlos Arcos Cabrera\***

**Septiembre, 2009**

---

\* Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales. Sus puntos de vista no expresan necesariamente los de la institución y son de su exclusiva responsabilidad.

## 1. Estructura de los proyectos

El proyecto de Ley presentado por CONESUP se organiza en 17 capítulos, más uno de disposiciones generales y una disposición final que a grandes rasgos mantiene el ordenamiento de la Ley vigente, tal como se desprende de la Exposición de motivos del *Proyecto de nueva Ley Orgánica de Educación Superior*.

El proyecto elaborado por SENPLADES se estructura en torno a los principios constitucionales establecidos para la educación superior, los mismos que organizan los 11 títulos del proyecto de Ley, estos se desagregan en capítulos y en secciones específicas (Tabla 1). Esto último se constituye en una innovación importante en la forma en que se estructuran las leyes, pues se ciñen de mejor forma al modelo constitucional vigente.

En este punto es pertinente entonces plantear la siguiente interrogante: ¿Cómo leer y comparar los proyectos de ley sobre educación superior?

La propuesta del CONESUP puede ser subsumida en la de SENPLADES, dado que los títulos que estructuran el proyecto presentado por SENPLADES comprenden los capítulos contenidos en el proyecto CONESUP. Al intentar realizar la operación inversa, está no resulta posible pues, como veremos, la propuesta de CONESUP deja sin tratamiento importantes aspectos del sistema. En consecuencia, una lectura comparativa debe tomar como eje el proyecto de Ley elaborado por SENPLADES y contrastar con esta propuesta, la elaborada por el CONESUP.

Esto es evidente desde la Exposición de motivos y los apartados dedicados a los Considerando. La exposición de motivos de la propuesta SENPLADES es una

ajustada y lograda síntesis de los grandes cambios y retos que el sistema de educación superior debe afrontar, en tanto que la parte dedicada al Considerando, es un exhaustivo recuento del conjunto de las disposiciones constitucionales referentes a la educación superior y a normas más generales que influyen en la conformación de organismos de regulación. Alguien podría argumentar que estos capítulos son puramente formales y parte del protocolo que todo proyecto de Ley debe cumplir, sin embargo, expresan los fundamentos filosóficos y constitucionales en que se sustenta la Ley, por lo tanto, es un aspecto clave para la comprensión de dicha ley.

Como ya lo indicamos, optaremos por tomar como eje el proyecto de SENPLADES y en base a éste comparar la propuesta del CONESUP.

## 2. Título I. Principios generales

En el proyecto de Ley de SENPLADES, este título define el ámbito de la Ley, entendiéndose por esto, el garantizar el derecho a la educación superior y regular el funcionamiento del sistema; en la propuesta CONESUP esto no existe. La propuesta SENPLADES, como punto de partida define la educación superior como un derecho, diferencia sustantiva al contrastarla con la propuesta CONESUP.

Por otra parte el Título se organiza en dos capítulos, el primero de carácter general referido a la educación superior, mientras que el segundo, hace referencia específica al Sistema de Educación Superior.

- a) El capítulo I formula el derecho a la educación superior a nivel general, luego, especifica los derechos de los estudiantes, de los profesores e investigadores y de las personas con capacidades especiales o diferentes. En el marco filosófico y constitucional de la educación superior como derecho y “bien público social” se especifican las

<b>TABLA 1</b>	
<b>ESTRUCTURA TEMÁTICA DE LOS PROYECTOS DE LEY SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR, CONESUP Y SENPLADES</b>	
PROYECTO CONESUP 24 DE AGOSTO 2009	PROYECTO SENPLADES 28 DE AGOSTO 2009
Exposición de motivos	Exposición de motivos
CONSIDERANDO	CONSIDERANDO
<p style="text-align: center;"><b>Capítulo I</b></p> <p>Articulación, principios, fines y objetivos del sistema de educación superior</p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo II</b></p> <p>Integración y estructura orgánica del sistema de educación superior</p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo III</b></p> <p>Del organismo público de planificación, regulación y coordinación del sistema de educación superior (CONAES).</p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo IV</b></p> <p>Del organismo público de acreditación y aseguramiento de la calidad (CONAAC).</p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo V</b></p> <p>De los órganos consultivos</p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo VI</b></p> <p>De la autonomía responsable de las universidades y escuelas politécnicas</p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo VII</b></p> <p>De la creación de universidades y escuelas politécnicas.</p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo VIII</b></p> <p>De los institutos técnicos, tecnológicos y pedagógicos; y conservatorios de música y arte.</p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo IX</b></p> <p>Del gobierno de las instituciones del sistema de educación superior.</p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo X</b></p> <p>Calidad y pertinencia</p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo XI</b></p> <p>Del régimen académico de la educación superior</p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo XII</b></p> <p>Del personal académico</p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo XIII</b></p> <p>De los estudiantes</p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo XIV</b></p> <p>De los servidores universitarios</p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo XV</b></p> <p>De la investigación</p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo XVI</b></p> <p>Del financiamiento y del patrimonio de las instituciones y organismos del sistema nacional de educación superior</p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo XVII</b></p> <p>De las sanciones</p> <p style="text-align: center;"><b>Disposiciones Generales</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Disposición final</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Título I</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Principios generales</b></p> <p>Capítulos</p> <p>I. De la educación superior</p> <p>II. Del Sistema de Educación Superior</p> <p style="text-align: center;"><b>Título II</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Autonomía responsable</b></p> <p>Capítulos</p> <p>I. Del ejercicio de la autonomía responsable</p> <p>II. Del patrimonio y financiamiento de las instituciones de educación superior.</p> <p style="text-align: center;"><b>Título III</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Cogobierno</b></p> <p>Capítulos</p> <p>I. Principios del cogobierno</p> <p>II. Del cogobierno de las universidades y escuelas politécnicas</p> <p>III. Del gobierno de los institutos superiores y conservatorios.</p> <p>IV. Disposiciones comunes.</p> <p style="text-align: center;"><b>Título IV</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Igualdad de oportunidades</b></p> <p>Capítulos</p> <p>I. Del principio de igualdad de oportunidades</p> <p>II. De la garantía de igualdad de oportunidades</p> <p style="text-align: center;"><b>Título V</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Calidad</b></p> <p>Capítulos</p> <p>I. Definiciones</p> <p>II. Normas para la garantía de la calidad</p> <p style="text-align: center;"><b>Título VI</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Pertinencia</b></p> <p>Capítulos</p> <p>I. Del principio de pertinencia</p> <p>II. Creación de universidades y escuelas politécnicas</p> <p>III. Creación de institutos superiores y conservatorios.</p> <p style="text-align: center;"><b>Título VII</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Integralidad</b></p> <p>Capítulos</p> <p>I. Del principio de integralidad</p> <p>II. De la tipología de instituciones y régimen académico</p> <p style="text-align: center;"><b>Título VIII</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento</b></p> <p>Capítulos</p> <p>I. Del principio de autodeterminación...</p> <p>II. Del personal académico</p> <p style="text-align: center;"><b>Título IX</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Instituciones y organismos del sistema de educación superior</b></p> <p>Capítulos</p> <p>I. De las instituciones de educación superior</p> <p>II. De los organismos que rigen el sistema de educación superior</p> <p>III. De los organismo de consulta</p> <p style="text-align: center;"><b>Título X</b></p> <p style="text-align: center;"><b>De los procesos de intervención, suspensión y extinción</b></p> <p>Capítulos</p> <p>I. De la intervención a las universidades y escuelas politécnicas</p> <p>II. De la suspensión de universidades y escuelas politécnicas</p> <p>III. De la extinción de instituciones de educación superior.</p> <p style="text-align: center;"><b>Título XI</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Otras sanciones</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Disposiciones transitorias</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Disposición reformatoria</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Derogatorias</b></p>

finalidades de esa educación superior, su vinculación con la definición constitucional del “Buen vivir” y con la educación entendida como un proceso que dura toda la vida. Al respecto, considero que se podría ampliar el contenido del artículo 3 que define el derecho a la educación superior, en el siguiente sentido:

*Artículo 3. El derecho a la educación superior consiste en el ejercicio efectivo de la igualdad de oportunidades, para que en función de los méritos respectivos y sin discriminación, los ciudadanos y ciudadanas puedan acceder a las instituciones de educación superior a fin de lograr una formación académica y/o profesional pertinente y de excelencia, así como, de ser el caso, producir conocimientos a través de la investigación científica.*

En el artículo final, Art. 10 del Capítulo 1 se precisa la obligatoriedad del Estado de garantizar ese derecho.

¿Qué plantea el CONESUP? Para el CONESUP, de acuerdo al Art 1. de su propuesta la educación superior “es un bien y un servicio público”. Una ambigüedad jurídica inadmisibles y de nefastas consecuencias, pues abre las puertas a la mercantilización de la educación superior. No se debe olvidar que en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) al tratar a la educación superior como un servicio público precisamente se abría las puertas a su mercantilización a escala general y a la constitución de un mercado global de servicios educativos de nivel superior. La

resistencia a las propuestas presentadas por la OMC llevó a valorizar la educación superior como un “bien público”, que es la perspectiva consagrada por la UNESCO. En tal sentido la propuesta de CONESUP continúa con la tendencia de los años 90, consagrada en la LOES vigente.

- b) En la propuesta de SENPLADES, el capítulo II establece los principios constitucionales, los fines y funciones y, por último, los integrantes del sistema de educación superior. La propuesta CONESUP incorpora también los principios constitucionales como un elemento declarativo, más no estructurador de la ley.

La diferencia entre los fines de la educación superior, y los fines y funciones del Sistema de Educación Superior establecida en la propuesta de SENPLADES, permite precisar de mejor manera el ámbito de acción de este, tal como se desprende de una lectura comparativa de los dos textos (Tabla 2). Existen tres diferencias sustanciales a favor de la propuesta SENPLADES:

- a. Incorpora entre las funciones del sistema la evaluación, acreditación y categorización (Art. 13 e), como un elemento clave para mejorar la calidad.
- b. Hace al sistema corresponsable con el Estado para garantizar la autonomía, con lo que la defensa de este principio clave es de responsabilidad mutua (Art. 13 f) . Esto es un avance sustantivo con relación a la LOES vigente. Lo que conlleva una connotación teórica sobre el concepto de autonomía. En la práctica, en el caso de Ecuador la autonomía del sistema ha

sido unidimensional: radical frente al Estado y los gobiernos y, totalmente heterónoma frente a los grupos corporativos que existen dentro de ese sistema, ante el mercado y, más aún frente a grupos de poder de distinta naturaleza. La heteronomía del sistema explica el proceso mercantilizador de la educación superior de Ecuador en las dos últimas décadas, no solo en términos de la creación de universidades y extensiones, sino en términos de la proliferación de carreras para atender la demanda del “mercado” de la educación superior.

c. Impulsa un sistema donde se acopla igualdad y meritocracia tanto en lo que se refiere a la educación superior como derecho, así como a los derechos de quienes acceden a la cátedra como lógica fundamental del sistema para curarse en sano de la tentación corporativista. (Art. 13 h)

d. Promueve mecanismos asociativos entre las instituciones de educación superior, entendiendo a esto como una estrategia que permite fortalecer al sistema (Art. 13 j). Un enfoque asociativo y colaborativo en la educación superior de Ecuador permitirá establecer sinergias para el desarrollo de la formación de postgrado, especialmente a nivel doctoral y también proyectos de

investigación con potencialidades para descubrimientos científicos y para la innovación. Esto implica un quiebre radical con la tradición de la competencia impulsada por la LOES y heredado por el proyecto CONESUP, lo que ha implicado que se establezcan extensiones universitarias que compiten de manera desleal con universidades que operan en ámbitos locales o regionales.

Del análisis de los textos señalados se desprende claramente que:

1. La propuesta de SENPLADES: es un proyecto más comprensivo y abarcador que la propuesta presentado por el CONESUP;
2. Guarda una estrecha relación con los principios y derechos establecidos en la Constitución, ya que define a la educación como un bien público y no como un servicio público que consolida la mercantilización del sistema;
3. Define de manera más creativa las funciones del sistema, incluyendo elementos novedosos como la evaluación y la responsabilidad mutua entre el Estado y el sistema, para proteger la autonomía responsable y mira al sistema como asociativo y colaborativo;
4. Es mucho más precisa en términos de la integración del sistema.

**TABLA 2**  
**CUADRO COMPARATIVA DE LOS OBJETIVOS, FINES Y FUNCIONES DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR, DE ACUERDO A LOS PROYECTOS CONESUP Y SENPLADES**

CONESUP	SENPLADES
<p>Art. 5.- El sistema de educación superior tiene como objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) La formación académica y profesional con visión y contenidos científicos y humanistas; la investigación científica y tecnológica; la innovación, promoción, desarrollo y la difusión de resultados: de la investigación científica, de los saberes, de las artes y de las culturas; la construcción de soluciones para los problemas nacionales, regionales y mundiales, mediante la docencia, la investigación y la vinculación con la comunidad</li> <li>b) Instruir, educar, formar, capacitar, especializar y actualizar a los estudiantes en las distintas modalidades y niveles de pregrado y posgrado;</li> <li>c) Asegurar crecientes niveles de calidad, excelencia académica y pertinencia en todas las instituciones del sistema de educación superior;</li> <li>d) Preparar profesionales e investigadores, líderes, con espíritu reflexivo, crítico, innovador y emprendedor; con actitud creadora, sentido ético y conciencia social, para que contribuyan eficazmente a la producción intelectual, y a la de bienes y servicios, de acuerdo con las necesidades de la sociedad y el régimen de desarrollo;</li> <li>e) Ofrecer una formación integral: científica, humanística y humanista, respetuosa de un desarrollo sustentable, que permita a los estudiantes su plena realización personal, social y profesional;</li> <li>f) Fomentar y ejecutar programas de investigación en los campos de la ciencia, la tecnología, las artes, las humanidades y los conocimientos ancestrales;</li> <li>g) Realizar actividades de extensión orientadas a vincular el trabajo académico con la comunidad mediante programas de apoyo;</li> <li>h) Respetar, promover y fortalecer el desarrollo de las lenguas y de las relaciones interculturales del Ecuador y del mundo;</li> <li>i) Impulsar la internacionalización de la educación superior;</li> <li>j) Garantizar a las instituciones del sistema las condiciones necesarias de autonomía para la adquisición, transmisión, reproducción y creación de pensamiento y conocimiento articulados con el pensamiento y conocimiento mundiales, y</li> <li>k) Apoyar la construcción de una sociedad libre, justa, solidaria y de paz.</li> </ul>	<p><b>Artículo 12.- Fines del sistema.-</b> El Sistema de Educación Superior, sin perjuicio de los fines específicos de cada campo del saber, tiene como finalidad: la formación académica y profesional con visión científica y humanista; la investigación científica y tecnológica en el más alto nivel; la innovación, promoción, desarrollo y difusión de los saberes y las culturas; y, la construcción de soluciones para los problemas del país.</p> <p><b>Artículo 13.- Funciones del sistema.-</b> Son funciones del Sistema de Educación Superior:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Garantizar el derecho a la educación superior mediante la docencia, la investigación y su vinculación con la sociedad, y asegurar crecientes niveles de calidad, excelencia académica y pertinencia en todas las opciones institucionales del Sistema de Educación Superior;</li> <li>b) Promover la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, la técnica, la tecnología y la cultura;</li> <li>c) Formar científicos y profesionales integrales comprometidos con la sociedad, debidamente preparados para el ejercicio de actividades académicas y profesionales que exijan la generación y aplicación de conocimientos y métodos científicos, así como para la creación artística;</li> <li>d) Preparar para el ejercicio y desarrollo de la docencia y la investigación científica en todos los niveles y modalidades del sistema educativo;</li> <li>e) Evaluar, acreditar y categorizar a las instituciones del Sistema de Educación Superior, sus programas y carreras, y garantizar independencia y ética en el proceso;</li> <li>f) Garantizar el respeto a la autonomía universitaria responsable en el marco de los objetivos del desarrollo nacional, sin perjuicio de la fiscalización de las instituciones de educación superior, de su responsabilidad social y rendición de cuentas;</li> <li>g) Profundizar los procesos de democratización en el cogobierno de la educación superior universitaria y politécnica;</li> <li>h) Promover el ingreso del personal académico en base a concursos públicos de merecimientos y oposición que garanticen excelencia académica de las plantas de profesores e investigadores;</li> <li>i) Incrementar y diversificar las oportunidades de actualización, perfeccionamiento y reconversión para los integrantes del sistema y sus graduados;</li> <li>j) Promover mecanismos asociativos entre las instituciones de educación superior, el Estado y la sociedad, así como con unidades académicas de otros países, para el estudio y planteamiento de soluciones de problemas nacionales, regionales, continentales y mundiales;</li> <li>k) Promover el desarrollo de las lenguas y culturas de los pueblos y nacionalidades del Ecuador en el marco de la interculturalidad, así como la preservación de un medio ambiente sano, y una educación y cultura ecológica; y,</li> <li>l) Garantizar condiciones de autonomía para la producción de pensamiento y conocimiento articulado con el pensamiento universal.</li> </ul>

- c) Un aspecto final del Título I, en relación al Capítulo II, congruente con la temática que trata, es identificar las instituciones que conforman el sistema: universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares debidamente evaluadas y acreditadas, institutos, los organismos que rigen el sistema y los organismos de consulta (Art. 14).

La propuesta CONESUP dedica a este tema todo el Capítulo II denominado Integración y estructura orgánica del Sistema de Educación Superior. Las diferencias son notables. En primer lugar, todas las universidades, tanto públicas como privadas y los institutos existentes antes de la presente Ley, son parte del Sistema. Al parecer para CONESUP el mandato XIV es inexistente y en los hechos blindo al actual sistema de un proceso de depuración basado en la evaluación. En este capítulo, se mezclan innecesariamente la integración y estructura del sistema con definiciones de otra naturaleza como el carácter

autónomo de las universidades. Por otro lado, en lugar de señalar, como en el caso del proyecto de SENPLADES, quienes integran el sistema, se definen los organismos que lo rigen, ya establecidos en la Constitución, y se añaden “cuerpos colegiados de consulta” que son las asambleas de universidades y de institutos tecnológicos, respectivamente, cuyas conformación y funciones serán tratados en el Capítulo II de la propuesta CONESUP. En consecuencia, el mencionado capítulo trata varias temáticas que se entremezclan entre integración y estructura, entre autonomía y gobierno del sistema. Este enfoque no solo que confunde, sino que es de un abigarramiento innecesario que oscurece el objetivo del capítulo; además, no responde con precisión a la pregunta implícita en el título: ¿Qué instituciones lo integran y como se organizan?

<b>TABLA 3</b>	
<b>CUADRO COMPARATIVO SOBRE LAS INSTITUCIONES QUE CONFORMAN EL SISTEMA EN LOS PROYECTOS CONESUP Y SENPLADES</b>	
<b>CONESUP</b>	<b>SENPLADES</b>
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>INTEGRACIÓN Y ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR</b>	
<p>Art. 6.- El sistema de educación superior estará integrado por las instituciones siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Las universidades y escuelas politécnicas, tanto públicas como particulares, legalmente existentes antes de la promulgación de la presente ley, y las que se aprobaran de acuerdo con la presente ley, y</li> <li>b) Los institutos superiores técnicos, tecnológicos y pedagógicos, y los conservatorios de música y artes, tanto públicos como particulares, legalmente aprobados antes de la promulgación de la presente ley, y los que se aprobaran de acuerdo con esta ley.</li> </ul> <p>Estas instituciones, sean públicas o particulares, son personas jurídicas sin fines de lucro.</p> <p>Las universidades y escuelas politécnicas particulares son: cofinanciadas por el Estado y autofinanciadas.</p> <p>Art. 7.- Las universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares tienen autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, de conformidad con los principios establecidos en la Constitución. Son esencialmente pluralistas y abiertas a todas las corrientes y formas del pensamiento universal.</p> <p>Art. 8.- El sistema de educación superior se registrá por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Un organismo público de planificación, regulación y coordinación interna del sistema y de la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva que será el <i>Consejo Nacional de Educación Superior (CONAES)</i>; y,</li> <li>b) Un organismo público técnico de acreditación y aseguramiento de la calidad de instituciones, carreras y programas, que no podrá conformarse por representantes de las instituciones objeto de regulación que será el <i>Consejo Nacional de Acreditación y Aseguramiento de la Calidad (CONAAC)</i>.</li> </ul> <p>Art. 9.- Son cuerpos colegiados de consulta del sistema de educación superior los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) La Asamblea de la universidad ecuatoriana, y</li> <li>b) La Asamblea de los institutos técnicos, tecnológicos y pedagógicos; y conservatorios de música y artes.</li> </ul>	<p><b>Artículo 14.- Integrantes del Sistema.-</b> Forman parte del Sistema de Educación Superior:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Las universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares, debidamente evaluadas y acreditadas, conforme la presente ley;</li> <li>b) Los institutos superiores técnicos, tecnológicos y pedagógicos y, los conservatorios de música y artes tanto públicos como particulares, debidamente evaluados y acreditados, conforme la presente ley;</li> <li>c) Los organismos públicos que rigen el Sistema: el Consejo de Educación Superior y su Secretaría Técnica; y, la Agencia Nacional de Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior; y,</li> <li>d) Los organismos de consulta: la Asamblea de la Universidad Ecuatoriana, el Comité Consultivo de Promoción de las Investigaciones Científicas y Técnicas; y, los Comités Regionales Consultivos de Planificación de la Educación Superior.</li> </ul>