

## **“AUTONOMIA Y FINANCIAMIENTO EN LA EDUCACION SUPERIOR ECUATORIANA”**

**Dr. Medardo Mora Solòrzano, Rector  
Universidad Eloy Alfaro de Manta**

Quiero aprovechar estos minutos de mi intervención para dejar en claro lo que constituye el rol de la Universidad en un Estado democrático, en cuanto es foro abierto para la expresión y debate civilizado y pluralista, de tesis, de doctrinas, de ideas, en cuanto es entidad sede de la razón que debe caracterizar el obrar del ser humano, consciente que ese atributo es el que lo distingue de los otros seres vivientes que habitan la tierra, como la entidad donde la crítica objetiva, fundamentada y amparada en el saber científico y tecnológico, es la única capaz de contribuir en la corrección de errores, la superación de dificultades y la solución de problemas de un país, como entidad donde la creatividad, la imaginación, la innovación, pueden significar el aporte necesario en la construcción de una mejor patria, más justa, más humana, más solidaria, una entidad que en definitiva sea la que tenga la posibilidad de orientar y rectorar sin ataduras, sin dependencias, sin prejuicios, el rumbo de la sociedad del mañana, después de todo formamos seres humanos que respondan por el futuro, por eso no podemos ni debemos ser mediáticos, distraernos en coyunturas, nos corresponde ser la voz de los más sentidos y elevados anhelos sociales, nos corresponde ser esa especie de conciencia de la sociedad, como lo dijo ese gran líder universitario a nivel mundial como lo es Federico Mayor Zaragoza, ex Director General de la UNESCO, negarle o discutirle a la Universidad su derecho a promover y defender la libertad de pensamiento y producción de conocimientos, es despojarla de su condición innata de entidad que es capaz de pensar y analizar hechos y realidades al margen de intereses facciosos personales o de grupos, privilegiando siempre el superior interés colectivo, es permitirle cumplir con aquello que estableció la última Conferencia Mundial sobre Educación Superior reunida en París en Julio del 2009, que señaló que “las instituciones de educación superior en un entorno de autonomía institucional y libertad académica, deben promover el pensamiento crítico y la acción ciudadana encaminados a alcanzar el desarrollo sustentable”, èso es lo que hay que defender y mantener en beneficio de una mejor educación técnica, universitaria o politécnica.

Por lo antes expuesto pienso que nadie ignora que cuando nos referimos a la autonomía, estamos hablando de libertad para actuar de acuerdo a lo que se piensa y considera es conveniente para cumplir un determinado propósito o finalidad, es capacidad para tomar decisiones sin el tutelaje o intervención de otra entidad o persona, es potestad para planificar a corto, mediano y largo plazo, en la consecución de un determinado proyecto u objetivo, en síntesis tener autonomía es tener independencia para crear algo, hacer algo, conservar algo, mejorar algo u obtener algún logro de orden profesional o social.

No es mi deseo teorizar sobre un concepto que afortunadamente la Universidad sobre todo latinoamericana y caribeña lo ha priorizado y vivido venciendo obstáculos, incomprendiones, ataques, pero esa autonomía es la que le ha permitido entregar incuantificables aportes en beneficio del desarrollo humano y del bienestar general de las sociedades o países de este subcontinente. La autonomía universitaria en los países latinoamericanos y caribeños ha sido históricamente parte fundamental

y primordial de su propia existencia, en ello se diferencia con Universidades de países desarrollados en el que la autonomía no tiene la misma importancia o prioridad que la que tiene en países de nuestro subcontinente, incluyendo por supuesto al Ecuador, aquello es lo que provoca pretender restarle autonomía a las Universidades y Escuelas Politécnicas en nuestro país, lo cual significaría desconocer logros ancestrales producto de la primera Reforma Universitaria de Córdova de 1918, de la Segunda Reforma Universitaria de París de 1968 y de la Tercera Reforma Universitaria que fue planteada por la Universidad ecuatoriana durante la Primera Conferencia Mundial sobre Educación Superior en París en 1998, partiendo de un análisis autocrítico iniciado el año 1990, que continuó con la elaboración de un Plan de las Universidades y Escuelas Politécnicas para el Siglo XXI y se consolida con acciones que en base tanto del análisis autocrítico y el plan estratégico planteado a los Poderes del Estado en 1994, impulsó y puso en práctica el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador, desde la presentación del plan hasta fines de la década de los años 90, bajo la definida premisa que la autonomía universitaria rebasa el concepto de una descentralización administrativa del Estado sin llegar a los niveles de ser soberana, lo cual sí está reservado para el Estado ..

Por lo antes expuesto para no insistir en lo ya conocido y en lo que estimo hay una clara y masiva conciencia de los miembros de las comunidades universitaria y politécnica ecuatoriana, de la necesidad de defender su autonomía, quiero centrar mis comentarios al efectuar esta ponencia, concentrándome en lo que dice la actual Constitución Política del Estado vigente desde Octubre del 2008, sobre educación superior.

Es primordial destacar que en la parte Orgánica de la actual Constitución se mantiene en el artículo 225 el concepto de una Universidad concebida como una entidad independiente, creada por ley para la prestación de un servicio del Estado que es la educación de tercer y cuarto nivel, de tal manera que en esta parte subrayo, la actual Constitución mantiene el tradicional reconocimiento de la sociedad latinoamericana en el sentido que las Universidades y Politécnicas como instituciones no forman parte de ninguna de las Funciones del Estado, llámense éstas: Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral o de Control, ni tampoco de los organismos del régimen seccional, es decir son instituciones básicamente autónomas cuyos fines y funciones también los describe taxativamente la Constitución vigente en su artículo 350, en la que textualmente expresa que su finalidad es la formación académica y profesional con visión científica y humanista, la investigación científica o tecnológica y la innovación, la promoción y desarrollo de los saberes y las culturas, la construcción de soluciones a los problemas del país en relación con los objetivos del régimen de desarrollo, debiendo en esta parte precisar, que el Sistema de Educación Superior deberá articularse al Sistema Nacional de Educación y al Plan Nacional de Desarrollo, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 351 de la Constitución, el cual agrega que la ley deberá establecer mecanismos de coordinación del sistema de Educación Superior con la Función Ejecutiva, reconociendo la interdependencia de uno y otra. Adicionalmente el mismo legislador constituyente se encarga de puntualizar los principios por los que debe guiarse el Sistema de Educación Superior y en primer lugar está el de la autonomía responsable, es decir es el primero de los principios por los que se guía el sistema, a los que agrega el del cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad y remarca dentro de la temática que analizamos, su derecho a la auto determinación para la producción del pensamiento y

conocimiento, en el marco del diálogo de saberes, pensamientos, universalidad y producción científica y técnica global, es decir que en resumen no hay dudas de una clara tendencia del texto constitucional para respetar su independencia como lo establece de una manera recurrente y puntual el artículo 355 que impone al Estado, es decir a todas las Funciones e Instituciones del Estado y esto también lo subrayo, reconocer a las Universidades y Escuelas Politécnicas, la autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución, a los que ya me referí anteriormente, entre los cuales consta en primer lugar la autonomía responsable.

Seguidamente el propio artículo 355 estipula que dicha autonomía garantiza el ejercicio de la libertad académica y el derecho a la búsqueda de la verdad sin restricciones, el gobierno de sí mismo, en consecuencia la Constitución consagra diáfana y recurrentemente la autonomía de las Universidades y Escuelas Politécnicas e incluso incorpora dentro del Título de Derechos de las personas, en el capítulo de los Derechos del Buen Vivir, la garantía del Estado a la libertad de enseñanza y a la libertad de cátedra en la educación superior, como lo señala el artículo 29 del texto constitucional, no existen en consecuencia limitantes para el ejercicio de una libertad académica que incluye la elaboración de planes de estudios, programas curriculares, diseño de perfiles profesionales, oferta de carreras que deben ser como lo expresé anteriormente concordantes con los objetivos del régimen de desarrollo y aquellos principios antes mencionados, que son los que deben caracterizar la vida de las Universidades y Escuelas Politécnicas, sin necesidad de tutelajes ni mucho menos de imposiciones de organismo o persona alguna.

Surge la inquietud e interrogante, qué debemos entender por autonomía responsable y aquello sin recurrir a ensayos o reflexiones teóricas, impone a las Universidades y Escuelas Politécnicas, el obrar teniendo en consideración los altos intereses nacionales, descartar todo vestigio de afanes de lucro, el que se pretenda mercadear ofertas de títulos o grados académicos, tanto en pregrado como en postgrado, el mantener rigores académicos que posibiliten formar profesionales competentes y aptos para el buen y eficiente ejercicio profesional, sembrar un espíritu investigador en docentes y alumnos, y sobre todo respetar celosamente lo establecido en el propio artículo 355 inciso cuarto de la Constitución, que textualmente dispone que la autonomía no exime las instituciones de educación superior de ser fiscalizadas, de su responsabilidad social de una rendición de cuentas y de participar en la planificación nacional, en definitiva, autonomía es independencia y es libertad para actuar y obrar, pero no puede ser entendida como la actitud libérrima o subjetiva de ser y hacer lo que uno piensa y quiere sin entender que somos parte de una organización superior que se llama Estado, de tal manera que tenemos el derecho como Universidades y Escuelas Politécnicas de auto organizarnos, de poder realizar nuestra propia programación académica, de designar y ejercer libremente nuestro gobierno y administración interna, de contar con nuestros propios recursos económicos y asignaciones presupuestarias, por ello el artículo 355 en su inciso quinto, prohíbe a la Función Ejecutiva, llámese SENPLADES, Ministerio de Economía y Finanzas o cualquier otra institución que forma parte de esta Función del Estado, privarla de sus rentas o asignaciones presupuestarias que deben ser entendidas, son aquellas rentas que están establecidas en la Ley Especial que creó el Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico vigente desde Mayo 15 de 1996 y de asignaciones presupuestarias que han venido constando históricamente y que de acuerdo a indicada

ley deben incrementarse para atender aumentos de remuneraciones y otros beneficios de orden social, establecidos legalmente, ésta garantía constitucional es la que vuelve real su autonomía financiera, por ello la pretensión de derogar dicha ley, significaría una merma de autonomía no solo en lo financiero sino en lo administrativo y en la gestión a ejecutar, al bloquear la posibilidad de programar una planificación académica en el corto, mediano y largo plazo, sin autonomía presupuestaria se coarta el ejercicio de la autonomía muy especial de la que deben gozar las Universidades y Escuelas Politécnicas, como lo reconoció en un fallo el pleno del Tribunal Constitucional el año 2000, ante demanda planteada por el CONUEP.

Debe destacarse que la Constitución vigente, en su artículo 353 establece 2 organismos rectores a nivel nacional para la organización y cumplimiento de las actividades de las Universidades y Escuelas Politécnicas, el uno, definido como un ente público planificador, regulador y coordinador interna del sistema, subrayo la palabra interna, organismo que tiene la finalidad de servir de interlocutor en las relaciones con la Función Ejecutiva, es decir implícitamente el texto constitucional separa a este organismo de cualquier vinculación o dependencia de la Función Ejecutiva, pretender subordinarlo o volverlo dependiente o influenciado por la Función Ejecutiva, es contrariar la norma constitucional y buscar vulnerar el gobierno y administración de las Universidades y Escuelas Politécnicas, en consecuencia la conformación de este organismo, debe nacer de las propias entidades de educación superior, sin que aquello excluya que la integren representantes de la Función Ejecutiva como medio para facilitar las relaciones que en el marco del respeto mutuo debe existir entre los centros de educación superior y el gobierno nacional.

La tesis de diferenciar el Sistema de Educación Superior con las Universidades y Politécnicas argumentando que las Universidades y Politécnicas son autónomas pero no el Sistema, es también una clara contradicción a lo dispuesto en la Constitución, eso lo establece el Artículo 352 que señala de manera puntual cuáles son las entidades de Educación Superior, por lo que aquella tesis es artificiosa y forzada, carente de todo sustento lógico y constitucional, aunque aclaro dentro del Sistema están incorporados los Institutos Técnicos y Tecnológicos que deben realizar sus actividades respetando las regulaciones que establezca el organismo de planificación, regulación y coordinación del Sistema, pues éstas entidades no son autónomas de acuerdo a la Constitución.

El otro organismo que controla la educación superior es el de la acreditación y aseguramiento de la calidad de la educación superior, en la que expresamente la Constitución excluye en la integración de este organismo a los representantes de las instituciones de educación superior, es decir a los Rectores, definición constitucional de las que se infiere que en el otro organismo no tienen porque ser excluidos los Rectores, que son los máximos dirigentes de la comunidad universitaria o politécnica, son designadas por cada comunidad directa y democráticamente a través del ejercicio del cogobierno, de tal manera que el organismo de planificación, regulación y coordinación del sistema debe emanar de los propios miembros de los centros de educación superior, sin que en su conformación se excluyan miembros de la Función Ejecutiva, entre ellos el Ministerio de Educación, SENPLADES, SENACYT y organizaciones provenientes de la sociedad civil, como el caso de profesionales o académicos calificados que podrían

designarse a través de concursos públicos de méritos y oposición, lo cual contribuirá a robustecer el Sistema.

Sin duda alguna la expedición de la ley que creó el Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico significó un extraordinario avance en el fortalecimiento de las Universidades y Escuelas Politécnicas, no se trató de una inyección meramente presupuestaria, fundamentalmente implicó dotarla de la debida independencia económica y cortó de raíz todo vestigio de sumisión y sometimiento a los gobiernos de turno, no se trató tampoco de darle un trato preferencial y privilegiado a las Universidades y Escuelas Politécnicas, en el fondo reconoce el derecho de estas instituciones de contar con un financiamiento acorde a su elevada misión social, dotándola de recursos en niveles internacionalmente recomendados que están ubicados entre el 1 y el 1.5 % del PIB de un país, por eso se lo considera un logro histórico que debe ser defendido, no se trata de una generosa contribución del Estado ni mucho menos de gobierno alguno, es una participación directa en los recursos públicos que pertenecen a todos y todas los ecuatorianos y ecuatorianas, son recursos que pertenecen a la sociedad ecuatoriana, no hay que olvidar que el Estado a través de sus Funciones e instituciones se organiza para su gobierno y administración, pero es equivocado sostener que el Estado es una especie de gran tutor y juez de las actividades de los miembros de un país, el Estado es la forma moderna de organización de la sociedad, pero en ningún caso el que todo lo puede y decide sin tener limitaciones, el Estado tiene límites dados por el ordenamiento jurídico que lo rige, que es en definitiva del que emanan derechos y obligaciones de los habitantes e instituciones de un país, por eso se habla de un Estado de Derecho.

PERO EXISTE ALGO MAS IMPORTANTE, EL FOPEDEUPO ES UN LOGRO HISTORICO ALCANZADO POR LAS UNIVERSIDADES Y ESCUELAS POLITECNICAS públicas y privadas cofinanciadas, para enfrentar la tesis de autogestión que se proponía con insistencia y de manera casi imperativa desde las altas esferas del gobierno de la época, presidido por el Arq. Sixto Durán Ballén y el Eco. Alberto Dahik, aquello explica mejor, el esfuerzo realizado por el CONUEP por conseguir se expida una ley que garantice la autonomía financiera de las Universidades y Politécnicas.

En conclusión, qué es lo que se está planteando a través del SENPLADES en el nuevo Proyecto de Ley de Educación Superior, en mi opinión en el fondo lo que se pretende es someter a los centros de educación superior a políticas y decisiones de la Función Ejecutiva, no de otra manera se explica el deseo deliberado a través de la Ley de tomar el control del Organismo de Planificación, Regulación y Coordinación interna del sistema lo cual sería inconstitucional, al buscar convertirlo en un organismo dependiente o influenciado por la Función Ejecutiva. Adicionalmente se procura que el Sistema de Educación Superior subordine su planificación al Plan Nacional de Desarrollo que elabora SENPLADES, lo cual es un contrasentido, pues justamente la Constitución establece la existencia de un Organismo Planificador, reitero interno del Sistema, que obviamente deberá articular (no vincular) sus planes con el Plan Nacional de Desarrollo, lo contrario sería afectar al gobierno y gestión de los centros de educación superior, que como lo he anotado consta expresamente garantizado en el texto constitucional vigente.

Comprendemos muy bien la internacionalización del mundo contemporáneo, la interrelación que actualmente debe existir entre instituciones de dentro y fuera de un país, pero aquello no puede llegar a niveles de vulnerar atribuciones que por su naturaleza y por historia le corresponde socialmente a las Universidades y Escuelas Politécnicas las que afortunadamente están establecidas en la Constitución vigente.

Quiero dejar precisado finalmente que la Universidad debe estar siempre abierta al cambio, a eso no puede negarse, es su obligación apostar a un mejoramiento continuo de la calidad de su labor sin excusa alguna, lo que no puede aceptarse es que el cambio que se proponga sea para buscar controlar y restarles o privarlas de su autonomía a las Universidades y Politécnicas.