

REGULACIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR:

ESTUDIO DE DERECHO COMPARADO ENTRE LA LOES ECUATORIANA Y LEY 30 DE 1992 COLOMBIANA

*José Eduardo Correa Calderón*⁵³
*Aníbal Darío Campoverde Nivicela*⁵⁴
*William Gabriel Orellana Izurieta*⁵⁵

Fecha de recepción: 5 de junio de 2016

Fecha de aceptación: 28 de noviembre de 2016

Referencia: CORREA CALDERÓN, José Eduardo. CAMPOVERDE NIVICELA, Aníbal Darío. ORELLANA IZURIETA, William Gabriel. *Regulación del sistema de educación superior: Estudio de derecho comparado entre la LOES ecuatoriana y Ley 30 de 1992 colombiana*. Universidad de Nariño: Revista Científica CODEX. Vol. 2. Núm. 2. Págs. 81 a 94 Disponible en: revistas.udenar.edu.co/index.php/codex

RESUMEN

Este artículo realiza un estudio de derecho comparado entre la Ley Orgánica de Educación Superior vigente en el Ecuador desde octubre del 2010 y la Ley 30 de 1992 que regula el servicio público de la educación superior en Colombia, respecto de los organismos estatales creados para el control, regulación y evaluación de las universidades como instituciones de educación superior. Propone el debate entre el control estatal y externo *versus* el principio de autonomía reconocido constitucional y legalmente a favor de las universidades. De igual forma, analiza el alto grado de participación del Poder Ejecutivo dentro de la regulación del sistema de educación superior, de manera directa a través de las secretarías de sus gabinetes y de forma indirecta mediante su poder de designación en los órganos colegiados existentes en el sistema.

53 Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Técnica de Machala. Abogado (Universidad Técnica de Machala) y Magíster en Derecho Constitucional (Universidad Católica de Santiago de Guayaquil). Coordinador del Grupo de Investigación en Derecho UTMACH (GID-UTMACH). Correo electrónico: jecorrea@utmachala.edu.ec Dirección Postal: Av. Bolívar Madero Vargas. Urbanización Portal de Los Esteros Mz. G V. 6D. Machala, Ecuador.

54 Profesor Titular de Derecho Civil de la Universidad Técnica de Machala. Abogado (Universidad Técnica de Machala) y Magíster en Derechos Fundamentales y Justicia Constitucional (Universidad de Guayaquil). Miembro del Grupo de Investigación en Derecho UTMACH (GID-UTMACH). Correo electrónico: acampoverde@utmachala.edu.ec Dirección Postal: Av. Machala y Los Laureles. El Guabo, Ecuador

55 Profesor Titular de Derecho Civil de la Universidad Técnica de Machala. Abogado (Universidad de Cuenca) y Magíster en Derecho Civil y Procesal Civil (Universidad Técnica Particular de Loja). Miembro del Grupo de Investigación en Derecho UTMACH (GID-UTMACH). Correo electrónico: worellana@utmachala.edu.ec Dirección Postal: VP1 y 24 de Mayo. El Guabo, Ecuador.

Palabras clave: Educación Superior, Control, Evaluación, Autonomía.

ABSTRACT

This article makes a right comparative study between the Organic Law of current Higher Education in Ecuador since October 2010 and Law 30 of 1992 which regulates the public service of higher education in Colombia, for state agencies created to control, regulation and assessment of universities and higher education institutions. Proposes the debate between state and external control *versus* the principle of autonomy constitutionally and legally recognized in favor of universities. Similarly, analyzes the high degree of participation of the executive branch within the regulation of higher education system, directly through the secretariats of your cabinets and indirectly through its power of appointment in existing collegiate bodies in the system.

Keywords: Higher Education, Control, Evaluation, Autonomy.

INTRODUCCIÓN

A propósito de los debates generados alrededor de la reforma en educación superior que se están planteando en toda América Latina y, en la actualidad, de forma particular en Colombia, es necesario que los actores involucrados en el quehacer universitario participemos activamente en los lineamientos que marcarán el futuro a mediano y largo plazo de nuestras Universidades.

De esta forma, en el presente estudio de derecho comparado entre la legislación ecuatoriana y colombiana, respecto del control, regulación y evaluación del sistema de educación superior, nos planteamos como objetivo principal realizar un análisis crítico de las legislaciones de ambos países, la de Ecuador expedida en 2010 y la de Colombia del año 1992 pero que se encuentra en proceso de reforma, determinando la participación del Poder Ejecutivo en el sistema de educación superior, la regulación y el control interno del sistema de educación superior y los mecanismos de control y aseguramiento de la calidad de la educación superior.

De esta forma, los autores buscamos vislumbrar la experiencia ecuatoriana contrastándola con la realidad normativa colombiana, dejando la puerta abierta a que sean los lectores los que hagan su valoración respecto de lo bueno y malo de cada sistema que, aún con sus imperfecciones, ha permitido conquistar importantes avances para la educación superior. Debemos adelantar que el presente trabajo no analiza el modelo curricular existente en Ecuador o Colombia, ni la condición de las profesoras o profesores universitarios, mucho menos la infraestructura y equipamiento de las Instituciones de Educación Superior, lo que se analiza críticamente es el modelo de control y regulación

institucionalizado en ambos territorios, a fin de determinar los puntos de encuentro y discrepancia entre los mismos.

METODOLOGÍA

La presente investigación se plantea una modalidad mixta entre jurídica dogmática y jurídica empírica, que en relación con las palabras de Dora García Fernández, se entiende que, para el estudio de las instituciones jurídicas “se visualizará el problema jurídico a la luz de las fuentes formales e históricas del derecho” (2015, pág. 455), pero también se realizan críticas producto de la observación al comportamiento de las instituciones involucradas en la temática, tanto colombianas así como ecuatorianas.

De igual forma, la esencia del trabajo gira alrededor de la metodología del derecho comparado, que ha sido de mucha utilidad en la evolución de los sistemas jurídicos de América Latina; justificados en el pensamiento de Fix Samudio cuando dice que se puede “afirmar sin exageración que los estudios comparativos han propiciado la modernización de las cartas fundamentales latinoamericanas, lo que a su vez ha incrementado en forma notable los artículos, libros monográficos y colectivos sobre el derecho constitucional comparado latinoamericano” (2005, pág. 53).

Sobre estas premisas, analizaremos el contenido de la Ley Orgánica de Educación Superior del Ecuador publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 298 del 12 de octubre del 2010, a través de un estudio de derecho comparado con la Ley 30 de diciembre 28 de 1992 que organiza el servicio público de la Educación Superior en Colombia, específicamente en lo relacionado a los organismos de control y regulación del sistema de educación superior.

RESULTADOS

Estado del Arte de la Educación Superior

Es innegable que la Educación Superior en Latinoamérica estuvo secuestrada por la política, al menos en Ecuador por mucho tiempo tuvimos esa percepción, sin que de este hecho se desprenda siquiera la posibilidad de un verdadero desarrollo académico. A eso sumémosle los nulos o deficientes esfuerzos que las Instituciones de Educación Superior (IES) habrían generado para realizar los cambios sustanciales que requería la sociedad para el desarrollo social, por el contrario, la educación superior pasó a ser un negocio, un buen negocio.

Ante este evidente defecto de crecimiento académico, coincidente con el profundo proceso de reforma constitucional que varios de los gobiernos de Latinoamérica impulsaron, generaron grandes cambios a los paradigmas de desarrollo académico. En Ecuador, con la vigencia de la Constitución de la República en el año 2008, el rediseño del ordenamiento jurídico generó importantes procesos de reforma normativa, cuyos efectos aún no han sido

estudiados de forma amplia. En el caso específico de la educación superior, las reformas institucionales iniciaron en la asimilación de los preceptos constitucionales que establecieron a este nivel educativo como gratuito, y que con la entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) en el año 2010, se regularía sus implicaciones y alcances, así como el funcionamiento de organismos de regulación y control que invitan a reflexionar sobre posibles limitaciones en el ejercicio de la autonomía universitaria, que hasta ese momento era absoluta e indiscutible.

En el caso de Colombia, la normativa que regula la educación superior encabezada por la Ley 30 en vigencia desde el año de 1992, se encuentra en proceso de reforma precisamente como resultado del cambio de los paradigmas continentales. Las experiencias de países con similares culturas deben nutrir los aciertos en los procesos de transformación, lo bueno debería imitarse y lo malo debería encender alarmas de los temas en los que hay que mejorar. Las tareas de control y regulación de las universidades no es un asunto que debe tomárselo a la ligera, por el contrario, debe construirse con la permanente participación de la comunidad universitaria, de sus profesores y de sus estudiantes, así como de la sociedad en general, de la cual es su *alma mater*; su proveedora de conocimientos.

Lamentablemente, el claustro de las Instituciones de Educación Superior no ha demostrado interés formal ni producción científica en este asunto, ya que muy difícilmente encontramos generación de textos sobre esta temática, en Ecuador y en toda Latinoamérica, lo cual de alguna manera causó dificultades en nuestra tarea investigativa.

1. La participación del Poder Ejecutivo en el sistema de educación superior

En esta primera parte, nuestro objetivo se enfoca en identificar la participación del Poder Ejecutivo en los procesos de reforma al sistema de educación superior, lo que consecuentemente determina la situación del gobierno central y del Estado en las políticas educativas. Para este efecto, debemos tomar en consideración que la reforma social y económica en el que se desarrollan los Estados latinoamericanos ha sido de forma integral, es así que la reforma normativa y constitucional que ha profundizado el cambio en todas las áreas de atención estatal y gubernamental también ha incluido a la Educación Superior como la piedra angular para el desarrollo de nuestros pueblos: en Ecuador en el año 2010; y, en Colombia en su actual discusión para su definir su futuro inmediato.

Ahora bien, cuando pensamos en regulación y control de universidades dentro del debate académico, es imposible que no venga a nuestra mente el concepto de “autonomía”, la que causalmente y en palabras de Pacheco Prado “nunca fue frente a la sociedad sino frente al poder... defendiéndose de la intromisión de autoridades políticas y religiosas” (2008, pág. 22); sin embargo, continúa el mismo autor, “en la actualidad se vislumbra un nuevo concepto de

autonomía, que no debe significar el divorcio entre la universidad y la sociedad, sino al contrario, servicio a la sociedad” (Pacheco Prado, 2008, pág. 23), de ahí que, por ejemplo, en el Ecuador se reconozca constitucionalmente el principio de autonomía, pero ejercida y comprendida de manera solidaria y responsable (Art. 355 CRE), observando los principios de justicia, equidad, solidaridad, participación ciudadana, responsabilidad social y rendición de cuentas (Art. 17 LOES). Dicho lo anterior, y al menos bajo ese fundamento positivista y normativo, la existencia de organismos superiores de control y regulación no estaría contraponiéndose al reconocimiento del principio de autonomía, siempre que esos organismos limiten su actividad a dicho principio, aunque la idea original planteaba algo distinto, ya que “a medida que el Estado se involucrara menos en determinados temas, eso permitiría un mejor uso de los recursos y abriría la iniciativa para que la sociedad civil y/o el mercado pudieran tomar su decisión. (Villanueva, 2008, pág. 247).

Así, cada Estado ha definido sus organismos de control. Tanto en el sistema ecuatoriano como en el colombiano existe una evidente participación del Ejecutivo, facultado en mayor o menor grado, por sus propias legislaciones. En el Ecuador, la Ley Orgánica de Educación Superior (literal a) Art. 183 LOES) determina que la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT), es el órgano que tiene por objeto ejercer la rectoría de la política pública de educación superior y coordinar acciones entre la Función Ejecutiva y las instituciones del Sistema de Educación Superior. Esta Secretaría Nacional con rango de Ministerio si bien se declara ejercer la rectoría en esta materia, debe co-existir con otras instituciones que tienen igual o mayor poder decisión dentro del sistema, como son el Consejo de Educación Superior (CES) que tiene por objetivo la planificación, regulación y coordinación interna del sistema de educación superior (Art. 166 LOES) y el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) que norma la autoevaluación institucional y ejecuta los procesos de evaluación externa, acreditación, clasificación académica y el aseguramiento de la calidad (Literal a) Art. 174 LOES).

En todo caso, ambos organismos tienen entre sus miembros delegados directos de la Presidenta o Presidente de la República. Así, de los once miembros que integran el CES, cuatro son delegados directos de la Presidencia de la República, a través del Secretario Nacional de Educación Superior, Ciencia Tecnología e Innovación; el Secretario Técnico del Sistema Nacional de Planificación o su delegado; el Ministro que dirija el Sistema Educativo Nacional o su delegado; el Ministro que dirija la Política de Producción o su delegado. Lo propio en el CEAACES, de los seis miembros académicos que los integran, tres son designados por la Presidenta o Presidente (Art. 167 y 175 LOES), destacando que, si bien el poder ejecutivo llega a formar parte de estos órganos, no llega a ejercer su control.

Por otro lado, de la revisión de la legislación colombiana, según lo determinado en la Ley 30 de 1992 por el cual se organiza el servicio público de la Educación Superior, se observa que la suprema inspección y vigilancia de

las instituciones de Educación Superior será ejercida por el Gobierno Nacional. Esta suerte de rectoría exclusiva se ejerce a través del Ministerio de Educación Nacional. Si bien existe una especie de organismos similares a los ecuatorianos que serían el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) y el Consejo Nacional de Acreditación (CNA), debemos aclarar que se diferencian radicalmente en el hecho de que son dependientes directos del Poder Ejecutivo, razón por la cual se les dificulta, al menos normativamente, hacer valer sus decisiones por sí mismos.

Sin embargo, se observa un efecto atípico, ya que si bien en Colombia el Ministerio de Educación Nacional asume la rectoría del sistema, se desarrolla un mayor grado de autonomía a favor de las universidades; SENESCYT en Ecuador ha ganado enorme prestigio por los importantes programas de becas internacionales que ha ejecutado en los años, además de ser innovadores en la vinculación de profesionales de altísimo nivel en todas las universidades a través de un proyecto denominado “Prometeo”⁵⁶, y la contraparte de esto es que se ha apoderado del sistema de nivelación y admisión a la educación superior pública, lo que antes estaba en manos de las mismas universidades, además de ejercer control en el registro de títulos nacionales y extranjeros, entre otras cosas que, para muchos, son limitaciones al principio-derecho de autonomía reconocido en la Constitución de la República.

Finalmente, pese a los modelos en donde exista mayor o menor presencia del Ejecutivo, o de cualquier otro poder estatal, siempre quedará en debate la idea de una Universidad autónoma, reflexiones que incluso han llegado a los fallos de las Cortes Constitucionales, en este caso colombiana, donde se ha dicho que

La universidad, surge como una organización marginal. Esa universidad, para “ser”, tiene que ser autónoma, pues cualquier obstrucción a esa condición la desvirtúa. Esa autonomía tiene como objetivo principal protegerlas de la interferencia del poder político central, al igual que ocurre con el organismo estatal que creó para el manejo de la televisión, no obstante eso no implica, como lo ha dicho la Corte, que sean ajenas e independientes del mismo Estado. (Sentencia C-220/97, 1997)

2. La regulación y el control interno de la educación superior

Luego de haber determinado el alcance del Poder Ejecutivo en los sistemas de educación superior en Ecuador y Colombia, corresponde analizar el modelo de regulación y control que se encuentra vigente en la legislación de ambos países partiendo de las ideas que nos invitan a reflexionar acerca de la

⁵⁶ Según la información oficial que consta en el sitio web <http://prometeo.educacionsuperior.gob.ec/que-es-prometeo/> el Proyecto Prometeo es una iniciativa del gobierno ecuatoriano, que busca fortalecer la investigación, la docencia y la transferencia de conocimientos en temas especializados, a través de la vinculación de investigadores extranjeros y ecuatorianos residentes en el exterior. Está dirigido a universidades, escuelas politécnicas, institutos públicos de investigación y otras instituciones públicas o cofinanciadas que requieran asistencia en el desarrollo de proyectos de investigación en sectores prioritarios. Las vinculaciones con los Prometeos son por periodos de 2 meses hasta un año (no necesariamente consecutivos), tiempo en que deberán desarrollar un proyecto en conjunto con su institución de acogida que aporte a áreas prioritarias de conocimiento como: ciencias de la vida, ciencias básicas, recursos naturales, innovación, producción, ciencias sociales, ciencias de la educación, arte y cultura.

importancia de la educación superior; así, Terán Dutrari ha dicho que Los estados latinoamericanos y todas las comunidades de nuestros pueblos deben reconocer la importancia de la educación superior en la transformación de la sociedad, no solo como voz crítica y profética sobre el mundo, sino además como forjadora de quienes harán su futuro. Para ello es necesario mejorar las relaciones entre la comunidad universitaria, las instancias oficiales de la educación y los agentes culturales. (2007, pág. 81)

Y es que “históricamente nació la universidad para: la ciencia, para las personas y para que la ciencia y las personas se pongan al servicio de la sociedad” (Moreira Delgado, 2011, pág. 50) ya que “como institución, la universidad señala los caminos del desarrollo material y espiritual de las sociedades, a través de sus compromisos con el ser humano, y por tanto con la ciencia, con la política, con el Estado, con la cultura” (Pacheco Prado, 2008, pág. 16). Es pues, esta “institución”, la que es objeto de nuestro estudio; Institución que se sujeta al control de órganos superiores dentro del sistema de educación superior por mandatos constitucionales y legales que han permitido la creación de una superestructura administrativa e institucional, diferente en cada país.

Pues bien, tomando como referencia el modelo ecuatoriano, la LOES en su Art. 166 creó el Consejo de Educación Superior (CES) que tiene por objetivo la planificación, regulación y coordinación interna del Sistema de Educación Superior, y la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva y la sociedad ecuatoriana. Este Consejo de Estado es un organismo de derecho público con personería jurídica que goza de patrimonio propio, independencia administrativa, financiera y operativa. Entre sus funciones principales se encuentran las de: Elaborar el informe favorable vinculante sobre la creación de Instituciones de Educación Superior (IES); Aprobar la intervención de las IES; Aprobar la suspensión de las IES; Aprobar la creación, suspensión o clausura de extensiones, unidades académicas o similares, así como de la creación de programas y carreras de las IES; Aprobar los estatutos de las IES y sus reformas; Imponer sanciones a las máximas autoridades de las instituciones de las IES; entre otras.

Es decir el CES en el Ecuador, es un órgano con poder decisión y acción dentro del sistema de educación superior, al punto que ha expedido reglamentaciones generales⁵⁷ como: el Reglamento de Régimen Académico, el Reglamento de Carrera y Escalafón del Sistema de Educación Superior, Reglamento de Sanciones, el Reglamento para Garantizar el Cumplimiento de la Gratuidad de la Educación Superior Pública, el Reglamento para la Regulación de Aranceles, Matrículas y Derechos en las Instituciones de Educación Superior Particulares, entre muchos otros reglamentos, instructivos, normativas y directrices; actos normativos con efectos generales que, si bien deben reproducirse a la interna de cada IES de acuerdo a sus necesidades, dejan establecidas limitaciones al desarrollo de las actuaciones académicas y administrativas de las IES, al punto que, si bien le corresponde a cada Universidad el derecho a la expedición de su Estatuto de autonomía, el verdadero poder de aprobación lo

57 Toda la reglamentación expedida por el Consejo de Educación Superior (CES) se la puede encontrar en su sitio web oficial www.ces.gob.ec

tiene el CES para lo cual también ha expedido una reglamentación específica denominada Reglamento para la Aprobación de Estatutos de Universidades y Escuelas Politécnicas.

Comparando el modelo colombiano se encuentran puntos de semejanza con marcadas diferencias, ya que luego de revisar la legislación se puede determinar que quien haría las veces regulador es el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), que coincide en varias de las funciones con el CES ecuatoriano, sin embargo, este organismo colombiano se limita a tareas de asesoría, vinculantes en muchos casos, pero asesoría en fin de cuentas, ya que el poder de decisión final lo tiene el Ministerio de Educación Nacional. Así, entre las principales funciones del CESU se identifican las de proponer al Gobierno Nacional: Políticas y planes para la marcha de la Educación Superior; La reglamentación y procedimientos para el sistema de educación superior; La suspensión de las personerías jurídicas otorgadas a las instituciones de Educación Superior; Los mecanismos para evaluar la calidad académica de las instituciones de Educación Superior y de sus programas.

En todo caso, si bien el CESU se identifica así mismo como “la máxima instancia colegiada y representativa para la orientación de políticas públicas en educación superior en Colombia”, no deja de ser un organismo del Gobierno Nacional vinculado al Ministerio de Educación Nacional. A diferencia del caso ecuatoriano, no se observa, por ejemplo, que el CESU regule y limite las actividades del régimen académico o las actuaciones administrativas del escalafón universitario, como si sucede en el Ecuador. Tampoco se observa que éste organismo, ni aún el Ministerio de Educación Nacional, tengan la facultad de aprobar Estatutos de las Universidades como las tiene el CES ecuatoriano; por el contrario, en Colombia se deja en claro que con el principio de autonomía se reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos (Art. 28 – Ley 30) y lo que existe solamente es una tarea posterior de inspección y vigilancia por parte del Ministerio y a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Art. 138 – Ley 30).

En todo caso, el poder de decisión en el CES ecuatoriano y la falta de esta facultad en el CESU colombiano responde también a la conformación de cada uno de estos organismos, así: el Consejo de Educación en Ecuador se conforma por once (11) miembros: Cuatro representantes del Ejecutivo (el Secretario Nacional de Educación Superior, Ciencia Tecnología e Innovación; el Secretario Técnico del Sistema Nacional de Planificación o su delegado; el Ministro que dirija el Sistema Educativo Nacional o su delegado; el Ministro que dirija la Política de Producción o su delegado); seis académicos elegidos por concurso público de merecimientos y oposición; y, un representante de las y los estudiantes que participará en las sesiones con voz. El Presidente del Consejo es elegido de entre sus miembros, por la mayoría de sus integrantes con derecho a voto.

En Colombia, según la Ley 30 de 1992, el CESU se integra por dieciséis miembros, que son: el Ministro de Educación Nacional, quien lo preside; el Jefe del Departamento Nacional de Planeación; el Rector de la Universidad Nacional

de Colombia; el Director del Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales “Francisco José de Caldas”, Colciencias; Un Rector de la universidad estatal u oficial; Dos Rectores de universidades privadas; Un Rector de universidad de economía solidaria; Un Rector de una institución universitaria o escuela tecnológica, estatal u oficial; Un Rector de institución técnica profesional estatal u oficial; Dos representantes del sector productivo; Un representante de la comunidad académica de universidad estatal u oficial; Un profesor universitario; Un estudiante de los últimos años de universidad; el Director del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), con voz pero sin voto. En la práctica, y según la información oficial⁵⁸, no lo participa el Rector de universidad de economía solidaria, sino un Rector de Institución tecnológica oficial o privada; de igual forma que, además del Ministro de Educación que preside el Consejo, se declara la participación de un Delegado del Ministerio.

Este modelo de conformación colombiano, resulta más bien familiar a otro órgano existente en el sistema de educación superior ecuatoriano denominado Asamblea del Sistema de Educación Superior, que es representativo y consultivo del CES respecto de las políticas y lineamientos para las instituciones que conforman el Sistema de Educación Superior, y que se conforma por todos los rectores de las universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares que integran el sistema de educación superior; Un profesor titular principal elegido mediante votación secreta y universal por cada universidad y escuela politécnica pública; Dos por las universidades y escuelas politécnicas particulares; Seis representantes de las y los estudiantes, distribuidos de la siguiente forma: dos representantes de las y los estudiantes de las universidades públicas; dos representantes de las y los estudiantes de las escuelas politécnicas públicas, y dos representantes de las y los estudiantes de las universidades y escuelas politécnicas particulares; Ocho rectores representantes de los institutos superiores distribuidos de la siguiente manera: dos por los institutos técnicos, dos por los institutos tecnológicos, dos por los institutos pedagógicos, uno por los institutos de artes, y uno por los conservatorios superiores; y, Dos representantes de las y los servidores y las y los trabajadores universitarios y politécnicos del Ecuador. En la práctica, esta Asamblea ha terminado siendo una mera declaración normativa, sin que se pueda observar o palpar sus escasas actuaciones dentro del sistema de educación superior ecuatoriano.

3. El control y aseguramiento de la calidad de la educación superior

Lorena Gartner Isaza reconoce a la acreditación como un medio y no un fin, el cual ha de ser la garantía a la ciudadanía toda de un servicio responsable, eficaz eficiente y pertinente, nos dice que el “compromiso con la calidad supone la evaluación permanente y, por ende, el mejoramiento continuo y es allí donde se localizan los procesos de acreditación, mediante los cuales el Estado hace público el reconocimiento a la calidad de una institución educativa” (2012). En el año de 1997 la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria

⁵⁸ Según consta del sitio web <http://www.dialogoeducacionsuperior.edu.co>

(CONEAU) de Argentina definió a la evaluación indicando que,

Ello implica la reflexión sobre la propia tarea como una actividad contextualizada que considera tanto los aspectos cualitativos como los cuantitativos; con un alcance que abarca los insumos, los procesos, los productos y el impacto que tienen en la sociedad; una tarea fundamental para el gobierno y la gestión administrativa y académica; y, en definitiva, una plataforma para el planeamiento institucional. (Sverdlick, 2007, pág. 51)

Es así que con el paso de los años gran cantidad de aportes se han vertido alrededor del tema de la evaluación y acreditación en la educación superior. Uno de ellos en Quito, donde tuvieron lugar dos seminarios internacionales por la Calidad de la Educación Superior del Ecuador, organizados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y el extinto Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP). El 27 y 28 de noviembre del 2008 se realizó el primero de ellos, titulado “Seminario Taller Internacional de Evaluación y Acreditación”, en el cual participaron varios expositores internacionales de países como Argentina, Brasil, México, Bélgica y Ecuador, quienes compartieron sus propias experiencias respecto de cómo en cada uno de los países mencionados se desarrolla el proceso de evaluación, tanto interna como externa, de las instituciones de educación superior (IES); así como el proceso de acreditación de las mismas. (SENPLADES, 2007, págs. 21-29). Producto de esto se concluyó, entre otras cosas que

Se debe procurar la garantía de la independencia del organismo de evaluación y acreditación; La ley debería especificar el nombre del organismo de evaluación y acreditación; Se debería desarrollar en la ley el carácter público y técnico del organismo; La estructura organizativa del organismo debería establecer con claridad los dos tipos de valuaciones a realizarse, con dos tipos de estándares distintos para: a) universidades y escuelas politécnicas; b) institutos, técnicos, tecnológicos, pedagógicos, conservatorios de música y artes. (Merchán, y otros, 2007, pág. 276)

Y es que justamente este, dentro de la reforma educativa, es el principal y más justificado control que puede y debe existir, apuntar a los procesos de evaluación externa con el objeto de romper la endogamia académica que produjo una especie de estanque académico e investigativo de muchas universidades, de modo que la ley sirva para articular “tres conceptos que se encontraron, aunque venían de procesos distintos: la acreditación, la evaluación y la certificación” (Álvarez Gallego, 2007).

Como ya se ha indicado, con fines de evaluación y acreditación en el Ecuador funciona el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) como un organismo técnico, con personería jurídica y patrimonio propio, con independencia administrativa, financiera y operativa que opera en coordinación con el Consejo de Educación Superior (CES), que tiene facultad tanto regulatoria como de gestión en lo atinente a normar la autoevaluación de las instituciones de educación superior

y ejecutar los procesos de evaluación externa, acreditación, clasificación académica y el aseguramiento de la calidad de las universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos, de artes y conservatorios superiores del país, tanto públicos como particulares. (Art. 173 LOES). Está integrado por seis académicos, de los cuales tres son seleccionados por concursos de méritos y oposición organizado por el Consejo Nacional Electoral y tres académicos designados por el Presidente de la República.

Esta independencia administrativa y financiera, así como en la forma de conformación, le ha permitido a esta Institución técnica del Estado realizar un trabajo libre de las injerencias que podrían tratar de imponer sus evaluados, es decir, las instituciones de educación superior, y les ha permitido aplicar o escoger los procedimientos, parámetros y criterios de evaluación considerados estándar o mínimos que deben cumplir las IES para el proceso de evaluación, tanto internos como externos, así como el de acreditación y recategorización. Tal es la independencia y la fuerza de sus resoluciones, que desde la implementación de los procesos de evaluación se han suspendido de forma definitiva catorce (14) universidades por no cumplir con los mínimos necesarios para asegurar a sus estudiantes una educación superior de calidad, las cuales están en proceso de cierre esperando la expedición de la norma pertinente por parte de la Asamblea Nacional que hace las veces de Poder Legislativo en el Ecuador.

En Colombia, continuando con esta lógica de que el control se ejerce desde la Función Ejecutiva a través del Ministerio de Educación Nacional, que tiene como órgano de asesoría en materia de educación superior al denominado Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), pues bien, entre las funciones de este Consejo también se encuentra la de organizar el sistema de acreditación. Para dicho efecto, la Ley 30 de 1992 también da origen al Consejo Nacional de Acreditación (CNA) a cargo del Sistema Nacional de Acreditación para las instituciones de Educación Superior cuyo objetivo fundamental es garantizar a la sociedad que las instituciones que hacen parte del Sistema cumplen los más altos requisitos de calidad y que realizan sus propósitos y objetivos (Art. 53 Ley 30).

Respecto de la conformación, “está compuesto por 7 académicos. El Consejo Nacional de Acreditación revisa el proceso de acreditación, lo organiza, lo fiscaliza, da fe de su calidad y finalmente recomienda al Ministro de Educación Nacional acreditar los programas e instituciones que lo merezcan” (CNA, 2016). El ente de control y los controlados son los mismos y por ende las decisiones que se tomen a su interior adolecerán de parcialidad, ya que más que aspirar a la calidad de la educación se podrían guiar por un criterio económico o de otro tipo, y aquello no va a permitir un cabal aseguramiento de la calidad en la educación superior, perjudicando paralelamente a aquellos estudiantes que buscaron una mejor calidad de vida pero una vez insertados en el campo profesional se dan cuenta que no tienen la mismas herramientas para competir con otros profesionales formados en universidades que quizá ofrecieron una mejor calidad de enseñanza y currículo profesional.

La necesidad de una estandarización de un modelo de educación superior es innegables, sin embargo la definición de ese modelo no puede estar en manos de las misma instituciones de educación superior como ya se dijo anteriormente, ya que independiente de que las Instituciones de Educación Superior sean escuchadas cuando ofrecen sugerencias u observaciones frente a los procesos de evaluación y acreditación, a estas le corresponde ejercer un control al interior de cada IES a través de su autoridades, en respeto a su autonomía universitaria, con la finalidad de lograr ese fin anhelado, que es el de formar profesionales probos, capaces y competitivos que coadyuven al crecimiento productivo de la sociedad; para aquello el Estado debe asegurar la existencia de un ente de control, coordinación y asesoría con funcionarios capaces y despojados de cualquier injerencia políticas o económica.

Una vez que se logre esa separación de intereses, que a la postre tienen la misma finalidad, se tendrá como resultado procesos imparciales para establecer el estándar de calidad al que deben someterse todas las instituciones de educación superior y los procesos, junto con los mecanismos, de evaluación, acreditación y certificación que se implanten serán reales, permitiendo su objetivo en beneficio de la sociedad, caso contrario cualquier política o estrategia que se implante se vería trastocada.

CONCLUSIONES

Existe una fuerte injerencia del gobierno central en los organismos que controlan y regulan el quehacer universitario. El Poder Ejecutivo en Colombia ejerce la rectoría de la educación superior a través del Ministerio de Educación Nacional y lo propio en Ecuador a través de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, y aunque aparentemente comparte funciones con otros organismos autónomos como el Consejo de Educación Superior (CES), la Presidencia de la República tiene la facultad de designar de manera directa a casi la mitad de los miembros de estos organismos. Frente a dichos modelos se genera un pequeño conflicto respecto del grado mayor o menor del ejercicio de la autonomía en las universidades que, como en el caso ecuatoriano, han llegado al punto de perder la potestad de expedir y aprobar sus propios Estatutos, debiendo someterlos a aprobación de externos.

Tanto en Colombia como Ecuador se han conformado Consejos de Estado como órganos de regulación interna del sistema de educación superior. Sin embargo, el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) colombiano únicamente agota esfuerzos de asesoría y aparece como dependiente del Ejecutivo a través de su Ministerio rector; a diferencia del Consejo de Educación Superior (CES) ecuatoriano que ha recibido mayores facultades por la Ley, incluso para emitir regulaciones generales de cumplimiento obligatorio respecto del régimen académico, escalafón docente, entre otros.

El proceso de aseguramiento de la calidad, en materia de educación

superior, no puede estar en las manos exclusivas de las instituciones de educación superior por cuanto difícil que se ejerza un correcto autocontrol del cumplimiento de los parámetros que aseguren dicha calidad ya que, en primer término, muchas veces para fijarlos no toman como ejemplo la experiencia o los procesos de otras universidades por cuanto nada asegura que aquellos indicadores sean los correctos; además, al no existir un ente que las obligue a cumplir metas en un determinado tiempo, so pena de extinguirse inclusive, no seguirán todas el mismo paso y las distancias entre cada una de ellas será mayor. Cuando no ha existido una cultura de excelencia no se puede dejar en manos de quienes nada han hecho para obtenerla, por lo tanto, a riesgo de parecer reiterativo, es necesario el fortalecimiento e independencia de los entes de control para garantizar la calidad de la educación superior y crear esa cultura de eficacia, eficiencia y excelencia. De esta forma, tanto Ecuador como Colombia cuentan con organismos técnicos especializados en los procesos de evaluación, así el Consejo Nacional de Acreditación (CNA) colombiano y el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) ecuatoriano. Sin embargo, en el caso colombiano se observa que, siguiendo la lógica anterior, sus actividades se limitan a informes de recomendaciones al Ministerio rector.

Los procesos de reforma educativa deben buscar, por sobre todo, la calidad de la educación superior, alrededor de las actividades de docencia, investigación y vinculación, que debe ser el norte de los organismos de control que se creen. Finalmente, independiente de la estructura que se adecúe a cada país, se observa el riesgo permanente del principio de autonomía universitaria, que hoy entra en debate respecto de la responsabilidad social que tienen las universidades en América Latina y el mundo.

REFERENCIAS

Álvarez Gallego, A. (2007). Acreditar, certificar y evaluar. Tres procesos distintos y un solo Estado Verdadero. En D. Astrid González, & M. Ramírez, *Evaluación de la Educación Superior ECAES* (págs. 11-25). Bogotá: Cooperativa Editorial Magisterio.

CNA, C. N. (25 de abril de 2016). *Consejo Nacional de Acreditación*. Recuperado el 25 de abril de 2016, de <http://www.cna.gov.co/1741/article-186382.html>

Fix Samudio, H. (2005). Tendencias Actuales de Derecho Comparado. En J. Serna de la Garza, *Metodología de Derecho Comparado* (págs. 23-68). Mexico: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

- García Fernández, D. (2015). La Metodología de la Investigación Jurídica en el Siglo XXI. En W. Godínez Méndez, & J. García Peña, *Metodologías: Enseñanza e Investigación Jurídicas* (págs. 449-465). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Gartner Isaza, L. (2012). *Consejo Nacional de Acreditación*. Recuperado el 25 de abril de 2016
- Merchán, H., Mena, J. A., Sánchez, M., Villacreces, G., Galarza, G., Rodas, W., y otros. (2007). Mesa No 1 Organismos para la evaluación y acreditación de la educación superior en el Ecuador. En *Seminario Internacional de Evaluación y Acreditación* (págs. 273-277). Quito: SENPLADES.
- Moreira Delgado, L. (2011). Los desafíos de la universidad ecuatoriana. En U. L. Manabí, *Cyberalfaro* (págs. 49-56). Manta: Editorial Mar Abierto - ULEAM.
- Pacheco Prado, L. (2008). *La Universidad. Desafíos en la gestión académica*. Quito: Abya - Yala.
- SENPLADES. (2007). Seminario Internacional de Evaluación y Acreditación. En *Añortes para pensar la Educación Superior del Ecuador* (págs. 21-29). Quito: SENPLADES.
- Sentencia C-220/97, Expediente D-1470 (Corte Constitucional de Colombia 29 de abril de 1997).
- Sverdlick, I. (2007). La evaluación y la acreditación en el sistema de educación superior universitario en Argentina. Quito: SENPLADES.
- Teran Dutari, J. (2007). Desafíos de la educación superior en América Latina: Reflexiones desde la iglesia católica. En U. P. Salesiana, *Shopia: Colección de Filosofía de la Educación* (págs. 77-85). Quito: Producciones Digitales Abya - Yala.
- Villanueva, E. (2008). Reformas a la Educación Superior: 25 Propuestas para la educación superior en América Latina y El Caribe. En I. C. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y El Caribe* (págs. 241-296). Bogotá: Panamericana Formas e Impresos, S.A.