

Universidad - Ejecutivo: Hacia una relación de coordinación

Ab. Alfredo Ruiz Guzmán

University - executive: Towards a coordination relation

Resumen

El debate sobre la nueva Ley Orgánica de Educación Superior y sobre los organismos de dirección del sistema, exige comprender la realidad de la universidad pública seriamente afectada por la crisis social del período neoliberal y del desmantelado Estado social de derecho. Pero, además, una seria reflexión sobre el significado del nuevo paradigma constitucionalista que impone la Carta Fundamental vigente, la misma que condiciona la validez de la elaboración legal al respeto estricto de sus contenidos.

Debe tenerse en cuenta que la Constitución dispone que la nueva Ley establezca los mecanismos de coordinación entre el Ejecutivo y el sistema de educación superior, para que pueda diseñarse normativamente la nueva concepción de la educación superior articulada solidariamente con el desarrollo nacional.

Una relación de subordinación a favor del Ejecutivo sería contraria a la Constitución, pues desconocería los principios de autonomía responsable y de cogobierno y no permitiría la relación de coordinación indispensable para el nuevo modelo de educación superior.

La ley debe integrar los organismos del sistema de educación superior respetando la autonomía responsable y el cogobierno, y los del Ejecutivo, de manera independiente, para que, entre ellos, se pueda establecer la relación de coordinación que dispone la Constitución.

Palabras claves: Universidad, Ejecutivo, Constitución, Autonomía, Coordinación

Summary

The debate on the new Superior Education Organic Law project, including the management organisms arising from it, demands an understanding of the public University reality, which has been seriously affected by both a social crisis derived from the neoliberal period and the dilapidation of the Social State of Law. Furthermore, it also demands a deeper meditation on the comprehensive meaning of the new constitutionalist paradigm bound by the current Constitution, which conditions the legal build-up lawfulness in strict relation to its contents.

It must be kept in mind that the current Constitution settles terms for the upcoming Law to establish coordination mechanisms between The Executive Power and the Superior Education System in order to legally design the new conception of such law together with a national development standard.

In the event that such Law project may include a subordinated relation in favor of The Executive Power, it would go against the Constitution, since it would not only deny the responsible autonomy and the co-government principles, but also the possibility of a coordinated relationship as an unique requirement to achieve the new model of our Superior Education.

Consequently such Law must include the organisms of the superior education system, considering the principles above mentioned plus the ones linked to the Executive Power but independently, so that the coordinated relationship may be established among them as established by the Constitution.

Key words: University, Executive, Constitution, Autonomy, Coordination

Introducción

Frente al debate sobre la nueva Ley Orgánica de Educación Superior, conviene plantear algunas breves reflexiones sobre el informe de mayoría de la Comisión de Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología de la Asamblea Nacional y, específicamente, sobre la nueva estructura orgánica que sugiere para el sistema de educación superior.

Tratándose de la elaboración de una ley destinada a cumplir una disposición transitoria de la Constitución del 2008, el análisis de la constitucionalidad del esquema propuesto en el informe resulta imprescindible.

Mientras el texto constitucional, en su art. 351, dispone una estructura orgánica del sistema de educación superior que, en lo fundamental, permita la coordinación de éste con el Ejecutivo y que aplique los principios de autonomía responsable y de cogobierno, la propuesta del informe se aparta y lo contradice, planteando una estructura diferente, que incorpora al Ejecutivo al sistema y le otorga la atribución de dirigirlo, violando el principio de autonomía responsable e inaplicando el principio de cogobierno.

Esta grave contradicción, exige que se examine con detenimiento el carácter de la relación universidad- Ejecutivo que, de acuerdo con la Constitución, solo puede ser de coordinación - nunca de subordinación - y, más específicamente, la manera como debe regularse dicha coordinación, para efectos de vislumbrar también los mecanismos legales y administrativos que permitan al Gobierno cumplir con sus obligaciones y responsabilidades constitucionales, desarrollando políticas públicas a favor de la universidad, dentro del marco del régimen de desarrollo.

Ese es el rol que la Constitución le impone a la nueva Ley Orgánica de Educación Superior: regular los mecanismos concretos de coordinación entre el Sistema de Educación Superior y el Ejecutivo, aplicando los principios y respetando las garantías que la misma carta fundamental establece.

Pero, estas consideraciones jurídicas deben enmarcarse en la situación que afectó - y afecta todavía- a la universidad ecuatoriana, especialmente a la pública, como consecuencia de la crisis social generalizada, de marcada influencia neoliberal, que caracterizó a la etapa histórica precedente.

La universidad pública sufre todavía las consecuencias del deterioro de la sociedad civil, de la exclusión, de la injusticia así como de la priorización de los intereses del mercado sobre los de las grandes mayorías y se debate entre las justificadas

exigencias sociales que demandan el acceso a la educación superior y la insuficiencia de recursos económicos, situación que ha dificultado notablemente el logro de los objetivos académicos y de la investigación científica.

Esta realidad ha marcado inevitables diferencias en el desarrollo de las universidades ecuatorianas y latinoamericanas con respecto a otras, especialmente de Europa y de Estados Unidos, como lo destaca Ana María Goetschel, investigadora de FLACSO, refiriéndose al Ecuador y, en general a los países de la región "...existe una gran distancia entre las condiciones educativas de nuestros países y los del primer mundo, que se expresa, entre otras cosas, en la cantidad de recursos destinados a la educación en todos sus niveles."

En los casos de las universidades de Guayaquil y Central, sus problemas se han magnificado por encontrarse ubicadas en los centros poblacionales más importantes del país, receptores de los flujos migratorios internos más agresivos, circunstancias que se reflejan dramáticamente en sus desbordantes matrículas.

El nuevo estado constitucional de derechos y justicia

La nueva Constitución le otorga al país un nuevo marco de organización política e institucional, radicalmente diferente al anterior, en muchos importantes aspectos.

El desmantelado Estado social de derecho es superado por el Estado constitucional de derechos y de justicia que, en lo sustancial, se caracteriza por reconocer y garantizar constitucionalmente un nuevo y amplio conjunto de derechos fundamentales - individuales, sociales y de la naturaleza - así como por compartir el ejercicio del poder con la ciudadanía, mediante un conjunto de novedosos mecanismos de participación y la instauración de una quinta función, la de Transparencia y Control Social.

También, por otorgar a la administración de justicia una organización diferente, creando una Corte Constitucional, como cúspide, precisamente para darle, a la normativa de la carta política, la fuerza imperativa y el control que exige el nuevo carácter constitucional del Estado. Se caracteriza también por diseñar un nuevo régimen de desarrollo y de un modelo económico, soberano, solidario y más justo, para contribuir a alcanzar los objetivos que se engloban en la propuesta del buen vivir.

Como eje transversal se distingue el fortalecimiento de las instituciones públicas y la recuperación

del papel rector del Estado en los más importantes órdenes de la vida social.

Por otra parte, como afirma Rubén Martínez Dalmau, “La Constitución de Ecuador de 2008 incorpora un buen número de disposiciones que coinciden con el objetivo de reivindicar esta “fuerza” constitucional, como referencia principal que es en estos momentos del nuevo constitucionalismo latinoamericano”, lo que implica, entre otras cosas, que la supremacía constitucional subordina rígidamente la elaboración de la ley a los contenidos sustanciales de la Carta Magna.

En definitiva, el paradigma legalista del Estado social de derecho, ha sido superado por el paradigma constitucionalista generando un nuevo modelo de Estado, de ciencia jurídica, de administración de justicia y de elaboración legal.

La legalidad formal del paradigma positivista anterior, es sustituida por el principio de “legalidad sustancial”, según expresión de Luigi Ferrajoli. Esto significa, según el autor, que para que una norma sea válida, además de reunir los requisitos formales para su vigencia, “...es también necesario que sus contenidos sustanciales respeten los principios y los derechos fundamentales establecidos en la Constitución.”

Por ello, las leyes en general y la nueva Ley Orgánica de Educación Superior, entre ellas, deben subordinarse estrictamente a la Constitución, respetar los contenidos sustanciales de los derechos fundamentales y los principios y desarrollarlos, únicamente, de manera progresiva, según el art. 11, numeral 8.

La nueva constitución y la educación superior

La Constitución de Montecristi, regula la educación superior dentro del Título VII, referente al régimen del Buen Vivir y como parte del desarrollo normativo e institucional que trata sobre la inclusión y equidad, destacando, de esta manera, la importancia social que tiene la educación en general y la educación superior, de manera específica. A partir del art. 350 y hasta el art. 357, se establecen las bases conceptuales y normativas, que rigen la educación superior en el Ecuador.

El art. 350, empieza señalando las finalidades del sistema de educación superior, recalcando que la formación académica y profesional debe tener visión científica y humanista; que debe perseguir la investigación científica y tecnológica, concluyendo con que también son finalidades del sistema de educación superior la construcción de soluciones

para los problemas del país, en relación con los objetivos del régimen de desarrollo.

Esta relación obligatoria de las finalidades del sistema de educación superior con el régimen de desarrollo del país configura un marco de extraordinaria importancia para la estrategia de desarrollo universitario, que exige un esfuerzo debidamente coordinado entre el sistema y el Ejecutivo.

Concordantemente, el art. 351 impone la articulación del sistema de educación superior al sistema nacional de educación y al Plan Nacional de Desarrollo, concretando así, de una manera muy clara, el nuevo concepto constitucional sistémico sobre la educación superior: su articulación con el desarrollo del país y con la solución de sus problemas.

Para ello, el art. 351 determina con absoluta claridad y coherencia determina el papel que debe cumplir la ley en esta materia, ordenando lo siguiente: “...la ley establecerá los mecanismos de coordinación del sistema de educación superior con la Función Ejecutiva.”

En consecuencia, la nueva Ley Orgánica de Educación Superior, en lo sustancial, debe limitarse a establecer mecanismos de coordinación que permitan una adecuada relación entre el sistema de educación superior y la Función Ejecutiva, para lograr que el desarrollo de la universidad se articule eficientemente a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo.

El mismo art. 351, además, ordena que el sistema se rija por los principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento en el diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global.

El art. 352 señala cuales son las instituciones que integran el sistema: universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores y conservatorios y, como debe ser, no incluye en el mismo al Ejecutivo, bajo ninguna de sus manifestaciones. El art. 353, a continuación, fija, enumerándolos, los dos organismos públicos que deben regir el sistema.

El número uno debe encargarse de la planificación, regulación y coordinación interna del sistema y de la coordinación de la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva. Es decir que este organismo público, además de planificar la actividad del sistema, debe regularlo y coordinar dos tipos de relaciones: a) la interna, entre sus diferentes actores o componentes y b) la externa, entre los diferentes actores con la Función Ejecutiva.

De ello se deduce, una vez más, que el Ejecutivo es “externo” al sistema de educación superior, que no forma parte de él.

Queda claro entonces, que la Constitución determina, muy claramente, que entre la Función Ejecutiva y los actores del sistema, debe existir una relación de coordinación, siendo, además, el organismo público número uno el encargado de realizar dicha coordinación por parte del sistema.

La integración del organismo público número uno del sistema de educación superior, debe hacerse, mediante la nueva Ley Orgánica de Educación Superior, aplicando los principios que la misma Constitución señala, en su art. 351, específicamente para el sistema, esto es los de autonomía responsable y cogobierno, en consecuencia, con la participación de representantes de los diferentes estamentos que concurren al cogobierno: profesores, estudiantes y servidores.

Hacerlo de otra manera, incorporando representantes del Ejecutivo, por ejemplo, sería atentatorio al principio de autonomía responsable. No tomar en cuenta a los estamentos del cogobierno, por otro lado, sería omitir el cumplimiento de una clarísima disposición constitucional, que tiene, además, el valor jerárquico conceptual de principio.

En el caso del organismo público número dos, técnico de acreditación y aseguramiento de la calidad de instituciones, carreras y programas, su integración debe hacerse de igual manera, aplicando los principios de autonomía responsable y cogobierno, pero sin la participación de representantes de las instituciones actoras del sistema, por prohibirlo la Constitución, de manera expresa, en el art. 353, número 2.

En rigor jurídico, acatando la Constitución, la nueva Ley Orgánica de Educación Superior debe determinar la forma de integrar los organismos de dirección del sistema aplicando estrictamente los principios de autonomía responsable y de cogobierno. El principio superior de supremacía constitucional no le permite otra alternativa.

La propuesta de la mayoría de la comisión

El informe de mayoría de la Comisión de Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología de la Asamblea Nacional, para el primer debate, contiene modificaciones importantes a las formulaciones anteriores, pero que no son suficientes para encuadrarse en los parámetros constitucionales.

En efecto, en el Consejo de Educación Superior, le otorga mayoría de seis a la representación académica e incluye un representante estudiantil, con lo que se estaría aplicando, mínimamente, el cogobierno, para el estamento estudiantil. Pero, todavía se mantiene una representación del Ejecutivo, con cuatro representantes - contraviniendo a la autonomía universitaria - de los cuales, uno, el Secretario Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, debe presidir el Consejo.

Este funcionario del Ejecutivo, además, por las amplias atribuciones que la ley le otorgaría, en la práctica, dirigiría el sistema, lo cual obviamente, contravendría, en forma evidente, al principio de autonomía responsable.

En el otro organismo, que el informe lo denomina Consejo Nacional de Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, el Ejecutivo tendría mayoría con tres miembros designados por el Presidente de la República, uno de los cuales debe presidirlo y, además, no se reconoce ninguna participación de la academia.

Una formulación así, omite aplicar los principios de autonomía responsable y de cogobierno, también en la integración de este organismo, con la única restricción, - que la impone también la Constitución - de que no podrá estar integrado por representantes de las instituciones que conforman el sistema, es decir los rectores universitarios, politécnicos, etc.

Por otra parte, si bien el informe de mayoría de la Comisión, recoge la idea de distinguir a la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, como un ente de la Función Ejecutiva, para ejercer la rectoría de las políticas públicas de la educación superior y le confiere, como principal competencia, la de coordinar con los organismos públicos que rigen el sistema, incurrir, no obstante, en un lamentable error de diseño institucional.

En efecto, el Secretario Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, designado por el Presidente de la República y director de la Secretaría del mismo nombre, es también, al mismo tiempo, según el informe de la Comisión, integrante, Presidente y representante legal del Consejo de Educación Superior.

Es decir, que el Secretario Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, para cumplir con sus obligaciones legales, debe coordinar con el Presidente del Consejo de Educación Superior...que es...él mismo.

No solo se trata de una duplicidad de funciones y cargos en una misma persona, sino de una du-

plicidad de representaciones: por un lado, la del Consejo de Educación Superior y por otro, la de la Secretaría Nacional, entidad del Ejecutivo.

Relación de coordinación que permita una Concertación

Debe reconocerse que, solamente con la implementación de un conjunto de renovadas políticas públicas en beneficio de la educación superior, se puede impulsar el desarrollo de un nuevo modelo de universidad que responda coherentemente al nuevo modelo de organización social y económica que determina la nueva Constitución. Como dice José Luis Coraggio "...la política educativa no puede ser pensada independientemente de la política económica y de las políticas sociales, ni la educación puede ser pensada independientemente de la economía y de la sociedad."

Pero el mismo autor argentino - rector universitario e investigador educativo - hace notar que las características de las políticas educativas, - de subordinación o de autonomización - dependen de las características ideológicas de los sistemas económicos cuando, a línea seguida, afirma que: "... Un modelo económico puede subordinarla y mercantilizarla, como en el caso del neoliberalismo, o autonomizarla y valorarla como bien público, condición esencial de su propio desarrollo, como han hecho y hacen los países que hoy pueden competir como iguales en el mundo.", dejando en claro que las políticas de subordinación corresponden a los regímenes de inspiración neoliberal, en los cuales dicha subordinación se ejecuta a través del mercado.

Desde estos puntos de vista y en aplicación de los principios constitucionales reconocidos al sistema de educación superior y a sus actores, la nueva Ley Orgánica de Educación Superior debe regular mecanismos de coordinación entre el Ejecutivo y las universidades que, en lo sustancial, posibiliten una concertación productiva en función de los más importantes objetivos sociales estipulados en el régimen de desarrollo.

Hoy, con relativo éxito, en el Ecuador, el Ejecutivo genera políticas públicas en beneficio de la administración de justicia, desde el nuevo Ministerio de Justicia, sin afectar a la autonomía de la función judicial, pues el Ministro de Justicia ni la preside ni la dirige.

Una relación de coordinación permitiría que se establezcan, de manera concertada, entre el Estado y la universidad, objetivos y proyectos destinados a resolver los más importantes problemas sociales, incluso dentro de los términos regionales que

contempla la nueva estructura de la organización territorial del Estado.

Esta concepción, permitiría institucionalizar una nueva relación entre el Estado y la universidad, en la que los objetivos del desarrollo universitario no los dictaría el mercado, sino la sociedad, a través de su representación política, de legitimidad democrática y en la que el mejoramiento de la calidad de la investigación y de la docencia serían parte del compromiso solidario asumido por la universidad, en ejercicio de la autonomía responsable.

Una instancia administrativa, propia de la esfera del ejecutivo y no del sistema universitario - en Argentina se denomina Secretaría de Estado de Políticas Universitarias - debería ser, en representación del Ejecutivo, la contraparte de los organismos públicos de dirección del sistema en la relación de coordinación-concertación que, mediante la canalización de recursos financieros, permita aplicar las políticas prioritarias para el desarrollo de la educación superior y el aporte de ésta al desarrollo nacional.

La adecuada administración de los recursos públicos, mediante acuerdos concertados, entre la entidad del Ejecutivo y cada una de las universidades y actores del sistema, mediante programas plurianuales acordados en función de sus potencialidades y de los resultados de sus evaluaciones, vincularía, además, el logro de los objetivos públicos de la educación superior y de las necesidades del país con el avance y desarrollo de la calidad de la formación universitaria.

En Argentina, la gestión del Ejecutivo a través de la Secretaría de Estado de Políticas Universitarias se complementa con la administración del Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional (FUNDAR) que, según Juan Carlos Pugliese, Ex Secretario de Estado de Políticas Universitarias, "... se trata de un instrumento que conjuga la instrumentación de las políticas del Estado respecto de las universidades, los espacios de concertación de prioridades entre el Estado y cada universidad y la administración de los fondos que permitan financiar los proyectos que resultan de esta concertación."

Continúa, refiriéndose a los efectos de la aplicación del Fondo con respecto a las universidades y al significado de los contratos programas plurianuales, señalando "En este marco, se propicia que todas las universidades transiten hacia un proceso de celebración de contratos-programas plurianuales, ya que ellos constituyen la posibilidad de una concertación entre las prioridades de la universidad y las prioridades del Estado..."

Debe admitirse, en consecuencia, que otras visiones y realidades acerca de la transformación universitaria son posibles, dentro de un marco de respeto a los valores, principios y normas que preconiza la carta fundamental vigente, conciliando, además, el legítimo interés del Ejecutivo de generar políticas públicas en beneficio de la educación superior, con la autonomía responsable que la Constitución le reconoce al sistema de educación superior y a cada universidad.

Una propuesta: El comité nacional de coordinación de la educación superior

Concretando esta línea de pensamiento, la nueva Ley Orgánica de Educación Superior, ciñéndose a los dictámenes constitucionales, debe diseñar mecanismos de coordinación que respeten y apliquen, al mismo tiempo y en forma armónica, por una parte, los principios de autonomía y cogobierno reconocidos al sistema de educación superior y, por otra, las normas constitucionales que obligan al Ejecutivo a impulsar políticas públicas hacia la educación superior, en el marco del plan nacional de desarrollo.

Por un lado, tanto el Consejo de Educación Superior, como el Consejo Nacional de Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior deben integrarse aplicando los principios de autonomía y cogobierno, sin la participación del Ejecutivo, para lo cual la ley debe fijar las ponderaciones de las representaciones de los estamentos

y los requisitos del más alto nivel académico que se necesitan para el adecuado desempeño de tan delicadas funciones.

Y, por otro lado, la ley debe diseñar también la estructura y competencias del órgano del Ejecutivo encargado de impulsar las políticas públicas dirigidas a la educación superior y a canalizar los recursos económicos para sustentar dichas políticas, en estrecha relación con los objetivos del plan de desarrollo. Esta puede ser la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, prevista en el informe de la mayoría de la Comisión, deslindándola de su vinculación orgánica con el Consejo de Educación Superior y dotándola de competencias, atribuciones y recursos suficientes para el cumplimiento de sus funciones.

Un esquema orgánico de esta naturaleza debería confluir en una cúpula de coordinación nacional universitaria, un comité nacional de coordinación de la Educación Superior, integrado por los representantes de los dos organismos de dirección del sistema de educación superior, integrados autónomamente y en función del cogobierno - por una parte - y por el Secretario Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, máximo personero del órgano del Ejecutivo encargado de impulsar las políticas públicas para la educación superior, designado por el Presidente de la República, y el máximo representante del organismo público de planificación - por otra parte - cúpula que, en lo sustancial, debería establecer, de manera concertada, los grandes lineamientos del desarrollo de la educación superior, dentro de los parámetros del plan nacional de desarrollo.

Bibliografías

CORAGGIO, JOSÉ LUIS, “La crisis y las universidades públicas en Argentina”, en Marcela Mollis (comp.) *Las universidades en América Latina: ¿Reformadas o Alteradas? La cosmética del poder financiero*, CLACSO, Buenos Aires, 2003.

FERRAJOLI, LUIGI, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Editorial Trotta Goetschel, Ana María, (comp.) “Introducción”, en *Perspectivas de la educación en América Latina*, FLACSO, sede Ecuador, Quito, 2009.

MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN “Supremacía de la Constitución”, en *Desafíos constitucionales La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2008.

PUGLIESE, JUAN CARLOS, “Los desafíos de las universidades en el siglo XXI: una visión desde la Argentina pos crisis”, en *Perspectivas de la educación en América Latina*, Ana María Goetschel, (comp.), FLACSO, sede Ecuador, Quito, 2009.

SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA, *De la mano de Alicia lo social y lo político en la postmodernidad*, Bogotá, Ediciones Uniandes, 2006.



◀ Ab. Alfredo Ruiz Guzmán

Decano de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad de Guayaquil, Especialista en Procedimientos Constitucionales.
e-mail: ruizga@ug.edu.ec