



Debate Universitario

2

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

El complejo problema de la autonomía

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.

Contenido

Introducción	3
La noción autonomía en los proyectos de Ley	5
Los alcances de la autonomía	6
Los límites de la autonomía	8
Conclusiones	10

Introducción

En el documento en que se analizó la estructura y los principios generales del Sistema de Educación Superior (Debate Universitario I), se planteó que para una adecuada lectura comparativa de los dos proyectos presentados a la Asamblea, se debía tomar como referencia la propuesta preparada por SENPLADES, esto debido a su carácter comprensivo, en comparación al carácter parcial del de CONESUP. En consecuencia el presente texto toma como referencia el Título II del proyecto SENPLADES dedicado a la Autonomía Responsable para compararlo con el de CONESUP.

Una reflexión teórica

La autonomía universitaria es un tema "sagrado" en las discusiones sobre el sistema de educación superior. Tan sagrado que es imposible someterle a un examen racional. Existe porque existe y es un atributo consustancial de una universidad. La Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior define la autonomía universitaria como:

*"Principio fundamental que garantiza la independencia de las universidades o instituciones de similar condición, en relación con los poderes públicos, en la toma de decisiones en el ámbito de sus competencias."*¹

Inicialmente esta definición de autonomía no ofrece obstáculo y podría ser aceptada sin discusión alguna. Sin embargo una lectura más atenta lleva necesariamente a preguntarse ¿Qué es un poder público? La respuesta más inmediata es el ejecutivo de un gobierno. La realidad social es bastante más compleja, por ejemplo los medios de comunicación, en manos privadas, son un poder público. Es evidente que la

concepción original, histórica de la autonomía, tiene relación con proteger a las universidades de las intervenciones arbitrarias del poder político constituido en gobierno y de crear un ambiente que garantice la libertad de cátedra, es decir que nadie, ni las mismas autoridades universitarias, puedan incidir en lo que un profesor piensa, reflexiona y enseña. A esto se asoció el nombramiento de autoridades, la organización interna, etc. A mi juicio, el concepto de autonomía es parte de un continuo en el que en un extremo se encuentra una autonomía absoluta, la idea de una universidad-isla en el seno de un Estado, o la figura utópica de una universidad-Estado, con sus propios recursos, con su propio proceso de construcción de saberes, totalmente auto referida, una universidad a la vez autónoma y autárquica, en la que incluso la investigación tiene sus propias fuentes económicas y epistemológicas; en tanto que en otro extremo se encuentra la heteronomía total, es decir que carece de recursos propios, sus autoridades no son electas por los miembros de la comunidad académica, sino por instancias externas, su programación académica no es auto regulada sino que depende totalmente de demandas externas y en el caso de que investigue lo hace "a pedido".

En los hechos las universidades de acuerdo a sus condiciones se ubican en una escala que las aproxima a una u otra condición: más autonomía o más heteronomía.

El complejo asunto de la autonomía, así como de cogobierno, en tanto construcción histórica está presente en América Latina desde inicios del siglo XX. En el caso de la universidad ecuatoriana está estrechamente ligada a intervenciones gubernamentales en diversos periodos, desde García Moreno a Eloy Alfaro, por

¹ <http://www.riaces.net/glosarioa.html>

citar dos gobiernos.² En los años sesenta la única respuesta gubernamental a las demandas de cambio de la universidad fue la represión. En menos de cinco años la Universidad Central, la principal universidad del país en esa época, fue intervenida y clausurada, primero por la anticomunista y pro norteamericana Junta Militar de Gobierno (1963-1966) y luego por Velasco Ibarra, autoproclamado dictador en 1970.³ De allí la importancia que históricamente tuvo la condición de autonomía, como no intervención, para la universidad pública que surgió de la crisis de la universidad republicana.

Si partimos del concepto de autonomía como un continuo autonomía-heteronomía, en el caso de Ecuador podemos calificar la autonomía de las universidades como unidimensional: radical frente al Estado y los gobiernos y, totalmente heterónoma frente a los grupos corporativos que existen dentro de las mismas, ante el mercado y, más aún frente a grupos de poder de distinta naturaleza que han puesto diversos intereses en la educación superior.

Las universidades públicas en su mayoría son heterónomas frente al Estado pues dependen de los recursos públicos para su funcionamiento, pocas han formado un patrimonio que les permita ser autónomas en este aspecto. Paradójicamente, en el debate reciente, los críticos de la Constitución han establecido que una condición de la autonomía es que el Estado garantice recursos a las universidades, de allí la defensa incondicional del FOPEDUPO, más allá de la consagración en la Constitución de las preasignaciones para el sector. El recibir recursos públicos,

es decir de todos los ciudadanos, no es una condición de la autonomía, excepto que esos recursos sean entregados como donación que no genere obligación de ninguna naturaleza, es decir que los recursos fiscales se convierten en parte del patrimonio autónomo de la universidad y sobre ellos no cabe la rendición de cuentas. Por supuesto que esto no es así: la entrega de recursos públicos, que por su naturaleza son de los ciudadanos, representados en el Estado, genera la obligación de rendir cuenta de su uso y de someterse a las leyes que lo regulan, es decir que aceptar recursos públicos es reducir el alcance de la autonomía. Es una contradicción generalizada en la concepción que se tienen sobre la autonomía universitaria. Para superarla se deberían pensar modelos de financiamiento mucho más acordes con el concepto de autonomía, más aún en el carácter radical que se da al concepto en el debate universitario.

Veamos otros ejemplos: las universidades particulares son totalmente autónomas frente al Estado y heterónomas frente al mercado de la educación superior, pues su oferta debe responder a las potenciales demandas en educación superior (también es el caso de las públicas). En otro aspecto, la elección de autoridades en las universidades públicas es un proceso autónomo frente al Estado, sin embargo es heterónimo ante grupos políticos extrauniversitarios que “controlan” la universidad. En las universidades privadas el nombramiento de autoridades es autónomo frente al Estado, pero heterónimo frente a quienes son los dueños, fundadores o patrocinadores de la universidad. Los ejemplos pueden ampliarse incluso al ámbito mismo de la cátedra. 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. En consecuencia la autonomía no es un valor absoluto como sostiene toda una corriente demagógica, sino una

² Malo González Hernán. Universidad, institución perversa. Corporación Editora Nacional, 1985. Página 21 y subsiguientes.

³ Las intervenciones en la universidad se dieron con apoyo de los grupos conservadores del interior de la misma universidad, cuyas posiciones se encontraba amenazadas por los emergentes movimientos socialistas y marxistas.

compleja realidad relativa a algo, a algún punto, a algún bien, a algún procedimiento, a algún ámbito del qué hacer universitario de la universidad. En esta realidad de autonomía-heteronomía la Ley debe actuar.

La noción de autonomía en los proyectos de Ley

En el proyecto CONESUP en el Capítulo II, Art. 7, cuyo objetivo es la "Integración y Estructura Orgánica" del sistema de educación, existe un párrafo aislado sobre autonomía. El texto principal se encuentra

en el Capítulo VI. El Art. 19 de ese capítulo repite el párrafo del Art. 7, Capítulo I, con modificaciones que originan confusión. Nuevamente el desorden de la propuesta de CONESUP es evidente.

El proyecto de SENPLADES dedica todo el Título III a la autonomía responsable, siguiendo la definición constitucional. El título tiene dos capítulos, el primero, **Del ejercicio de la autonomía responsable** y el segundo **Del patrimonio y financiamiento de las instituciones de educación superior**.

Analicemos en detalle las definiciones de autonomía contenidas en uno y otro proyecto.

TABLA 1 La noción de autonomía universitaria en los proyectos de Ley de CONESUP y SENPLADES	
CONESUP	SENPLADES
<p>Art. 19.- El Estado reconoce a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica. La autonomía, es el derecho de cada institución de educación superior a regirse por sí misma, de conformidad con los principios y derechos constitucionales y sus estatutos; es una práctica permanente que la relaciona con la sociedad y el Estado</p>	<p>Artículo 15.- Reconocimiento de la autonomía responsable.- El Estado reconoce 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 de la República. La autonomía de las universidades y escuelas politécnicas se ejercerá de manera solidaria, entendiéndose por ello relaciones de reciprocidad y cooperación entre tales instituciones, y de éstas con el Estado y la sociedad. El ejercicio de esta autonomía obliga a observar los principios de responsabilidad social, rendición de cuentas y a participar en la planificación nacional.</p>

Las diferencias no son mayores en la redacción inicial del texto. Es el Estado el que reconoce la autonomía a las universidades y escuelas politécnicas. Inmediatamente saltan a la vista algunas diferencias, algunas relevantes, otras secundarias. En el texto CONESUP la autonomía es el "*derecho a regirse por sí mismas de conformidad con los principios y derechos constitucionales y sus estatutos; es una práctica permanente que la relaciona con la sociedad y con el Estado.*" ¿Es derecho o práctica? Concordamos entonces que es un derecho constitucional. Lo que me parece un disparate jurídico es definirla como una práctica que la relaciona con la sociedad y el Estado. La

autonomía es un estatuto institucional especial dentro del ordenamiento jurídico del Estado.

En la definición del proyecto SENPLADES se destacan algunos aspectos, uno es que la autonomía no solo es acorde con los principios constitucionales, sino con el régimen de desarrollo que también es un aspecto sustantivo de la Constitución desarrollado en el Título VII. Régimen del Buen vivir. Un segundo aspecto es caracterizar a la autonomía como solidaria a más de responsable, de acuerdo al Art. 355 de la Constitución. Es el carácter solidario de la autonomía, lo que la convierte en una autonomía que debe

regirse por relaciones de reciprocidad y cooperación con otras universidades y escuelas politécnicas (enfrentadas en una dura e irracional competencia en los últimos años) y de estas con el Estado y la sociedad. En otros términos la autonomía responsable y solidaria, se opone a una autonomía autárquica, debe rendir cuentas a la sociedad, por lo menos de los recursos que recibe, en el caso de las universidades públicas, y por otro lado debe establecer vínculos de colaboración con el entorno. Con esto se reafirma el carácter colaborativo del sistema hacia el interior y el exterior. En un país con limitados recursos un cambio radical, en términos de calidad, con grandes retos para alcanzar niveles de acceso similares al promedio existente en América Latina y que debe fortalecer su capacidad de producción científica y tecnológica formando investigadores del más alto nivel, una estrategia colaborativa es la respuesta, por oposición a una competencia irracional, que es lo que ha primado. En este sentido específico de lo responsable y solidario es que la autonomía no es un obstáculo para vincular a la educación superior con la planificación nacional.

Los alcances de la autonomía

¿Qué permite la autonomía? La pregunta es relevante pues la autonomía a mi juicio es en sí misma una condición y un atributo institucional de manera que desde la perspectiva de una sintaxis jurídica no puede ser descrita recurriendo a términos de igual jerarquía conceptual como "libertad", "independencia", etc. Definir la autonomía como "libertad de..." o "Independencia para..." es ir más allá del concepto de autonomía, es decir que a más de autónoma la universidad es libre, independiente, etc. Decir que la autonomía concede independencia es ingresar en el terreno de la soberanía. (Tabla 2) Desde mi punto de vista las dos propuestas deben ser revisadas. En este contexto ¿qué permite la autonomía en el marco de la Ley y la Constitución?

Si se establecen los campos en que opera la autonomía, siempre en el marco de la Ley y su reglamento, se puede acordar que la autonomía permite:

a) En lo académico:

- Que los profesores e investigadores gocen de libertad para la cátedra y la investigación, así como para que los estudiantes expresen sus puntos de vista y opiniones, en el marco de la vida académica, sin discriminación de ninguna naturaleza. Es decir que gozan de autonomía no sólo frente a instituciones y poderes extrauniversitarios, sino también frente a las autoridades universitarias, en términos de la libertad de cátedra e investigación.
- Elaborar planes de estudio; planificar y ejecutar programas académicos de pre y posgrado y líneas de investigación en el marco de sus estatutos, de esta Ley, sus reglamentos y de la Constitución;
- Seleccionar y contratar profesores e investigadores;
- Relacionarse con todos los sectores de la sociedad y con todas las instituciones del Estado que coadyuven al cumplimiento de su misión y establecer alianzas estratégicas con instituciones públicas y privadas nacionales e internacionales en el marco de esta Ley y de la Constitución.

b) En lo normativo

- Elaborar y aprobar sus estatutos y reglamentos que normen tanto los aspectos académicos de docencia e investigación, como administrativos de la institución.

c) En la organización interna

- Determinar sus formas y órganos de gobierno que estén en consonancia con los principios de alternancia, transparencia y derechos políticos señalados por la Constitución de la República, e

integrar tales órganos con representación de la comunidad universitaria, de acuerdo a esta ley y los estatutos de cada casa de estudio;

- Nombrar sus autoridades;
- Nombrar a su personal administrativo y de trabajadores;
- Gestionar sus procesos internos;
- Elaborar y ejecutar el presupuesto institucional. Para el efecto, en el caso de instituciones públicas o que reciban financiamiento por parte del Estado, se observarán los parámetros establecidos por la normativa del sector público;

- Adquirir y administrar su patrimonio acorde con los objetivos del régimen de desarrollo, sin perjuicio de la fiscalización a la institución por un órgano contralor, tanto interno como externo, así como de los que establezca la ley;

Los dos proyectos señalan la inviolabilidad de los recintos universitarios. Sin embargo, el de SENPLADES, añade un compromiso importante para la universidad al señalar que estos: los recintos universitarios *“Deben servir, exclusivamente, para el cumplimiento de su misión, fines y objetivos definidos en esta ley.”*

TABLA 2
Los alcances de la autonomía universitaria en los proyectos de Ley de CONESUP y SENPLADES

CONESUP	SENPLADES
<p>CAPITULO VI DE LA AUTONOMÍA RESPONSABLE DE LAS UNIVERSIDADES Y ESCUELAS POLITÉCNICAS</p> <p>Art. 19.- {La autonomía }significa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Independencia para que su personal docente e investigador ejerza la libertad académica y la búsqueda de la verdad sin restricciones; • Independencia para que las universidades y escuelas politécnicas planifiquen y aprueben sus carreras, programas académicos de pre y posgrado y líneas de investigación; • Libertad para elaborar y aprobar sus estatutos y reglamentos; • Libertad para nombrar sus autoridades y personal docente e investigador, de acuerdo con su estatuto; • Libertad para nombrar a su personal administrativo y de trabajadores, de conformidad con la ley; • Libertad para gestionar sus procesos internos; • Libertad para elaborar, aprobar y ejecutar sus presupuestos para el cumplimiento de su función institucional y su misión social; • Libertad para adquirir y gestionar su patrimonio; • Libertad para administrar sus recursos en concordancia con sus objetivos; • Libertad para determinar sus formas y órganos de gobierno, de acuerdo con sus estatutos y en concordancia con los principios de alternancia, transparencia y de participación en órganos colegiados de los miembros de la comunidad universitaria en las proporciones determinadas en ellos; • Libertad para mantener una relación con todos los sectores de la sociedad; • Libertad para mantener una relación con todas las instituciones del Estado • Libertad para establecer una relación con el sistema de educación nacional, con el organismo de ciencia y tecnología y con la secretaría nacional de planificación. • Libertad para establecer alianzas estratégicas con instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales. <p>Art. 20.- Los recintos de las universidades y escuelas politécnica 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 respectivas autoridades. Cuando se necesite el resguardo de la fuerza pública, la máxima autoridad de la institución superior, solicitará la asistencia pertinente;</p>	<p>TÍTULO II AUTONOMIA RESPONSABLE CAPÍTULO I DEL EJERCICIO DE LA AUTONOMÍA RESPONSABLE</p> <p>Artículo 16.- Ejercicio de la autonomía responsable.- La autonomía responsable que ejercen las universidades y escuelas politécnicas consiste en:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) La independencia para que las universidades y escuelas politécnicas y sus profesores e investigadores ejerzan la libertad de cátedra e investigación y desarrollen políticas de vinculación con la sociedad; b) La libertad en la elaboración de sus estatutos en el marco de las disposiciones de la presente ley; c) La libertad en la elaboración de sus planes y programas de estudio en el marco de las disposiciones de la presente ley; d) La libertad para el nombramiento de sus autoridades y su personal de profesores e investigadores, de conformidad con la ley; e) La libertad para nombrar a sus servidores públicos y trabajadores, de conformidad con la ley; f) La libertad para gestionar sus procesos internos; g) La libertad para elaborar y ejecutar el presupuesto institucional. Para el efecto, en el caso de instituciones públicas o que reciban financiamiento por parte del Estado, se observarán los parámetros establecidos por la normativa del sector público; h) La libertad para adquirir y administrar su patrimonio; i) La libertad para administrar los recursos acorde con los objetivos del régimen de desarrollo, sin perjuicio de la fiscalización a la institución por un órgano contralor, tanto interno como externo, así como de los que establezca la ley; y, j) La capacidad para determinar sus formas y órganos de gobierno que estén en consonancia con los principios de alternancia, transparencia y derechos políticos señalados por la Constitución de la República, e integrar tales órganos con representación de la comunidad universitaria, de acuerdo a esta ley y los estatutos de cada casa de estudio. <p>Artículo 17.- Inviolabilidad de los recintos universitarios.- Los recintos de las universidades y escuelas politécnicas son inviolables y no podrán ser allanados sino en los casos y términos en que puede serlo el domicilio de una persona. Deben servir, exclusivamente, para el cumplimiento de su misión, fines y objetivos definidos en esta ley. La vigilancia y el mantenimiento del orden interno son de competencia y responsabilidad de sus autoridades, salvo en lo establecido en esta ley. Cuando se necesite el resguardo de la fuerza pública, el representante legal de la institución solicitará la asistencia pertinente.</p> <p>Quienes violaren dichos recintos serán sancionados de conformidad con la ley.</p>

Los límites de la autonomía

La autonomía tiene límites. CONESUP establece estos límites en el Artículo 21, en especial en términos de responsabilidad social, rendición de cuentas y de la participación en la planificación nacional; así como la obligatoriedad, en el caso de

las universidades que reciben fondos públicos, de someterse a las instancias de control existente. Un texto muy parecido consta en Art. 15 del proyecto de SENPLADES donde se define la autonomía. Me parece que tiene más lógica la propuesta de SENPLADES, especialmente, sí como se observa en la Tabla 3,

se mezclan innecesariamente temáticas e instancias, al prohibir a la Función Ejecutiva privar de las rentas o asignaciones presupuestarias y sancionar a las autoridades responsables; ni clausurarlas o reorganizarlas de forma total o parcial. Se trata de dos temas totalmente distintos. Uno es la obligación del Estado de entregar oportunamente rentas que debería estar en el capítulo de las obligaciones del Estado en lo concerniente al presupuesto. Por lo demás se debería señalar excepciones como una grave crisis nacional, supongamos una agresión externa o una gran catástrofe económica que afecta al presupuesto. ¿Se mantiene la obligación? En los primeros meses de este año ya se presentó una situación como esta, el gobierno adoptó una severa política de austeridad para sortear los efectos de la crisis mundial,

las universidades públicas y particulares cofinanciadas, en lugar de ofrecer al país respuestas a la crisis respondiendo a la pregunta ¿Qué puede hacer la universidad para superar creativamente la crisis?, amenazó públicamente a las autoridades gubernamentales por no entregar a tiempo los recursos a las universidades.⁴ La experiencia histórica debería servir para precisar los límites del compromiso estatal. Este es un punto. Otro es la prohibición al Ejecutivo de clausurar o reorganizar universidades. En realidad esta es una función de los organismos que rigen el sistema y en el capítulo respectivo debe estar señalada con todas sus palabras. A mi juicio, este aspecto específico del texto condensa la resistencia a la acción de los gobiernos autoritarios de los años sesenta.

TABLA 3

Límites a la autonomía. Propuesta CONESUP

Art. 21.- La autonomía de las universidades y escuelas politécnicas no las exime de ser fiscalizadas por los organismos previstos en esta ley, de la responsabilidad social, de la rendición de cuentas, y de la participación en la planificación nacional. El manejo de los fondos públicos será sometido a los controles internos de la institución y externos de la Contraloría General del Estado; y los fondos que no provienen del Estado en las instituciones públicas y particulares serán sometidos a controles internos de la propia institución. La Contraloría General del Estado organizará un sistema de control y auditoría de acuerdo a las características peculiares de las instituciones públicas de educación superior.

La Función Ejecutiva no podrá privar de sus rentas o asignaciones presupuestarias, o retardar sus transferencias a ninguna institución del sistema de educación superior, ni clausurarlas o reorganizarlas de forma total o parcial.

La falta de transparencia de recursos en las condiciones señaladas en la Constitución, será sancionada con la destitución de la autoridad y de los servidores públicos remisos de su obligación.*

*El texto está incompleto en la versión entregada por el CONESUP.

⁴ En un próximo artículo se analizará la relación entre autonomía y financiamiento de la universidad.

Conclusiones

1. La autonomía es un aspecto central de la organización del sistema universitario. Sin embargo, no es un valor absoluto y solo puede ser entendido como un concepto expresado en un continuo que tiene en un extremo una utópica autonomía radical y por otro lado, una total heteronomía, entendida como la inexistencia de una capacidad mínima de autogestión. La Ley debe comprender este tema y señalar con precisión los alcances y los límites de la autonomía.

2. La autonomía es un valor en sí mismo, en consecuencia no puede ser definida recurriendo a conceptos que cambian su alcance y llevan a confusión. La autonomía no es ni independencia, ni libertad, es un atributo que permite que una universidad haga o deje de hacer determinadas acciones.

3. La Ley debe determinar con precisión los ámbitos implicados en el ejercicio de la autonomía.