

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

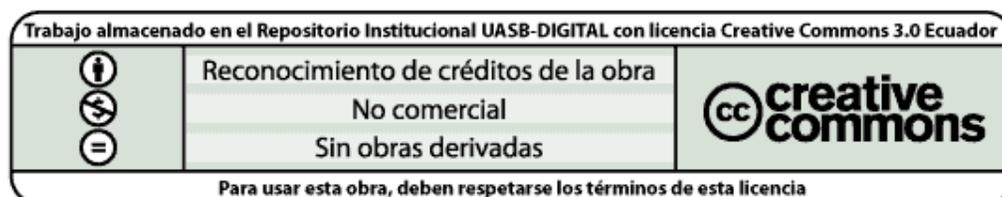
Programa de Maestría en Derecho

Mención en Contratación Pública y Modernización del Estado

**El desarrollo del sistema de educación superior analizado
desde las figuras jurídicas de suspensión y extinción de
universidades y escuelas politécnicas**

Hernán Patricio Torres Gómez

Quito, 2016



Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis

Yo, Hernán Patricio Torres Gómez, autor de la tesis intitulada *El desarrollo del sistema de educación superior analizado desde las figuras jurídicas de suspensión y extinción de universidades y escuelas politécnicas*, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magister en Contratación Pública y Modernización del Estado, en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esa obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Quito, 21 de abril de 2016.

Hernán Patricio Torres Gómez

Universidad Andina Simón Bolívar
Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría en Derecho
Mención en Contratación Pública y Modernización del Estado

**“El desarrollo del sistema de educación superior analizado desde las figuras jurídicas
de suspensión y extinción de universidades y escuelas politécnicas”**

Autor: Hernán Patricio Torres Gómez

Tutora: Dra. María José Narváez

Quito, 2016

Resumen

El presente trabajo es un análisis constitucional, legal y doctrinal del principio de calidad de la educación superior, de las figuras de suspensión y extinción, así como de sus implicaciones, ya que son parte del conjunto de medidas y políticas que constituyen la base sobre la cual se desarrolla el proceso de modernización de la misma.

Para el efecto, se parte del análisis de las disposiciones contenidas en la Constitución de la República del Ecuador, puesto que en ella se consagran los derechos de las personas, entre los cuales se encuentra el derecho a la educación, además de que la misma contempla mecanismos normativos y de políticas públicas que permiten garantizar el cabal cumplimiento y ejercicio de los derechos que consagra.

Este estudio contiene un análisis jurídico de la normativa aplicable en los procesos de suspensión y extinción de universidades y escuelas politécnicas, sin que ello implique que no se revisen también los actos que se efectúan en dichos procesos y sus etapas. Esta investigación permite establecer claramente las implicaciones jurídicas de la suspensión y extinción de las universidades y escuelas politécnicas para todos los actores del sistema de educación superior.

Dedicatoria

El presente trabajo investigativo está dedicado en primer lugar a Dios porque me permite día a día levantarme y dar mi mejor esfuerzo en lo familiar, laboral y profesional; quien me ha bendecido con una familia maravillosa proporcionándome dos padres estupendos, quienes dieron lo mejor de sus vidas para apoyarme personal y económicamente, con el fin de culminar mi sueño profesional; por eso y por mucho más, a mis padres, Dios les pague.

A mi esposa, mil gracias por ser mi apoyo y mi ayuda idónea, juntos pese a buenos y malos momentos, hemos crecido en todo aspecto, sentando buenas bases para nuestros maravillosos hijos.

A Dominique, Lucas y Leandro, mis motores de vida, porque todo lo que hago, lo hago por ustedes, porque su sonrisa y su compañía iluminan mi vida entera.

A mis grandes amigos y socios Jorge y José, gracias por ser siempre un apoyo como amigos y profesionalmente, muchos de los contenidos del presente trabajo investigativo han sido un aporte de sus amplios conocimientos del tema.

A mi directora de tesis, magíster María José Narváez, doctora Eddy de la Guerra y doctor Álvaro Mejía, por sus aportes profesionales encaminados al enriquecimiento del presente trabajo investigativo.

Finalmente a la Universidad Andina Simón Bolívar, a su personal docente y administrativo por haberme permitido adquirir los conocimientos necesarios para culminar este proyecto y orgullosamente convertirme en un profesional graduado en la más prestigiosa institución de educación superior de mi país.

Tabla de contenidos

Introducción.....	8
Capítulo primero. La educación superior en el marco de la Constitución de la República del Ecuador 2008	
1. Derecho a la educación.....	9
1.1. Contenido mínimo del derecho a la educación.....	16
1.2 La educación y el Plan Nacional del Buen Vivir.....	18
1.3 Sistema de Educación Superior y su evolución normativa.....	24
1.4 Principio de calidad de la educación superior.....	47
2. Organismos que rigen el Sistema de Educación Superior ecuatoriano.....	49
2.1. Consejo de Educación Superior.....	49
2.2. Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.....	52
Capítulo segundo. Los procesos de evaluación de universidades y escuelas politécnicas	
1. Proceso de evaluación interna de universidades y escuelas politécnicas.....	59
2. Proceso de evaluación externa de universidades y escuelas politécnicas en la esfera del derecho administrativo.....	63
2.1. Implicaciones jurídicas del proceso de evaluación externa de universidades y escuelas politécnicas.....	67
3. El Plan Bolonia como referente para la reestructuración del Sistema de Educación Superior ecuatoriano en cuanto a la implementación de la evaluación de las IES.....	71
Capítulo tercero. Suspensión y extinción de las instituciones de educación superior	
1. Naturaleza jurídica de las figuras de suspensión y extinción en el derecho administrativo.....	78
2. Suspensión de una entidad privada de educación vía acto administrativo.....	82
2.1. Proceso de suspensión de universidades y escuelas politécnicas.....	88
2.2. Implicaciones jurídicas y sociales de la suspensión de universidades y escuelas politécnicas.....	91

3. Extinción de una entidad privada de educación vía acto administrativo.....	94
Conclusiones y recomendaciones	
Conclusiones.....	95
Recomendaciones.....	96
Bibliografía.....	97

Introducción

El presente trabajo tiene por objetivo el estudio de las figuras jurídicas de suspensión y extinción aplicados a universidades y escuelas politécnicas en el Ecuador, en el marco de la modernización de la educación superior, que a partir de la entrada en vigencia del Mandato Constituyente 14 y de la Ley Orgánica de Educación Superior, se ha considerado a las mencionadas figuras, mecanismos aplicables en caso de que las instituciones de educación superior no alcancen los estándares de calidad establecidos por los organismos que rigen el sistema.

En este sentido, y con la finalidad de poder comprender el desarrollo del sistema a través de la implementación de los referidos mecanismos, es preciso revisar el derecho a la educación, su contenido mínimo, así como el tratamiento que se le da a este derecho a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de la República del Ecuador en el año 2008.

Concomitantemente se caracteriza la calidad dentro del sistema de educación superior, puesto que se ha constituido en principio rector (no por eso único) de la actividad que ejercen las instituciones que lo integran, enfocado desde el estándar impuesto por el Consejo de Educación Superior (CES) y el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES).

Una vez establecido este marco de estudio, se estudiarán los procesos de evaluación tanto interna como externa al que deben someterse universidades y escuelas politécnicas, con la finalidad de proporcionar elementos que permitan, en la parte final del presente trabajo, entender las figuras de suspensión y extinción de las Instituciones de Educación Superior (IES).

Con el desarrollo de esta investigación, lo que se pretende es evidenciar el desarrollo del sistema, enfocándolo principalmente en el principio de calidad y las implicaciones de su incumplimiento por parte de las IES legalmente reconocidas en el Ecuador.

Capítulo primero

La educación superior en el marco de la Constitución de la República del Ecuador 2008

Para el desarrollo de la presente investigación, es indispensable partir del estudio del derecho a la educación, su contenido, así como el alcance que tiene su aplicación y ejercicio en el Sistema de Educación Superior ecuatoriano, por lo cual se abordará el tema considerando el Plan Nacional del Buen Vivir, la evolución histórica de la normativa que rige el Sistema, además de lo cual se realizará un breve análisis del Consejo de Educación Superior (CES) y del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES), como entes rectores del Sistema, cuestiones que indubitablemente se estudiarán en el marco de lo prescrito en la Constitución de la República, ya que sus normas téticas “son desarrolladas por la legislación, con la finalidad de prever las soluciones y satisfacer las necesidades esencialmente variables de la sociedad”.¹

Por otra parte se estudiarán las figuras de suspensión y extinción de las Instituciones de Educación Superior (IES) desde la óptica del derecho administrativo, como mecanismos aplicables en el país para conseguir elevar la calidad de la educación superior, ya que sin conocer suficientemente las acciones que puede emplear el Estado para alcanzar el mencionado fin, resultará difícil aterrizar el tema central sin perderse en el amplio espectro que proporciona el derecho a la educación.

1. Derecho a la educación

En una aproximación conceptual, el derecho a la educación forma parte integrante de los Derechos Sociales Fundamentales garantizados por el Estado que, en palabras de Robert Alexy, “son derechos del individuo frente al Estado a algo que –si el individuo tuviera los

¹ Gregorio Badeni, “Derecho Constitucional”, *Instituciones de Derecho Constitucional* (Buenos Aires: editorial AD-HOC, 1997), 49.

medios financieros suficientes, y si encontrase en el mercado una oferta suficiente— podría obtener también de los particulares”.²

De la citada definición se evidencia que el derecho objeto del presente análisis pertenece al mencionado grupo, puesto que en la actualidad el Sistema de Educación Superior ecuatoriano se encuentra conformado por universidades y escuelas politécnicas; institutos superiores técnicos, tecnológicos y pedagógicos; y conservatorios de música y artes, debidamente acreditados y evaluados, sean estos públicos o particulares, ya que así lo establece la propia Constitución de la República en su art. 352, pero no solo eso sino que es un derecho social fundamental por los fines máximos que persigue el Estado y que a continuación serán explicados.

Por otro lado, el derecho a la educación es de relevante importancia para el ser humano ya que, como manifiesta Luis Bazdresch, el referido derecho ha existido en todos los colectivos humanos, teniendo su ejercicio una función social de interés común, cuyo objetivo es satisfacer tres finalidades que son: transmisión de valores culturales; implantación de ideales, hábitos y criterios; y fomento del progreso intelectual del individuo.³

De la concepción realizada por Bazdresch, se desprende que el ejercicio del derecho a la educación se encuentra íntimamente ligado con la consecución del efectivo goce de otros derechos consagrados en la Constitución, tal como el derecho al trabajo, a recibir una remuneración justa, a participar en los distintos procesos e instituciones en igualdad de oportunidades y, por qué no decirlo, permite que los miembros de la sociedad alcancen un nivel de vida dignificante, el cual constituye el objetivo principal del buen vivir (*sumak kawsay*)⁴ que constituye el objetivo central del actual Estado constitucional de derechos y justicia.

² Robert Alexy, “Los derechos prestacionales en sentido estricto”, *Teoría de los derechos fundamentales 2* (Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales, 2007), 443.

³ Luis Bazdresch, “Garantía de enseñanza o educación”, *Garantías constitucionales. Curso introductorio*, 5ª ed. (México DF: Editorial Trillas, 1998), 106.

⁴ El concepto de Sumak Kawsay tiene su origen en la cosmovisión propia de los pueblos quechua de los Andes del Ecuador y se traduce al español como ‘Buen Vivir’. Hace referencia a un desarrollo colectivo armonioso, que concibe al individuo en el contexto de las comunidades sociales o culturales y en su medio ambiente natural. Con raíces en el sistema de creencias autóctono de los quechuas, el concepto conlleva críticas a Occidente por los modelos de desarrollo dominantes y ofrece un paradigma alternativo basado en la armonía entre los seres humanos, e igualmente entre estos y su medio natural. Este concepto ha inspirado la reciente revisión de la Constitución de Ecuador, que alude a una ‘nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir,

Al respecto, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), al proclamar la Declaración Universal de los Derechos Humanos con la finalidad de resguardar los derechos fundamentales del hombre, la dignidad y el valor de la persona humana y la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y con el firme propósito de promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad de las personas, incorporó a su articulado el derecho fundamental a la educación.

En primer momento este articulado regula el alcance de la educación, pues en el numeral 1 del art. 26 de la Declaración se determina que la educación debe ser gratuita y que el acceso a la misma se debe realizar en función del principio de igualdad de oportunidades que también se ha contemplado tanto en la Constitución de la República del Ecuador como en la Ley Orgánica de Educación Superior vigente a la fecha.

Así también se establece el objetivo del ejercicio del derecho a la educación, señalando que propende a que las personas logren un desarrollo pleno, orientado no solo al aspecto académico, sino también holístico del ser humano, pues la Convención se refiere a que la educación es el paradigma sobre el cual se fortalece el respeto a los derechos

el *sumak kawsay*'. La Constitución se basa en el reconocimiento del derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir (*sumak kawsay*). Especifica asimismo la Constitución que el Estado tendrá la obligación de: 'Promover la generación y producción de conocimiento, fomentar la investigación científica y tecnológica, y potenciar los saberes ancestrales, para así contribuir a la realización del buen vivir, al *sumak kawsay*. tomado de Organización de las Naciones Unidas para la educación la Ciencia y la Cultura, Replantear la educación, UNESCO en https://books.google.com.ec/books?id=FwhgCgAAQBAJ&pg=PA32&dq=sumak+kawsay&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwj_iliR7ZnNAhVMXR4KHQgwA344ChDoAQgfMAE#v=onepage&q=sumak%20kawsay&f=false (consultada el 18 de mayo de 2016)

El Buen Vivir, desde la óptica Estatal, ha sido explicitada por el politólogo Edgar Morín quien manifiesta que es nuestro horizonte. Ofrece alternativas para construir una sociedad más justa, en la que el centro de la acción pública sea el ser humano y la vida. Supera los límites de las visiones convencionales de desarrollo que lo conciben como un proceso lineal, de etapas históricas sucesivas, que reducen el concepto a una noción exclusiva de crecimiento económico.

Por otro lado encontramos la definición de Alberto Acosta, quien a su decir considera que el Buen Vivir es una oportunidad para construir colectivamente una nueva forma de vida, pues el mismo "constituye un paso cualitativo importante al pasar del tradicional concepto del progreso y del desarrollo y sus múltiples sinónimos, a una visión diferente, mucho más rica en contenidos y, por cierto, más compleja". Así pues, de los conceptos citados se puede evidenciar que el Buen Vivir no solo constituye un nuevo concepto del Estado de derechos y justicia, sino que más bien lleva intrínseca la obligación de garantizar el efectivo goce y ejercicio de los derechos, pues se ha dejado de concebir el desarrollo y/o progreso de una forma tradicional, sino que en la actualidad el crecimiento del ser humano debe ser integral, fundamentado en el ejercicio de sus derechos y de su dignidad; a eso se conoce actualmente como Buen Vivir.

humanos, con lo que evidentemente se alcanza el progreso del que ya se ha realizado mención.⁵

Por lo expuesto, se evidencia que el eficaz ejercicio de todos los derechos inherentes a la persona parten del derecho fundamental de la educación; por ello, los instrumentos normativos de la ONU –y dentro de esta organización, de la UNESCO– estipulan las obligaciones jurídicas internacionales del derecho a la educación, promoviendo en su articulado el derecho que tiene cada persona de acceder a una educación de calidad, sin que para ello pueda mediar discriminación de cualquier índole, pues como se mencionó, el acceso a la educación se sustenta en el principio de igualdad de oportunidades. Es así que, con la finalidad de garantizar los principios contenidos en sus disposiciones, las mencionadas normas determinan que “corresponde a los gobiernos el cumplimiento de las obligaciones, tanto de índole jurídica como política, relativas al suministro de educación de calidad para todos y la aplicación y supervisión más eficaces de las estrategias educativas”.⁶

Para la escritora colombiana Catalina Turbay Restrepo, el derecho a la educación es uno de los más importantes de los derechos sociales debido a que es la educación la que permite al ser humano adquirir condiciones y capacidades necesarias para vivir en sociedad; en tal sentido, también manifiesta que es el ejercicio del derecho a la educación el que se convierte en mecanismo y vía de socialización humana, que tiene como resultado la conversión del ser humano en un ser social.⁷

En la misma línea, la UNESCO se ha pronunciado señalando que la finalidad de la educación a la luz de una concepción renovada del desarrollo humano y social que sea justa y viable, requiere tomar en cuenta los ámbitos social, medioambiental y económico, pues estas son cuestiones que se encuentran estrechamente relacionadas con el desarrollo de la

⁵ Art. 26.- 1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos. 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. <<http://www.un.org/es/documents/udhr/>> (consultada el 18 de mayo de 2016)

⁶ UNESCO, Derecho a la educación en <<http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/right-to-education/>> (consultada el 18 de mayo de 2016)

⁷ Catalina Turbay Restrepo, *El derecho a la educación desde el marco de la protección integral de los derechos de la niñez y de la política educativa* (Colombia: UNICEF, 2010), 9-10.

persona, siendo por lo tanto una auténtica educación aquella que permite al ser humano tomar participación activa para coadyuvar al desarrollo social y estatal⁸.

Desde la perspectiva del caso ecuatoriano en el año 2000 y como un análisis a la Constitución vigente de ese entonces, María Elena Moreira en su obra *Derechos humanos en la nueva Constitución ecuatoriana* resalta la importancia del derecho a la educación y manifiesta que el mismo se encuentra garantizado ampliamente en la Constitución de la República, fundamentada en que el derecho a la educación se caracteriza por:⁹

- Ser un derecho irrenunciable;
- Ser un deber inexcusable del Estado; y,
- Ser un área prioritaria de la inversión pública.

De acuerdo con las características proporcionadas a este derecho en el marco constitucional, se puede apreciar que el mismo se ha desarrollado ya de forma más extensa, garantista e inclusiva, pues no solo la Constitución sino también las normas infraconstitucionales de la materia contemplan el acceso, permanencia y movilidad para la educación en igualdad de oportunidades, así como la implementación de políticas y mecanismos para su efectivo goce y ejercicio.

Estas consideraciones incorporadas en el marco de la nueva Constitución de la República, evidencian un nuevo paradigma constitucional, al que Julio Echeverría caracteriza por fortalecer tres aristas fundamentales para el Estado Constitucional de Derechos y Justicia, siendo éstas de trascendencia, puesto que contemplan en su contenido:

1. Una primera línea que apunta a fortalecer procesos de empoderamiento o de autorreferencia social, de fuerte impacto en la modificación de los valores políticos; la línea

⁸ Organización de las Naciones Unidas para la educación la Ciencia y la Cultura, Replantear la educación, UNESCO en

https://books.google.com.ec/books?id=FwhgCgAAQBAJ&pg=PA32&dq=sumak+kawsay&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwj_iliR7ZnNAhVMXR4KHQgwA344ChDoAQgfMAE#v=onepage&q=sumak%20kawsay&f=false (consultada el 18 de mayo de 2016)

⁹ María Elena Moreira, *Derechos humanos en la nueva Constitución ecuatoriana* (Quito: Abya-Yala, 2000), 39-40.

de ajuste estructural al promover la reducción de la intervención del Estado, y excluir a la sociedad política de los procesos decisionales generó autorreferencialidad social. La racionalización técnica bajo el concepto de subsidiariedad, promovió la generalización de mecanismos de control y veeduría de la sociedad civil a la gestión con la intención de condicionar el proceso decisional.

2. Junto a la participación entendida en términos tecnocráticos, tiende a generalizarse una concepción de participación comprometida con la realización de los derechos, los cuales tienden a potenciarse y ampliarse respecto de su tradicional concepción liberal. La “política de los derechos” aparece como maduración de las lógicas participativas autorreferenciales que emergieron en paralelo a los procesos de gestión y a sus mecanismos de subsidiariedad, de descentralización y desconcentración en la gestión de lo público.

3. Una tercera línea aparece como confluencia entre posturas anti políticas como rechazo a la representación y posturas refundacionales que provenían fundamentalmente de la reivindicación central del movimiento indígena; esta línea apunta a instaurar un modelo de democracia directa, que aparece como alternativa a la “tradicional” democracia representativa.¹⁰

De lo precisado, la Carta Magna no solo realiza un mero reconocimiento del derecho a la educación, del Sistema de Educación Superior y de las instituciones que lo integran, sino que también establece que es obligación del Estado “garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación”,¹¹ respecto de lo cual la Corte Constitucional de Colombia se ha pronunciado en el sentido de que el derecho a la educación superior es fundamental y de carácter progresivo, debido a que guarda una estrecha relación con la dignidad humana, pues permite a cada persona determinar con total libertad su proyecto de vida; por otro lado, la Corte establece que la progresividad de este derecho deviene de tres cuestiones fundamentales materializadas en la obligación del Estado de adoptar políticas y mecanismos de índole financiera y académica que permitan el acceso a la educación superior, la obligación de eliminar toda situación o actuación que implique cualquier grado de discriminación en el acceso a la educación, debido a que la misma únicamente debe observar el mérito académico de las personas y finalmente la prohibición que existe no solo para el Estado, sino para la instituciones tanto públicas como particulares de adoptar medidas que impliquen actuar en detrimento del efectivo ejercicio del derecho.¹²

¹⁰ Julio Echeverría, “Cambios de paradigma en el desarrollo constitucional del Ecuador”, *Justicia, soberanía, democracia e integración en América* (Quito: Ediciones la Tierra, 2011), 116-117.

¹¹ Art. 3, Constitución de la República del Ecuador (Quito: Asamblea Nacional, 2008), 9. Este artículo se encuentra bajo el Título I, Elementos Constitutivos del Estado, Cap. Primero, Principios Fundamentales.

¹² Colombia, Corte Constitucional, Sentencia T-068-12, 1.

Por lo manifestado, el Estado se ha visto en la obligación de establecer garantías normativas y de políticas públicas que propendan a hacer efectivo el derecho.

En cuanto a las garantías que el Estado ha desarrollado para efectivizar el ejercicio del derecho a la educación superior de calidad, se puede determinar que las mismas son primarias o sustanciales, entendidas como “las garantías consistentes en obligaciones o prohibiciones correspondientes a los derechos subjetivos garantizados”.¹³ La Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), su Reglamento General y demás actos administrativos de efectos generales y actos normativos que han sido expedidos por los organismos que rigen el Sistema, desarrollan el contenido de la norma constitucional –principalmente la LOES–, ya que en su articulado prescribe que el Sistema de Educación Superior se regirá por los principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad y autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global,¹⁴ dando paso a que la educación evolucione en torno a los derechos de las personas y no a intereses de diversa índole que pudieran tener quienes manejan a las Instituciones que conforman el Sistema, pues el informe realizado por el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA) entregado el 4 de noviembre del 2009, respecto del proceso de evaluación del sistema de educación superior ecuatoriano, determina en su parte pertinente que:

Esta evaluación de desempeño institucional revela una universidad que exhibe una “cabeza de Jano”, orientada por conceptos distintos de lo que es la educación superior (¿derecho o mercancía?), de lo que es el/la estudiante (¿ciudadano o cliente?) y la misma universidad (¿institución o empresa?), por lo que realmente no está integrada todavía en un sistema de educación superior. Ello evidencia la prolongada ausencia de una política pública orientada a establecer parámetros universales de desenvolvimiento de las IES en torno a sus principios, sus paradigmas educativos y organizativos y sus criterios de calidad.¹⁵

¹³ Luigi Ferrajoli, “Garantías constitucionales”, *Revista Argentina de Derecho Constitucional* 1 (2) (2000), 43.

¹⁴ Ecuador, Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), Registro Oficial Suplemento No. 289 (Quito, 12 de octubre de 2010), 12.

¹⁵ Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, El mandato constituyente 14 en

http://www.ceaaces.gob.ec/images/stories/documentacion/mandato_14/informe_2009/3_universidades/Inf_u_niv_1.pdf (consultada el 18 de mayo de 2016)

Las garantías de políticas públicas se han desarrollado con más amplitud, toda vez que actualmente, por mandato legal, las instituciones que integran el Sistema se encuentran en la obligación de articular tanto sus actividades como sus planes operativos y estratégicos con el Plan Nacional de Desarrollo y del Buen Vivir, dándole un enfoque distinto a la educación concebida en décadas anteriores en virtud del cual tanto universidades como escuelas politécnicas adquieren la obligación de producir propuestas y planteamientos para buscar la solución de los problemas del país; propiciar el diálogo entre las culturas nacionales y de éstas con la cultura universal; la difusión y el fortalecimiento de sus valores en la sociedad ecuatoriana; la formación profesional, técnica y científica de sus estudiantes, profesores o profesoras e investigadores o investigadoras, contribuyendo al logro de una sociedad más justa, equitativa y solidaria, en colaboración con los organismos del Estado y la sociedad, según prescribe el art. 160 de la LOES.

En este contexto, se puede colegir *a priori* que en la actualidad el Estado ecuatoriano ha emprendido en la labor de realizar cambios sustanciales que garanticen el acceso a una educación superior de calidad, en la cual no solo el Estado interviene activamente, sino todos quienes conforman el Sistema, es decir las universidades, escuelas politécnicas e institutos superiores y sus actores internos (personal académico, estudiantes, servidores y trabajadores).

1.1 Contenido mínimo del derecho a la educación

El derecho a la educación, al ser un derecho fundamental de las personas, posibilita el desarrollo integral de los individuos en sus relaciones con el Estado y con el resto de la sociedad. Ahora bien, para ampliar el tema es preciso desarrollar su contenido mínimo, así como también el alcance que tiene el goce y ejercicio pleno del mismo.

De inicio, se debe considerar que el contenido mínimo de un derecho básicamente constituye la imposibilidad de que su efectivo goce y ejercicio sean limitados por los particulares o el Estado pues constituye el núcleo duro del derecho, y el violentarlo implicaría una cadena de transgresiones a varios derechos que se encuentran íntimamente ligados con aquel que ha sido vulnerado, es por ello que el contenido mínimo del derecho a la educación se traduce en deberes tanto del Estado como de los particulares, que dentro de

un sistema participativo aúnan esfuerzos para alcanzar los fines que el Estado se ha planteado en la Carta Magna, particularmente la garantía al acceso a la educación sin que quepa la posibilidad de realizar discriminación alguna, sino más bien se contempla la obligatoriedad de establecer políticas de acción afirmativa que se justifican en función del mérito académico.¹⁶

El numeral 1 del art. 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, determina que la educación se encuentra orientada al desarrollo integral de la persona, así como también al fomento de una sociedad libre y participativa, pues evidentemente mientras más conocimiento poseen los actores sociales, su participación directa en las actividades del Estado es mucho más fundamentada, sin perjuicio de considerar que de esta manera se generan aportes que dan paso no solo al desarrollo de la persona, sino también del Estado como tal.¹⁷

En este mismo sentido, los numerales 1 y 2 del art. 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establecen con claridad que el ejercicio del derecho a la educación es de carácter universal, fundamentado principalmente en el principio de igualdad de oportunidades, sin perjuicio de evidentemente atender al mérito académico de las personas, teniendo su ejercicio por objeto el desarrollo integral del ser humano, puesto que según las referidas disposiciones el pleno ejercicio de este derecho contribuye con la tolerancia y amistad entre naciones, etnias y religiones.¹⁸

¹⁶ En lo que se refiere al contenido mínimo del derecho a la educación, es necesario referir la observación general 13 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pues en dicho documento se contempla en primera instancia que el derecho a la educación es *intuitio personae* y, como ya se ha manifestado de forma previa en la presente investigación, es de carácter indispensable para el ejercicio de otros derechos. Así pues, del referido documento se puede colegir que el contenido mínimo de este derecho, además de lo manifestado, deviene de las características que le son propias, es decir: 1) los Estados se encuentran en la obligación de velar por la oferta académica; 2) la educación debe ser accesible para todos, lo que obliga a los Estados a prohibir todo tipo de discriminación hacia las personas, así como a implementar políticas y mecanismos que permitan hacer efectivo el ejercicio de este derecho; y 3) la educación debe ser pertinente con las necesidades sociales y debe adaptarse a las mismas.

¹⁷ Art. 13.- 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

¹⁸ Art. 26.-

Al ser el Ecuador un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, se infiere que, por una parte, la administración pública garantiza la educación mediante la expedición de normas y políticas públicas con el fin de que la ciudadanía pueda ejercer su derecho, misma que, para contribuir con la realización de los fines del Estado, además deberá ser de calidad y pertinente con las necesidades de la nación, pero no solo eso, sino que, al haber abandonado el modelo de Estado “paternalista”, la ciudadanía debe participar activamente en el desarrollo del sistema educativo mediante el cumplimiento cabal de los estándares meritocráticos establecidos en la normativa vigente, realizando propuestas innovadoras en el ámbito de la ciencia y la tecnología, pues de qué servirá un Estado que promoviera la educación de calidad si sus destinatarios no se encuentran alineados con los objetivos y planes nacionales, para así poder establecer una sinergia entre Estado y administrados que permita avanzar hacia la consecución del buen vivir.

1.2 La educación y el Plan Nacional del Buen Vivir

El derecho a la educación amerita que el Estado gestione procesos de planificación integral para la provisión del servicio o fiscalización a la provisión realizada por particulares, más aún cuando esta planificación ha de responder a los objetivos de la administración contenidos en el Plan Nacional del Buen Vivir. A efecto de mejor entendimiento, Robbins y Coulter, afirman que planificar es la acción de definir metas, en torno a las cuales se establecen estrategias y planes que permitan alcanzarlas, integrando y coordinando así el trabajo de toda la organización; en resumidas cuentas para los referidos autores la planeación se ocupa tanto de los fines así como de los medios o mecanismos aplicables para alcanzarlos.¹⁹

De esta definición se desprende la necesidad de analizar los objetivos del Estado, materializados en el régimen de desarrollo, con énfasis en aquellos que se encuentran

1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

¹⁹ Stephen P. Robbins y Mary Coulter, *Administración*, 8ª ed. (México: Pearson Educación, 2005), 158.

íntimamente ligados con el derecho a la educación, por ser el tema principal del presente estudio. Para ello, el art. 276 de la Constitución de la República será la base para tal efecto. De los objetivos plasmados en este artículo, cabe mencionar: mejorar la calidad de vida; construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en generación de trabajo digno y estable; y garantizar la soberanía nacional, promover la integración latinoamericana e impulsar una inserción estratégica en el contexto internacional, que contribuya a la paz y a un sistema democrático y equitativo mundial. Estos objetivos se encuentran íntimamente ligados con el derecho a la educación, en razón de que es a través de su ejercicio que el ser humano puede adquirir participación en la vida social, en la construcción de procesos para el desarrollo del Estado y en la consecución de sus objetivos, en concordancia con lo manifestado en la Observación General No. 13, aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que principalmente manifiesta:

1. La educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades. La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico. Está cada vez más aceptada la idea de que la educación es una de las mejores inversiones financieras que los Estados pueden hacer, pero su importancia no es únicamente práctica pues dispone de una mente instruida, inteligente y activa, con libertad y amplitud de pensamiento, es uno de los placeres y recompensas de la existencia humana.²⁰

Pero no solo se deben tener objetivos en el desarrollo de la planificación estatal, sino también mecanismos y campos de acción que permitan encaminar la planificación de tal forma que sea un proceso de tracto sucesivo en el que intervengan tanto las instituciones del Estado como las personas en un sistema de participación que garantice alcanzar las metas planteadas, es así que será indispensable que los actores principales tengan derechos y obligaciones claras dentro del plan a ejecutar.

²⁰Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones Generales en http://confdts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN13 (consultada el 10 de junio de 2016)

El Plan Nacional del Buen Vivir o Plan Nacional de Desarrollo es de conformidad con el art. 280 de la Constitución de la República,²¹ el instrumento de carácter orientador al que se deben sujetar tanto las políticas, programas y proyectos públicos, en cuanto a todas las acciones que ejecute el Estado en su afán de garantizar el buen vivir consagrado en la Constitución a todos los ecuatorianos.

Dada la trascendencia que la propia norma constitucional le da al Plan Nacional de Desarrollo, ahora denominado “Plan Nacional del Buen Vivir”, lo propio es, en torno a la definición contemplada en la Carta Magna, proponer un marco conceptual que amplíe el enfoque que se le dará a su estudio, considerándose por tanto al mencionado Plan, un instrumento para la transformación estructural del Estado ecuatoriano debidamente organizado en objetivos que, como ya se ha explicado, cuentan con mecanismos idóneos para su consecución, siempre en el marco del respeto y garantía para el ejercicio de los derechos de los miembros de la sociedad.

Sin perjuicio de lo hasta aquí manifestado, el derecho a la educación se encuentra íntimamente relacionado con la realización integral del ser humano, pues el contenido mínimo de este derecho refleja la interrelación existente entre éste y el efectivo ejercicio de otros derechos, incluso el de participación y construcción del Estado en condiciones de igualdad.²²

En lo que al tema refiere y puntualizando mejor el desarrollo del presente trabajo, es preciso estudiar el Plan Nacional del Buen Vivir desde la perspectiva de sus objetivos. Por la especificidad del presente estudio, será necesario analizar únicamente los siguientes:²³

- **El objetivo 1: “Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular”.-** Este objetivo del Plan Nacional del Buen Vivir busca consolidar tanto la institucionalidad del Estado como la sociedad, mediante la participación de la

²¹ El art. 208 de la Constitución de la República del Ecuador determina en su parte pertinente: “El instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores”.

²² Existe un grupo de teóricos que enlazan el derecho a la educación con el ejercicio de la democracia, como Guillermo O’donell, quien diferencia a los agentes políticos de las agencias políticas por su nivel de educación y entendimiento de la realidad nacional.

²³ *Ibíd.*, 79.

ciudadanía en los distintos procesos que propenden a la consolidación de la nueva estructura del Estado y de los objetivos que persigue en la actualidad.

- **Objetivo 2: “Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad”.-** Tiene por finalidad la consolidación del principio de igualdad de oportunidades, en virtud del cual ninguna persona puede ser discriminada por cuestiones de índole política, religiosa, orientación sexual, discapacidad, etc., sino que más bien el Estado y la sociedad como tal se encuentran en la obligación de implementar políticas y mecanismos respectivamente, que permitan que exista una real igualdad.
- **Objetivo 3: “Mejorar la calidad de vida de la población”.-** Según concibe el Plan Nacional del Buen Vivir, el mejoramiento de la calidad de vida de la población supone la ejecución de acciones multidimensionales en las áreas de la salud, educación, trabajo, entre otras.
- **Objetivo 4: “Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía”.-** Esta arista del Plan Nacional del Buen Vivir es la que principal pertinencia tiene con el objeto del presente estudio, puesto que este objetivo se enfoca en que las personas adquieran mayores oportunidades de desarrollo laboral y económico, así como en lo que a movilidad refiere, ya que en la época actual, en la que nos encontramos frente a una sociedad universal que gira en torno al desarrollo cognitivo de las personas, y por tal motivo el Estado centra sus esfuerzos en que la sociedad ecuatoriana ejerza su derecho a la educación en condiciones de calidad y equidad promoviendo la investigación y el desarrollo de potencialidades.
- **Objetivo 8: “Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible”.-** En cuanto a este objetivo, si bien pudiese aparentar a simple vista falta de pertinencia con el tema analizado, es preciso considerar que el sistema económico social y solidario, toma como eje central al ser humano sobre el capital, pero para que ello sea dable el capital humano debe estar suficientemente capacitado

y contar capacidades y complementariedades suficientemente desarrolladas, lo cual es posible únicamente trabajando desde la base, es decir desde la educación, pues si el país cuenta con un adecuado sistema educativo que atienda al mérito académico y a la calidad de la educación proporcionada, es evidente que podrá contar con capital humano suficientemente capacitado para competir con solvencia en el ámbito profesional, alcanzando su desarrollo integral y coadyuvando así al crecimiento del Estado.

- **Objetivo 9: “Garantizar el trabajo digno en todas sus formas”.-** El contenido de este objetivo, se encuentra estrechamente ligado al objetivo 8 del Plan Nacional del Buen Vivir, y por qué no decirlo al derecho a la educación, en virtud de que el garantizar el trabajo digno para las personas implica un cambio conceptual radical de la palabra, ya que actualmente lo que se propone el Estado es que se conciba al trabajo como un medio de realización personal, una herramienta para alcanzar una vida digna consagrada en la Constitución y más no como un simple medio de producción según lo concebía la corriente de pensamiento capitalista, pero una vez más es preciso considerar que este objetivo está íntimamente ligado a que el Estado proporcione el servicio de educación en condiciones de calidad, de igualdad de oportunidades y que por otra parte los miembros de la sociedad adquieran todo tipo de apoyo estatal en función del mérito académico.
- **Objetivo 10: “Impulsar la transformación de la matriz productiva”.-** Conceptualmente hablando, el cambio de la matriz productiva no es otra cosa que la transformación de las estructuras productivas que permitan sustituir el sistema tradicional de importaciones por uno propio, en el que el país se encuentre en la suficiente capacidad de generar bienes y servicios de calidad, que de cierta forma nos liberen de la dependencia que existe actualmente respecto de la industria extranjera, pero para poder operativizar este cambio, es necesario que en el país se profundice la investigación científica y la innovación tecnológica, con la finalidad de poder establecer un sistema productivo de alta competitividad que incluso se encuentre en capacidad de satisfacer necesidades externas a las del país, en este

sentido nuevamente resulta claro que la base para la consecución de este objetivo es la educación.

Estos objetivos contenidos en el Plan Nacional del Buen Vivir que se encuentran relacionados con el derecho a la educación, consagran que el desarrollo integral del ser humano se encuentra vinculado estrechamente con el ejercicio del derecho a la educación, así como también de que los Estados se encuentran obligados en mérito de normas internacionales y constitucionales a garantizar su ejercicio, no es menos lógico que, por sendas razones, la planificación y las políticas estatales guarden armonía con los principios que giran en torno al derecho materia de estudio.

En este contexto, se debe considerar que el ejercicio del derecho a la educación permitirá a la sociedad, en concordancia y amparados en los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir, ejecutar las siguientes acciones:

- Participar activamente en los procesos de consolidación de la nueva estructura del Estado.
- Acceder en igualdad de oportunidades no solo a la educación, sino también al ejercicio de su actividad profesional, con amplios conocimientos técnicos que permitan generar una situación de igualdad.
- Mejorar su calidad de vida, pues la educación contribuye a que incluso el Estado pueda proporcionar servicios de mejor calidad a la población, sin perjuicio de lo que se debe considerar que en el ámbito laboral se denota mayor crecimiento en función del conocimiento adquirido.
- Contribuir en el cambio de la matriz productiva del país, puesto que la generación de bienes y servicios ya no dependerá de la industria extranjera.

Se evidencia entonces que los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir que tienen como eje al derecho a la educación, conciben la consecución de estos objetivos en una sociedad que se encuentre plenamente capacitada en las diversas áreas del conocimiento, en una sociedad que tenga la capacidad de generar recursos técnicos y tecnológicos que constituyan la principal herramienta de crecimiento estatal, pues en la actualidad es

imperante la necesidad de que tanto individuos como Estado, se encuentren en la posibilidad de desarrollar propuestas innovadoras que permitan transformar integralmente el Estado a partir de la utilización de los recursos propios.

1.3 Sistema de Educación Superior y su evolución normativa

Históricamente el Sistema de Educación Superior ecuatoriano ha sido regulado desde la década de 1960 y ha presentado una evolución normativa que se ha efectuado en torno al mismo. A continuación se caracterizará cada una de las leyes que se han expedido en lo que a regulación de la educación superior se refiere, hasta llegar a los presentes días con la Ley Orgánica de Educación Superior (2010) y demás normas que han emitido los organismos que rigen el Sistema, lo cual permitirá comprender integralmente el avance que ha tenido el Sistema y por ende los derechos de los miembros de cada una de las universidades y escuelas politécnicas ecuatorianas, especialmente el de recibir una educación de calidad y pertinente con los planes del Estado y el propósito de que cada uno de sus habitantes viva en condiciones dignificantes.

Además de lo que se ha planteado en líneas precedentes, se realizará también un breve análisis de la evolución normativa en el Ecuador, específicamente en lo que refiere al proceso de evaluación de universidades y escuelas politécnicas, con lo que se pretende denotar el desarrollo que en este sentido se ha dado, evidenciando que el cambio en el sistema de educación superior no es una afirmación sin sustento, ni mucho menos una elucubración del autor.

En lo que refiere al estudio de la evolución normativa aplicable al proceso de evaluación de universidades y escuelas politécnicas del Ecuador, desde el año de 1966 se expidieron las primeras normas inherentes a la educación superior en el país, sin embargo no existieron disposiciones específicas al respecto sino hasta después de la expedición de la Constitución de la República de 2008 y de la Ley Orgánica de Educación Superior, que ha institucionalizado la evaluación de la calidad de las instituciones de educación superior como mecanismo para alcanzar estándares de nivel internacional que permitan al país enmarcarse en el sistema globalizado y competitivo de educación superior que han implementado los países con más desarrollo científico y tecnológico.

En lo que refiere a los estándares ya mencionados, es preciso establecer en primer momento que en sentido laxo constituyen constructos teóricos de referencia que son útiles

para llevar adelante acciones en algún ámbito determinado.²⁴

En materia educativa un estándar constituye una descripción de los logros esperados tanto por las instituciones que conforman el sistema, así como de los actores del mismo, ya sean estudiantes o profesores de las universidades o escuelas politécnicas, teniendo por objeto implementar orientaciones de carácter público, que señalan las metas educativas para conseguir una educación de calidad.²⁵

Los estándares u orientaciones no pueden devenir de cuestiones superfluas o sin sustento, sino que se deben enfocar principalmente en la gestión, el desempeño, el aprendizaje e infraestructura de las instituciones de educación superior, para lo cual resulta necesario observar en estricto sentido lo prescrito en la normativa del país, para así desarrollar un esquema en el que se considerarán la realidad social y académica, lo que se desea conseguir y por último lo que es posible realizar; es así que se habla de estándares internacionales, debido a que en la actualidad la globalización exige a todos los países a buscar niveles o estándares similares que equiparen situaciones y sistemas, en el presente caso el de educación superior ecuatoriano, sin perjuicio de lo cual a continuación se realizará una breve descripción de la legislación que rige el sistema de educación superior desde sus inicios hasta la presente fecha.

Ley de Educación Superior (1966)

La Ley de Educación Superior de 1966 definía a los establecimientos de educación superior (entiéndase por tales a universidades y escuelas politécnicas) como “personas jurídicas autónomas con plenas facultades para organizarse como lo estimen mejor”,²⁶ ante lo cual se ha de observar que si bien se reconocía autonomía a estas instituciones, el texto legal dejaba la puerta abierta para que las mismas actuaran fuera del marco establecido en la legislación que en aquel entonces se encontraba vigente, puesto que la Ley no era enfática en la regulación de varios aspectos de la vida institucional. Además, se caracterizaba por tener

²⁴ Juan Cassasus, “Documentos”, *Estándares de educación: conceptos fundamentales* (Chile: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, 1997), 2.

²⁵ Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, Estándares de calidad Educativa en <http://www.conocimiento.gob.ec/conozca-que-son-los-estandares-de-calidad-educativa/> (consultada el 20 de mayo de 2016)

²⁶ Ecuador, Ley de Educación Superior, Registro Oficial No. 136 (Quito, 6 de junio de 1966), 2.

varios vacíos que posibilitaban abusar de la mencionada libertad reconocida a universidades y escuelas politécnicas.²⁷

Con la finalidad de abordar el tema central del presente estudio, es preciso considerar las posibles anomalías legales que de cierto modo han contribuido a que la educación superior no haya sido concebida como lo es en la actualidad, es así que esta Ley desarrollaba principalmente lo siguiente:

- **En cuanto a la organización y fines de la educación superior.-** Como ya se ha expuesto, esta Ley reconocía a los establecimientos de educación superior autonomía en su organización,²⁸ sin establecer principios básicos a ser observados por dichas instituciones, sin embargo de ello, sí se establecía que “deben realizar una función rectora en la educación, la ciencia y la cultura, contribuyendo al estudio y solución de los problemas nacionales”.²⁹ Lo dicho revela que el derecho a la educación era un derecho aún falto de regulación, sobre el cual no se demarcaba con claridad el marco en el cual se debían desarrollar dichas actividades ni los fines a los que debía apuntalar.
- **Respecto al organismo rector de la educación superior.-** Aun cuando la Ley contemplaba la existencia del Consejo Nacional de Educación Superior, las atribuciones otorgadas a este organismo en el art. 6 de la misma norma³⁰ eran

²⁷ En la Ley de Educación Superior de 1966 se puede evidenciar claramente que la garantía para la libre organización de las Instituciones de Educación Superior (IES) no posee límites, es decir que la norma se circunscribe a declarar la autonomía de las IES sin fijar límites tales como el respeto y garantía de los derechos de los miembros de la comunidad universitaria, obligaciones de las IES para con la sociedad, estándares de tipo académico que obligatoriamente se debían cumplir, entre otras.

²⁸ Esta afirmación se desprende en esencia del análisis íntegro que se ha realizado de la Ley, pues en su art. 2 se reconoce el carácter autónomo de las instituciones de educación superior, sin embargo de lo cual, en su articulado no se establece límites a esa autonomía para organizarse “como lo estimen mejor”, es así que tal situación sustenta lo aseverado en el texto.

²⁹ Ecuador, Ley de Educación Superior, Registro Oficial No. 136 (Quito, 6 de junio de 1966), 4.

³⁰ Art.6.- Son atribuciones y deberes del Consejo Nacional de Educación Superior los siguientes: a) Coordinar y orientar la enseñanza superior en el país; b) Propender a la unificación de los planes y programas de estudio de las universidades y de las escuelas politécnicas; c) Fijar los requisitos indispensables para la creación de nuevas universidades, escuelas politécnicas u otros establecimientos de educación superior, e informar al Congreso Nacional sobre los proyectos de creación de tales establecimientos, previa comprobación del cumplimiento de aquellos requisitos. Solamente con el informe favorable del Consejo, podrá el Congreso Nacional aprobar tales proyectos; d) Distribuir entre las universidades estatales y las escuelas politécnicas las partidas globales de incremento que deberán constar anualmente en el presupuesto nacional para el

excesivamente limitadas y no permitían que se ejerciera funciones de monitoreo menos aún de control del cumplimiento de los aspectos jurídicos y académicos dentro de universidades y escuelas politécnicas, siendo así evidente que la evaluación de la calidad de dichas instituciones era inexistente, cuestión que se desprende de la sola lectura del artículo en referencia, pues las atribuciones del Consejo Nacional de Educación Superior lo limitan a ser veedor o, por qué no decirlo, conllevaban a que dicho organismo velara porque las instituciones de educación superior cuenten con las condiciones necesarias para el ejercicio de su autonomía, mas no se le reconocían a este organismo facultades de revisión, monitoreo o alguna que le permitiera verificar el cumplimiento de los aspectos jurídicos y académicos dentro de universidades y escuelas politécnicas.

- **En cuanto a los derechos y obligaciones de los miembros de la comunidad universitaria y politécnica.-** En lo que a este tema refiere, la Ley de Educación Superior de 1966 no realizaba precisión alguna para garantizar el efectivo goce y ejercicio de los derechos de los miembros de la comunidad universitaria, frente a decisiones arbitrarias que hubieran podido tener las autoridades, así como tampoco se establecía el derecho de las personas a acceder a una educación superior de calidad y pertinente que permita el desarrollo integral del ser humano, incorporando únicamente en cinco capítulos, temas referentes a estructura institucional; gobierno de universidades; temas generales respecto de los alumnos entre los que se contempla la existencia de la Unidad de Bienestar Estudiantil y organización en gremios; administración, rentas y bienes de los establecimientos de educación superior; y, disposiciones referentes a designación de personal académico y régimen de las instituciones particulares.

Así bien, se puede evidenciar que la Ley de Educación Superior de 1966, expedida para regular el Sistema de Educación Superior ecuatoriano poseía un carácter netamente

mejoramiento de tales establecimientos, de acuerdo con lo que dispone el art. 22; e) Aprobar los estatutos de las Universidades estatales y de las escuelas politécnicas; f) Aprobar los estatutos de las nuevas universidades particulares y las reformas de las ya existentes; y, g) Dictar su reglamento interno.

institucional enfocado en reconocer a los establecimientos de educación superior, prerrogativas de índole académico y de autogestión, sin regular suficientemente los derechos de los estudiantes y miembros del personal académico, los principios por los cuales se debían regir, y los mecanismos estatales que hubiesen permitido al menos ejercer veeduría sobre la gestión realizada por las instituciones de educación superior, siendo así visible el vacío legal existente en lo que a garantías para el ejercicio de los derechos refiere, así como en el ámbito de aseguramiento de calidad para las instituciones de educación superior. Esta afirmación se realiza a partir del análisis legal y de las anomias que la revisión de la Ley han permitido evidenciar en su contenido.

Sin perjuicio de lo manifestado, se debe considerar que el art. 4 de la Ley en cuestión establece respecto de las universidades y escuelas politécnicas que son comunidades que reúnen a profesores y estudiantes, teniendo por objeto la contribución al estudio y solución de los problemas de la Nación para cuya consecución debían difundir el saber mediante la investigación y la enseñanza,³¹ concomitantemente a ello, establece que la educación superior se inspira en varios ‘ideales’, dentro de los cuales no se enuncia siquiera el de calidad.

El artículo previamente citado permite evidenciar que en 1966 la educación superior no era concebida bajo parámetros análogos a los que la institucionalidad actual exige, pues aun cuando se les da un ámbito de acción a las instituciones de educación superior, se ha omitido delimitar su campo de acción en un marco de calidad y de implementación de procesos continuos que permitan evaluar los procesos que se están desarrollando en su interior, para de esa forma conseguir datos reales que posibiliten evidenciar cuestiones que no se enmarquen en los niveles de calidad implementados por el Estado, para así, mediante la aplicación de mecanismos adecuados superarlos.

La anomia normativa que se ha mencionado, intrínsecamente implica que a la vigencia de la Ley de Educación Superior, las universidades y escuelas politécnicas hayan podido actuar sin un enfoque claro de lo que un sistema educativo debe perseguir, es decir, altos estándares que permitan el desarrollo holístico de la persona y por ende de la nación.

Ley de Educación Superior (1971)

³¹ Ecuador, Ley Orgánica de Educación Superior, 1966, art. 4.

La Ley de Educación Superior, publicada en el Registro Oficial 136 de 7 de enero de 1971, constituye una versión mejorada de la Ley de 1966, partiendo de que si bien continuaba reconociendo “plenas facultades” organizacionales a universidades y escuelas politécnicas, como primer gran cambio determinó que esa capacidad de auto regularse debe enmarcarse dentro de los lineamientos establecidos en la Ley,³² es así que el art. 1 de la referida Ley establecía con claridad que la organización de universidades y escuelas politécnicas se debía dar en el marco de la Constitución y la Ley; por otro lado, establecía que “la educación superior se inspira en los ideales de la democracia, de la justicia social y de la paz y solidaridad humana, que la misma debe estar abierta a todas las corrientes del pensamiento universal, debiéndose exponer de manera rigurosamente científica”,³³ con lo cual es notorio que la concepción del derecho a la educación empieza a evidenciar sus primeros cambios.

La Ley de Educación Superior de 1971 cambió la concepción del Consejo Nacional de Educación Superior ya que, por una parte, pasó a reconocerlo como el organismo que tiene por objetivo coordinar y orientar la acción de los establecimientos de educación superior, dirigir su funcionamiento conforme a los intereses de la nación y unificar su régimen interior, sus planes de estudio y sus programas. Por otra parte, ampliaba sus atribuciones para darle mayor sustento a esta nueva concepción del Consejo, entre ellas, contemplaba la posibilidad de clausurar temporal o definitivamente universidades o escuelas politécnicas que no respondieran a las necesidades educativas del país, lo cual ya intrínsecamente habla de la relevancia y obligatoriedad de que la educación superior sea de calidad.

En lo que refiere a garantizar derechos para estudiantes y miembros del personal académico de universidades y escuelas politécnicas, es necesario reconocer que la Ley de 1971 aún mantenía varios vacíos que continuaban siendo un impedimento para considerar principios rectores de la educación superior, especialmente el de calidad.

Por lo expuesto, se puede evidenciar que aun cuando la Ley de Educación Superior

³² La Ley de Educación Superior de 1971 delimita ya el accionar de las IES, estableciendo con claridad lo referente a derechos de los estudiantes, derechos de los docentes, régimen académico y disciplinario aplicable en las IES, administración del patrimonio institucional en beneficio de la comunidad universitaria o politécnica, gobierno institucional, entre otras.

³³ Ecuador, Ley de Educación Superior, Registro Oficial No. 136 (Quito, 7 de enero de 1971), 3.

de 1971 incorporó cambios sustanciales en su articulado recogiendo nuevos principios y declaraciones que representaban una evolución sustancial del Sistema de Educación Superior, se mantuvo el vacío legal de reconocer y garantizar expresamente el derecho de las personas a acceder a una educación superior de calidad e hizo falta también que la referida Ley determinara los deberes que tienen los miembros de la comunidad universitaria para, mediante su participación activa, contribuir al desarrollo del Sistema. Claro está que, bajo el modelo de Estado de aquel entonces, la apreciación realizada no tenía cabida bajo ningún punto de vista.

Concomitantemente con lo expresado, se debe tomar en cuenta que en esta Ley, se evidenciaron cambios en lo que se refiere al establecimiento de estándares o más bien, principios que contribuyen a que el sistema de educación superior se erija sobre estándares de calidad, y que todos sus actores busquen también ejercer su actividad de conformidad con este tan importante principio, es así que se contempla ya la posibilidad de proporcionar capacitación y perfeccionamiento a los miembros del personal docente, el establecimiento de requisitos mínimos para la aprobación de cursos y carreras, la concesión de becas para aquellos estudiantes que obtengan las máximas calificaciones en su primer curso de estudios, sin embargo se continua con la conceptualización limitada de las instituciones de educación superior, contemplada en la Ley de 1966. Ahora bien, el mero hecho de ya contemplar estímulos para el personal docente y para los estudiantes, de cierta forma promueve la calidad de la educación, pues sus principales actores, cuentan con motivos para mantener altos estándares de rendimiento.³⁴

Además de lo hasta aquí manifestado, es necesario considerar que a pesar de las incorporaciones que realizó esta Ley, persistió la necesidad de que se incorpore la obligación de las instituciones de educación superior de evaluar su actividad y de ejecutar

³⁴ Según Iván Moreno, desde la década de los años setenta, la universidad ecuatoriana ha diversificado su oferta académica, mediante la apertura de carreras innovadoras en correspondencia con los requerimientos socio económicos del país, realizando así una labor innovadora dentro del sistema, que tiende a la satisfacción de las necesidades sociales dadas en función de la globalización, la dinámica del mercado, entre otras, situación que ha contribuido al incremento del número de estudiantes en universidades y escuelas politécnicas; así también los estímulos y la estabilidad generada para el personal académico de las instituciones de educación superior coadyuvó a que las mismas cuenten con profesionales especializados. Es notorio que lo descrito en líneas precedentes, no solo contribuye al crecimiento del sistema de educación como tal, sino que permitió que la formación académica evolucione conforme a las necesidades sociales. (Iván Moreno, "Educación superior y acreditación en los países miembros del Convenio Andrés Bello", *Situación actual y perspectivas de la educación superior en el Ecuador* (Bogotá: Gente Nueva Editorial, 1999), 121-123.

los correctivos necesarios para enmendar los aspectos que arrojen un resultado ‘deficiente’, y por qué no decirlo incluso la actividad del Estado frente a las actuaciones de las IES se encuentra en exceso limitada en esta Ley, ya que si bien se reconoce la existencia del Consejo Nacional de Educación Superior como el organismo encargado de dirigir la educación superior, contempla entre sus atribuciones las siguientes:³⁵

- Planificar, coordinar, orientar, evaluar y en suma dirigir la Educación Superior.
- Clausurar temporal o definitivamente escuelas, facultades, universidades o escuelas politécnicas que no respondan a las necesidades educativas del país. O que no cumplan debidamente con sus fines, o que no dispongan de los medios económicos y materiales para realizar adecuadamente su labor, o que hubiesen caído en estado de anarquía o desorganización.

El objetivo de citar las atribuciones otorgadas al Consejo Nacional de Educación en la Ley, es poder denotar que en primera instancia, si bien se reconoce al mencionado Consejo la capacidad de ‘evaluar’ la educación superior, la Ley omite delinear al menos el mecanismo aplicable para el efecto, la periodicidad con la que se debe realizar dicha evaluación y por último las consecuencias de los resultados que arroje la misma, permitiendo así concluir que esta disposición de la Ley no es otra cosa que letra muerta, carente de sustento que permita su aplicación; en un segundo momento se puede observar que la clausura temporal o definitiva de universidades y escuelas politécnicas es resultado de cuestiones que se encuentran bastante distantes de la calidad de las carreras y programas ofertados en éstas, sino que más bien responde a su aspecto económico, material y organizacional, lo que nuevamente permite colegir que la propia Ley y por ende el organismo que regía el Sistema entonces no poseían un ámbito de acción enfocado en la evaluación propiamente dicha de las actividades académicas de universidades y escuelas politécnicas.

Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas (1982)

Al momento de expedición de la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas de 1982, en

³⁵ Ecuador, Ley Orgánica de Educación Superior, 2013 [1971], art. 10.

el Ecuador se encontraba vigente la Constitución Política de 1979. Esta precisión es importante debido a que la Carta Magna vigente en ese momento establecía que la educación era un deber primordial del Estado, lo cual implicaba que, para el cumplimiento del mencionado deber, se tuviera que contar con una norma que permitiera su cumplimiento a cabalidad, respetando los principios de nacionalidad, democracia, justicia social, paz, defensa de los derechos humanos, así como también garantizando la investigación, la formación profesional y técnica, con la finalidad de construir una sociedad más justa.³⁶

En este contexto y con el propósito de suplir los vacíos legales que dejaron las dos primeras leyes del Sistema de Educación Superior, la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas garantizaba la autonomía a universidades y escuelas politécnicas, pero condicionaba su ejercicio a lo prescrito en la Constitución y la Ley, marcando como hito la obligación de respetar y garantizar el efectivo goce de los derechos consagrados constitucionalmente en el ejercicio de las actividades de las instituciones de educación superior ecuatorianas.³⁷

Es así que en esta Ley se concibió la existencia del Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas con funciones y atribuciones tendientes a orientar y coordinar actividades; establecer estándares de calidad; unificar planes y programas de estudio; dictar normas para garantizar los derechos del personal académico; y principalmente determinar que las actividades universitarias y politécnicas sean concordantes con las necesidades del país. Con ello, el Estado adquirió más representatividad dentro del Sistema, pudiendo así efectivizar lo prescrito en la Carta Magna mediante la ejecución de varios actos que eviten que las ya mencionadas instituciones se regulen *per se*, dejando de lado su principal objetivo que es el desarrollo social.

Esta Ley también incorporó garantías adicionales para el personal académico, tal como la obligación que tienen las instituciones del sistema de contemplar un presupuesto para otorgar estabilidad laboral, becas de especialización, además de la posibilidad de

³⁶ “Art. 28”. Constitución Política del Ecuador [1979], Título II, De los Derechos, Deberes y Garantías, sección tres, (de la Educación y Cultura) ([Quito]): Primera Comisión).

³⁷ Si bien la Constitución Política del Ecuador de 1979 no desarrolla con amplitud el derecho a acceder a la educación superior, sí prescribe que es deber primordial del Estado garantizar el acceso a la educación. Por otro lado, en su art. 27 contempla que la misma se inspira en principios de nacionalidad, democracia, justicia social, paz, defensa de los derechos humanos y está abierta a todas las corrientes del pensamiento universal, rechazándose toda forma de discriminación.

solicitar un año de permiso para realizar estudios o trabajos de investigación, lo cual podría parecer alejado del tema central del presente estudio, pero enfocado desde otra perspectiva, estos estímulos fomentaban la calidad de la educación, pues al contar con docentes mejor capacitados en el área académica e investigativa, se posibilitó el mejoramiento del Sistema como tal y de los profesionales que éste arrojaría a la sociedad, siendo también consecuencia de ello el mejoramiento de las condiciones laborales y por ende de la realidad social y del Estado.

En lo que se refiere a los estudiantes, esta Ley hacía una breve referencia a normas disciplinarias y académicas, estableciendo la posibilidad de que constaran en los estatutos de las instituciones de educación superior y en los respectivos reglamentos, lo cual implica el mejoramiento del Sistema, ya que se empieza a enunciar requerimientos mínimos para la permanencia y promoción de los estudiantes que, como actores del sistema, se encuentran en la obligación de contribuir a su desarrollo y, por ende, a la consecución de sus objetivos, plasmados tanto en la Ley como en la Constitución.

Una vez revisadas la Ley de Educación Superior de 1966, la expedida en 1971 y la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas de 1982, previo a revisar la Ley Orgánica de Educación Superior de 2000 así como la expedida en 2010, es preciso revisar brevemente la problemática universitaria desde la década de los años sesenta, para lo cual es conveniente considerar lo expuesto por Oswaldo Hurtado, quien ha establecido que los problemas del Sistema de Educación Superior tienen su origen en la crisis de la universidad, cuyo génesis se encuentra en la mencionada década, señalando que la misma alcanza su expresión en la incapacidad de aprender, investigar y transmitir la ciencia evidentemente con niveles de excelencia, lo que desencadenó una serie de situaciones que, según el referido autor, son principalmente la concentración estudiantil en facultades que no tienen que ver con la actividad pública y privada; la existencia de varios límites de índole académica para la investigación; y finalmente la desvinculación de las instituciones de educación superior respecto de la problemática económica, social, cultural y política del país.³⁸

Evidentemente esta caracterización de la crisis de la universidad se fundamenta en varias cuestiones, de las cuales se puede enunciar principalmente “la intervención a las Instituciones de Educación Superior por parte de gobiernos dictatoriales, la crisis

³⁸ Oswaldo Hurtado, “Universidad y desarrollo”, *Universidad Estado y Sociedad* 42 (Quito: Corporación Editora Nacional, 1994), 18.

económica, saturación del sistema por falta de exámenes de ingreso, proliferación de universidades en ciudades carentes de recursos académicos y científicos”.³⁹

En este contexto, se puede enunciar a manera de ejemplo que en el año de 1963, la Junta Militar, mediante decreto de 20 de agosto del referido año, estableció varias cuestiones que no reglaban el ejercicio de la autonomía reconocida a las instituciones de educación superior, sino que establecía sendas limitaciones a la misma, entre las que podemos enunciar la posibilidad de clausurar o reorganizar las universidades y escuelas politécnicas. Esta posibilidad se estableció sin que para el efecto existieran parámetros académicos a ser analizados, el establecimiento de límites al gobierno de las instituciones de educación superior, así como tampoco se reguló el acceso y permanencia en la cátedra, entre otras, como consecuencia de lo cual fueron separados de la universidad 264 profesores universitarios, acusados de comunistas, antidemocráticos, ineptos, etc.⁴⁰

Así pues, en concordancia con el análisis de las normas reguladoras del Sistema de educación Superior de 1966 al 2000 de las consideraciones citadas, se puede afirmar que existieron causas que no pertenecen propiamente a la esfera jurídica, pero que también contribuyeron a la crisis del sistema, limitando principalmente la oferta de una educación superior de calidad para la sociedad.

Bajo esta línea de análisis, en lo que respecta al establecimiento de estándares y mecanismos claros de evaluación de universidades y escuelas politécnicas, resulta preciso destacar que si bien esta Ley no realiza cambios significativos en lo que a la búsqueda de la calidad mediante la implementación de mecanismos de evaluación en universidades y escuelas politécnicas, se debe reconocer que en su articulado incorpora y desarrolla de forma más amplia y sistemática los principios básicos contenidos en las Leyes de 1966 y 1971, puesto que en cuanto a los docentes continúa garantizando su capacitación continua, pero ya establece que el acceso, estabilidad, ascensos y remuneraciones del personal académico deberán observar normas específicas, evidentemente destinadas a garantizar la calidad de la educación, como complemento a ello se determina que el acceso a la docencia se realizará mediante concursos de oposición y merecimientos.

En cuanto a los estudiantes, esta Ley reconoce la existencia de normas de carácter

³⁹ *Ibíd.*, 19.

⁴⁰ Carlos Arcos Cabrera, “Transformar la universidad para transformar la sociedad”, *La autonomía como argumento político* (Quito: SENPLADES, 2010), 74.

académico y disciplinario que deben cumplir para la aprobación de las respectivas carreras, estímulos mediante el otorgamiento de becas, entre otros beneficios adicionales que efectivicen el derecho.

Sin perjuicio de lo dicho, y sin el afán de redundar es preciso observar que a pesar de los mencionados alcances de esta Ley y de su evolución respecto de las anteriores, resulta insuficiente si se considera que en ella se derogan las disposiciones referentes a la evaluación de la educación que ya estaba instituida en la norma de 1971, pues en esta ocasión ni siquiera se enuncia el término a efectos de que se pueda expedir una norma de carácter reglamentario que permita la implementación de dicho mecanismo en el Sistema, con miras a que las IES oferten carreras de calidad.

Ley Orgánica de Educación Superior (2000)

La Ley Orgánica de Educación Superior publicada en el Registro Oficial 77 de 15 de mayo de 2000, es el preámbulo de la normativa que rige actualmente el Sistema de Educación Superior, puesto que aun cuando el marco constitucional era distinto al actual, esta Ley ya recogía varios principios y garantías indispensables para el efectivo goce del derecho a la educación y por supuesto para garantizar que la misma sea de calidad. Por ello, a continuación se realizará un breve análisis de la mencionada norma.

En su art. 1, la Ley Orgánica de Educación Superior declaraba con claridad la misión de las instituciones del sistema nacional de educación superior, pues en torno a la misma es que dichas instituciones debían desarrollar su actividad,⁴¹ teniendo además la obligación de rendir cuentas del cumplimiento de dicha misión y de someterse obligatoriamente al Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación, sin embargo de lo cual y aun cuando se enuncia la autoevaluación de universidades y escuelas politécnicas, cabe mencionar que la citada Ley no materializaba en sí el principio de calidad de la educación, así como tampoco establecía concretamente en su articulado la obligación de aplicar mecanismos y normas internas propias de las Instituciones ya mencionadas, que

⁴¹ El art. 1 de la Ley Orgánica de Educación Superior, publicada en el Registro Oficial No. 77 de 15 de mayo de 2000, establecía que las Instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior ecuatoriano tienen como misión la búsqueda de la verdad, el desarrollo de las culturas universal y ancestral ecuatoriana, de la ciencia y la tecnología, mediante la docencia, la investigación y la vinculación con la colectividad.

permitieran la consecución de la calidad en la educación impartida por éstas.

Continuando con esta línea de análisis de la mencionada norma y con la finalidad de no desmerecer su contenido, es necesario reconocer que, si bien ha omitido considerar el establecimiento de mecanismos propios de la instituciones de educación superior para garantizar que la educación impartida sea de calidad, determina la existencia del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior que, según su art. 91, tiene como principales objetivos los siguientes:

- Asegurar la calidad de las instituciones de educación superior y fomentar procesos permanentes de mejoramiento de la calidad académica y de gestión en los centros de educación superior, para lo cual se integrarán los procesos de autoevaluación institucional, evaluación externa y acreditación;
- Informar a la sociedad ecuatoriana sobre el nivel de desempeño institucional de los establecimientos de educación superior, a fin de garantizar su calidad, propiciando su depuración y mejoramiento;
- Viabilizar la rendición social de cuentas del CONESUP y de los centros de educación superior, en relación con el desarrollo integral que requiere el país y sobre el cumplimiento de su misión, fines y objetivos;
- Contribuir a garantizar la equivalencia de grados y títulos dentro del país e internacionalmente; y,
- Contribuir a que los procesos de creación de universidades, escuelas politécnicas e institutos superiores técnicos y tecnológicos respondan a reales necesidades de la sociedad.⁴²

De los objetivos descritos en líneas precedentes, resulta claro que al Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, implementado por mérito de la Ley, se le pudo proporcionar otro enfoque que tuviera como fin máximo garantizar la calidad de la educación superior pero a través de la definición de mecanismos, políticas públicas, etc. Es decir, lo óptimo habría sido delimitar más el ámbito de acción y los objetivos del mencionado Sistema, pues a partir de esta generalidad prescrita por la Ley no se enmarcaron las funciones del entonces Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación enfocadas estrictamente en hacer que universidades y escuelas politécnicas garanticen el acceso a la educación superior.

En lo que a la evaluación y mejoramiento de la calidad de la educación superior

⁴² *Ibíd.*, art. 91.

ecuatoriana corresponde, la Ley del año 2000 presenta un planteamiento mucho más ambicioso que sus antecesoras respecto de la educación superior en el país, razón por la cual resulta necesario desagregar su análisis en las siguientes aristas:

Nuevo enfoque de las Instituciones de Educación Superior

Para esta Ley, las Instituciones de Educación Superior, dejan de ser únicamente personas jurídicas que reúnen a profesores y estudiantes para realizar labores de tipo académico e investigativo, ya que marca un hito al contemplar entre los objetivos y estrategias de las mencionadas Instituciones el “ofrecer una formación científica y humanística del más alto nivel académico”,⁴³ lo cual a simple vista da a entender que para el cumplimiento de dicho objetivo será necesario que las Instituciones como tales manejen estándares de calidad⁴⁴ que permitan establecer tales exigencias de nivel interno que tengan como efecto la renovación del Sistema como tal, teniendo como eje central la calidad de la educación.

Concomitantemente a lo mencionado e intentando establecer un mecanismo que permita evidenciar los logros de las mencionadas Instituciones, se establece la obligación que tienen “de sujetarse a mecanismos de control constitucional y legalmente establecidos, además de rendir cuentas a la sociedad sobre el buen uso de su autonomía y el cumplimiento de su misión, fines y objetivos”,⁴⁵ en este sentido es pertinente aclarar que los mecanismos a los que las instituciones de educación superior se debían someter, se desarrollaban en las resoluciones y normativa expedida por el organismo competente, en ejercicio de las atribuciones que le fueron conferidas en la Ley, pues la norma citada es clara al referir que los mecanismos de control devienen de la Constitución y la Ley; cuestión que de cierta manera implica que las IES se vean en la obligación de evaluar los resultados de la gestión realizada y el impacto que esta ha tenido en el cumplimiento de sus objetivos, marcando como ya se ha mencionado un importante hito en lo que a la concepción y obligaciones de universidades y escuelas politécnicas refiere.

⁴³ Ecuador, Ley Orgánica de Educación Superior, 2013 [2000], art. 3.

⁴⁴ Los estándares a los que se hace referencia fundamentalmente se deben enfocar en el cumplimiento de los parámetros establecidos en la Ley y demás normativa expedida por el organismo que a la época regía el sistema de educación superior, cuestión que como es bien sabida por todos se debía contemplar en los planes operativos de las universidades y escuelas politécnicas, es decir una vez fijadas metas cuantificables y medibles, debían ser plasmadas en la programación institucional, con la finalidad de fijar un estándar interno, de conformidad con el análisis que ya se ha realizado previamente de ese término.

⁴⁵ *Ibíd.*, 5.

Institucionalización de la evaluación de la educación superior

Si bien esta Ley no contempla taxativamente el establecimiento de mecanismos de evaluación de las Instituciones de Educación Superior, si le da más fuerza al concepto, en virtud de que establece la existencia de la Asamblea de la Universidad Ecuatoriana, que constituye un organismo consultivo del Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) y entre sus atribuciones y deberes se encontraba el de “emitir criterios sobre los procesos académicos, de evaluación y acreditación”,⁴⁶ siendo esta la primera vez que la legislación contempla la inclusión de dichos términos que antes de la vigencia de la Ley Orgánica de Educación Superior del 2000 eran plenamente extraños para quienes dirigían estos centros de estudio.⁴⁷

En concordancia con lo manifestado, la ya mencionada Ley le atribuye al Consejo Nacional de Educación Superior, entre otras cosas, dos cuestiones trascendentales en lo que a evaluación y aseguramiento de la calidad de la educación refiere:⁴⁸

- Intervenir y adoptar acciones tendientes a solucionar problemas que amenacen el normal funcionamiento de los centros de educación superior, conforme al Reglamento que se dicte para el efecto.
- Informar anualmente a la sociedad ecuatoriana, al Congreso Nacional y al Presidente de la república sobre el estado de la educación superior en el país.

Aun cuando *a priori* pudiese parecer que estas atribuciones del Consejo Nacional de Educación Superior no tienen relevancia en lo que a evaluación del Sistema y de las Instituciones que lo integran refiere, los problemas de las IES solo pueden ser evidenciados después de la aplicación de un mecanismo que permita llegar a concluir que existen

⁴⁶ Ecuador, Ley Orgánica de Educación Superior, [2000], art. 10.

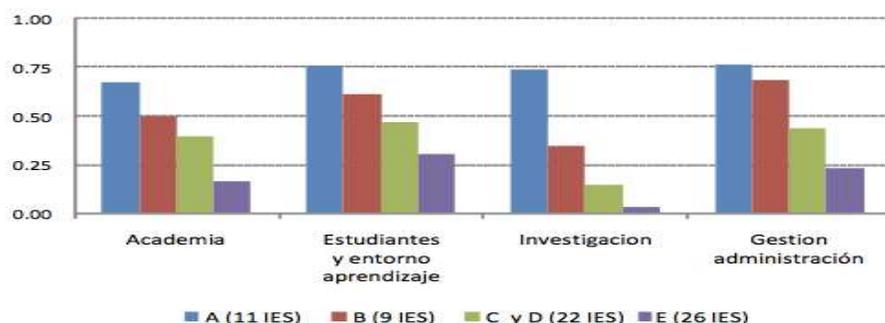
⁴⁷ Los criterios respecto de los procesos académicos de evaluación y acreditación, no fueron expedidos por el CONESUP en ese contexto, sino más bien fueron plasmados en normas tales como el Reglamento de Régimen Académico, así como también en el Reglamento del Sistema Evaluación y Acreditación, Educación Superior, cuestión que daba paso a la aplicación obligatoria de los referidos criterios por parte de las instituciones de educación superior.

⁴⁸ *Ibíd.*, 13.

falencias dentro de las mencionadas Instituciones, y por otro lado cómo podría el CONESUP informar a la sociedad y demás entes estatales de la situación de la educación superior si no es realizando un análisis en lo que a gestión refiere, es decir dichas atribuciones solo pueden ser ejercidas tomando como punto de partida la evaluación de las IES, y es por ello que se puede concluir que la Ley de 2000 si encausa hacia el establecimiento de este mecanismo para el mejoramiento de la calidad de universidades y escuelas politécnicas, siendo este el de evaluación institucional.

Como ejemplo de lo manifestado en el párrafo precedente, se debe mencionar que con el objeto de regular los aspectos de la calidad académica de las Instituciones de Educación Superior, mediante Decreto Ejecutivo 3093, publicado en el Registro Oficial 666 de 19 de septiembre de 2002, el Presidente Constitucional de la República del Ecuador expidió el Reglamento del Sistema de evaluación y Acreditación de la Educación Superior, en aplicación del cual el entonces Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (CONEA), realizó el proceso evaluativo del 2009, del que se desprendieron los siguientes indicadores en el sistema:⁴⁹

Gráfico 4 Porcentaje promedio de desempeño de las IES según categorías



Por otro lado, se ha de precisar que la LOES del año 2000 establece la existencia de una Secretaría Técnica Administrativa que tiene entre sus funciones el proporcionar apoyo técnico al CONESUP, mediante la producción de estudios, análisis e información sobre la educación superior.⁵⁰

⁴⁹ Gráfico tomado del Informe final del CONEA (*Evaluación del desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador*), 13.

⁵⁰ Mediante Resolución RCP-S04-010-07 de 25 de enero de 2007, el Pleno del Consejo Nacional de Educación Superior expidió el Reglamento por Procesos y Competencias de la Secretaría Técnica Administrativa del CONESUP, en el que principalmente se desarrollaron disposiciones tendientes a que el accionar de la referida Secretaría contribuya a sustentar de manera técnica las decisiones del Consejo, así

Finalmente, es menester considerar que la Ley da vida jurídica al organismo encargado de regular los aspectos relacionados con la evaluación del Sistema de Educación Superior y de las instituciones que lo integran, cuya denominación es la de Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación, sus objetivos y principales atribuciones serán desarrolladas más adelante, cuando se aborde la evaluación de la calidad en el presente estudio.

En consecuencia, resulta claro que la LOES ya traza el camino a nivel institucional para que se puedan ejecutar procesos de evaluación de la educación en la esfera de las universidades y escuelas politécnicas y del Sistema como tal, fundamentándose el mismo en estudios técnicos que permitan evidenciar la situación de la educación superior en el país, cuestión que en momentos legislativos anteriores no contaba ni con una mera enunciación y que a partir de esta Ley va a encontrar el sustento para su desarrollo y aplicación como se los conoce en el presente.

La evaluación de la calidad

Si bien podría parecer hasta el momento que la LOES del año 2000 ya recogía varias cuestiones importantes en lo que a evaluación de las instituciones de educación superior refiere, esta Ley proporcionaba muchos más elementos que han permitido que en la actualidad la evaluación de la educación y su uso como mecanismo para garantizar que el Sistema sea de calidad hayan alcanzado el desarrollo actual.

Como punto de partida se debe considerar que la ya mencionada Ley contemplaba entre sus disposiciones no solo consideraba garantías para la capacitación y perfeccionamiento del personal académico, sino que en su art. 53 categóricamente establecía que “los profesores de los centros de educación superior serán evaluados anualmente en su trabajo y desempeño académico”,⁵¹ respecto de lo que conviene además realizar un paréntesis para establecer que si bien la Ley garantizaba al personal académico de universidades y escuelas politécnicas el acceso a capacitación, el rol que jugó el ex CONESUP en este sentido, no permitió fortalecer dicha disposición, pues en mayo de 2004

como también a que este ejerza sus atribuciones de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente en aquel entonces.

⁵¹ *Ibíd.*, 53.

se expidieron los Lineamientos Generales que Fundamentan la Elaboración del Reglamento de Carrera Académica y Escalafón de las Universidades y Escuelas Politécnicas, desarrollando en el mismo (como su nombre lo indica), más bien una guía para que las instituciones de educación superior reglamenten en ejercicio de su “autonomía” tal cuestión.

Lo descrito en líneas precedentes, en palabras de Analía Miteguiaga constituyó “una tarea infructuosa achacable tanto a la incapacidad política y a las políticas neoliberales de los sucesivos gobiernos como a la extrema corporativización de los organismos reguladores del sistema universitario, producto a su vez de una autonomía distorsionadamente entendida, que degradó en profundidad la educación superior ecuatoriana”,⁵² además de lo cual se determinaba que el CONESUP expedirá el reglamento correspondiente para establecer los criterios de evaluación, participación de los estudiantes en la misma y los estímulos a ser otorgados en virtud de los resultados obtenidos.⁵³

En cuanto a los estudiantes la Ley también desarrollaba las normas referentes a los requisitos para aprobación de cursos y carreras, pero no solo eso, sino que también se establecía que un estudiante podía matricularse únicamente por tres ocasiones en la misma materia, ciclo, curso o nivel académico, impulsando de esta forma a que los estudiantes de las IES mantengan un nivel académico aceptable, so pena de no poder continuar con sus estudios de tercer nivel en caso de incumplimiento,⁵⁴ en concordancia de lo cual se estipulaba la expedición de normas expresas que garanticen transparencia y equidad en los sistemas de evaluación estudiantil, cuyos resultados se traducían en incentivos que se otorgaban en virtud del mérito académico.

Si bien el establecimiento de estándares a ser cumplidos por parte de los miembros de la comunidad universitaria es provechoso para el sistema de educación superior como tal, es necesario también reconocer el más importante paso dado por la LOES de 2000,

⁵² Analía Miteguiaga y Carlos Prieto, *Los actores del cambio en la reinención de la universidad ecuatoriana* (Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales, 2013), 11.

⁵³ Con el propósito de garantizar la calidad de las Instituciones del Sistema de Educación Superior, Presidente de la República (Gustavo Noboa Bejarano), expidió en 2007 el Reglamento del Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior. Así también, mediante Resolución RCP.S26.No.351.07, de 15 de noviembre de 2007, el CONESUP expidió el Reglamento para la Evaluación y Aprobación de proyectos de Creación de Universidades y escuelas Politécnicas, normas que evidentemente bajo el análisis realizado no guardaban total correspondencia con las deficientes políticas que para la efectivización de los derechos se implementaron por parte del Estado, en palabras de los autores citados previamente.

⁵⁴ Ecuador, Ley Orgánica de Educación Superior [2000], art. 61.

puesto que instauró el “Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, en el que confluyen la autoevaluación institucional, la evaluación externa y la acreditación”,⁵⁵ y se estableció la obligatoriedad de universidades y escuelas politécnicas de adherirse al mismo, obviamente con el objetivo de garantizar que en el país se imparta una educación de calidad, misma que se evidencia al realizar los procesos de autoevaluación, evaluación externa y acreditación, ya referidos.

Sin perjuicio de lo dicho, Arturo Villavicencio manifiesta respecto al rol del CONEA que en un primer momento existió resistencia por parte de las instituciones de educación superior ecuatorianas a someterse a procesos evaluativos que posteriormente logró ser aceptado por los sujetos de control dado su formalismo, complacencia y limitación, básicamente por considerar indicadores ambiguos, que conllevaron a las universidades y escuelas politécnicas a considerar al proceso de evaluación como un mecanismo base para ganar legitimidad y posicionamiento en el sistema.⁵⁶

Concomitantemente a lo manifestado, la referida Ley establecía entre los objetivos del mencionado Sistema el “asegurar la calidad de las instituciones de educación superior y fomentar procesos permanentes de mejoramiento de la calidad académica y de gestión en los centros de educación superior, para lo cual integra como ya se ha mencionado los procesos de autoevaluación institucional, evaluación externa y acreditación”.⁵⁷

Un objetivo debe tener necesariamente un sustento para no constituirse en un mero enunciado, la propia Ley establecía entre las principales funciones del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación las siguientes:

- Promover la cultura de la evaluación en los organismos y las instituciones del Sistema de Educación Superior del país.
- Fijar las políticas de evaluación y acreditación de los centros de educación superior.
- Determinar las características, criterios e indicadores de calidad y los instrumentos que han de aplicarse en la evaluación externa.
- Definir los términos de referencia básicos de la autoevaluación de los organismos y las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior.

⁵⁵ *Ibíd.*, [2000], art. 90.

⁵⁶ Arturo Villavicencio, *Evaluación y acreditación en tiempos de cambio: la política pública universitaria en cuestionamiento* (Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales, 2012), 7.

⁵⁷ *Ibíd.*, 91

- Elaborar normas, guías y documentación técnica necesarios para la ejecución de los procesos de autoevaluación, evaluación externa y acreditación.⁵⁸

Con el propósito de darle más fuerza al Sistema ya mencionado, la Ley estableció que previo informe y recomendación del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación, el CONESUP podía suspender la entrega de fondos a las instituciones de educación superior que en una o más carreras no cumplan con los estándares de calidad establecidos por el Estado, de lo cual se desprende que es entonces que la evaluación institucional adquiere importancia dentro del Sistema de Educación Superior, pues pasa a ser una cuestión técnica que sustenta la imposición de una penalidad para las instituciones que no enmarquen su gestión académica en lo prescrito por los organismos rectores del mismo.

De las consideraciones expuestas se desprende que a partir de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Educación Superior en el año 2000, el proceso de evaluación interna y externa de las Instituciones de Educación Superior pasa a ser un eje central en el desarrollo de sus actividades, pues se consolidan obligaciones y atribuciones del aparato estatal para que el principio de calidad pueda ser revisado y por ende respetado por las IES, y no solo eso sino que el proceso de evaluación se robustece en un marco de participación mutua entre el Estado y las universidades y escuelas politécnicas, dando como resultado el mejoramiento del Sistema de Educación Superior, con miras a conseguir el desarrollo de la nación y del ser humano, pues el acceder a una educación de calidad permite que la persona se desarrolle integralmente, es decir en el ámbito personal y profesional.

Ley Orgánica de Educación Superior (2010)

La Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), publicada en el Registro Oficial Suplemento 298 de 12 de octubre de 2010, tiene como fundamento a la Constitución de la República de 2008, ya que al determinar en su art. 1 que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, da un giro de 360 grados a la concepción tradicional de varios derechos, entre ellos el de educación, lo cual se evidencia al considerar lo prescrito en el art. 26 de la Carta Magna que determina, en concordancia con normas de carácter internacional, que la educación constituye un derecho social de las personas, que se mantiene a lo largo de su vida y que en tal sentido se transforma en un deber del Estado

⁵⁸ *Ibíd.*, 93.

garantizar su efectividad, pues como ya se ha mencionado previamente, corresponde al Estado y a los órganos que lo integran generar las condiciones idóneas para el ejercicio del derecho a la educación en igualdad de oportunidades; lo dicho, debido a que, según prescribe la Carta Magna, la educación es condición *sine qua non* para la consecución del Buen Vivir.⁵⁹

El vínculo que le da la Constitución al derecho a la educación con respecto a otros derechos constitucionales y como mecanismo para la consecución del Buen Vivir evidentemente no podría quedar plasmado como simple letra muerta, puesto que, según su contenido, es claro que el ejercicio del derecho a la educación está ligado al efectivo goce de otros derechos consagrados igualmente en la norma constitucional, tan es así que la propia Constitución establece que “la educación es indispensable para el conocimiento, el ejercicio de los derechos y la construcción de un país soberano, y constituye un eje estratégico para el desarrollo nacional”.⁶⁰

Es entonces que, a partir de las consideraciones realizadas, el Estado se propone reestructurar el Sistema de Educación Superior Ecuatoriano, principalmente a partir de la expedición de normas regulatorias de las instituciones que forman parte del Sistema y de la instauración de organismos que por mandato legal son los que rigen y se encargan de verificar que universidades y escuelas politécnicas desarrollen su actividad de conformidad con la normativa legal vigente.

En lo que se refiere a las normas que el Estado ha expedido para garantizar el derecho a la educación en el actual Sistema, la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) de 2010 ha dado un gran paso respecto de las otras normas que se han expuesto en el presente estudio, en virtud de que, si bien continúa reconociendo autonomía a las Instituciones de Educación Superior, determina que la misma se ejercerá de manera responsable, entendiéndose por esto que deben actuar de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales vigentes en el país, y con los principios de justicia, equidad, solidaridad, participación ciudadana, responsabilidad social y rendición de cuentas, consagrados en la Carta Magna.

⁵⁹ Constitución de la República del Ecuador, [2008] Título II ,”Derechos”, cap. Segundo, “Derechos del Buen Vivir”, art. 26, [(Quito)]: Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización, s.f.): 16.

⁶⁰ *Ibíd.*, 27.

En este contexto y desarrollando el principio de autonomía responsable, la LOES establece que, en ejercicio de ésta, las Instituciones de Educación Superior y sus miembros, tienen la capacidad de ejercer la cátedra y la investigación bajo la más amplia libertad, designar a sus autoridades, expedir sus normas de conformidad con la legislación vigente, adquirir y administrar su patrimonio, gestionar sus procesos internos y determinar sus formas y órganos de gobierno, claro está observando los principios de alternancia, equidad de género, transparencia y derechos políticos señalados por la Constitución de la República.

Además de lo expuesto, son varios los cambios de contenido de la actual LOES respecto de las otras normas analizadas, entre los más importantes debemos destacar que establece la obligación de que las Instituciones de Educación Superior deben articular sus actividades con el Plan Nacional de Desarrollo, que tomen medidas de acción afirmativa para garantizar el ejercicio de los derechos de mujeres, grupos históricamente excluidos y discapacitados, eliminando así las brechas que históricamente se instituyeron dentro del Sistema.

Como sustento de lo hasta aquí manifestado, la LOES, contempla dentro de sus disposiciones varios principios⁶¹ sobre los cuales se está instituyendo el nuevo Sistema, entre los cuales se destaca el fortalecimiento de la calidad de la educación, pues el propósito es generar condiciones institucionales dentro de universidades y escuelas politécnicas, para que tanto personal académico como estudiantes cuenten con las garantías⁶² necesarias para desarrollar sus habilidades y potencialidades en un medio que plantea caracterizarse por su calidad, excelencia y pertinencia con las necesidades del país.

A partir de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) del 2010, el tema de la evaluación de las Instituciones de Educación Superior ecuatorianas ha sido enfocado y regulado a partir de los principios contenidos en esta Ley

⁶¹ El art. 351 de la Constitución de la República establece que el Sistema de Educación Superior se regirá por los principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad y autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento.

⁶² El art. 13 de la Ley Orgánica de Educación Superior establece entre las funciones del Sistema de Educación Superior garantizar: crecientes niveles de calidad, excelencia académica y pertinencia, respeto a la autonomía universitaria responsable, cogobierno de las IES, facilidades y condiciones para que las personas con discapacidad puedan desarrollar sus potencialidades y habilidades y la producción del pensamiento y conocimiento articulado con el pensamiento universal, todo esto en un marco de igualdad de oportunidades, del que son principalmente beneficiarios los grupos históricamente excluidos y las mujeres.

que viabilizan el inicio de procesos administrativos⁶³ en caso de incumplimiento de los estándares de calidad establecidos, por otro lado han permitido que el organismo que regula la calidad de la educación superior expida normas que dan viabilidad a universidades y escuelas politécnicas para ejecutar el proceso de evaluación de sí mismas, garantizando así el efectivo goce y ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución de la República y la Ley, según se analiza a continuación.

Con la finalidad de que las normas a ser analizadas en este apartado sean mejor asimiladas por los lectores, se debe partir de realizar varias consideraciones a lo prescrito en la Ley respecto de la evaluación de las instituciones de educación superior, para lo cual se requiere en primer momento tomar en cuenta que el art. 353 de la Constitución de la República contempla la existencia de dos organismos que rigen el Sistema de Educación Superior, entre los cuales se encuentra uno de carácter técnico de acreditación y aseguramiento de la calidad de instituciones, carreras y programas, que no podrá conformarse por representantes de las instituciones objeto de regulación.

Con el objeto de darle vida jurídica al mencionado organismo, la LOES en su art. 15 establece que este es el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES), que como ya se ha manifestado es un organismo de carácter técnico, cuyo ámbito de acción se enfoca fundamentalmente en la calidad de la educación superior.

La Ley de 2010 no solo define el aspecto orgánico del Sistema, sino que establece que la educación superior se fundamenta en varios principios, de entre los cuales atañe al tema del presente estudio el principio de calidad, mismo que se materializa en el planteamiento que realiza la Ley en cuanto a que las IES se encuentran obligadas de

⁶³ La Ley Orgánica de Educación Superior establece los procesos de intervención y suspensión de las instituciones de educación superior en caso de que se llegaren a evidenciar cuestiones que se contrapongan al ordenamiento jurídico vigente, así como irregularidades de índole académica, financiera y administrativa; resulta claro que no dar cabal cumplimiento al principio de calidad constituye una grave inobservancia a la normativa que rige el sistema de educación superior, por lo que de conformidad con la LOES, su Reglamento General y el Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas se podría iniciar un proceso de intervención, evidentemente dando cumplimiento a los preceptos del debido proceso y derecho a la defensa. Sin perjuicio de lo manifestado, se debe considerar que si el accionar de una institución de educación superior no conlleva a la intervención y/o suspensión de la misma, es posible iniciar un proceso de substanciación para la imposición de sanciones a las IES o a sus máximas autoridades de acuerdo a lo prescrito en el Reglamento de Sanciones expedido por el Consejo de Educación Superior.

evaluar a nivel interno a estudiantes y profesores,⁶⁴ y por otro lado, a ejecutar procesos de autoevaluación a nivel institucional que constituyen la base para adecuar la gestión académica a los estándares establecidos por el CEAACES.

Posterior a la autoevaluación que las IES realizan, se lleva a cabo un proceso de evaluación externa, el cual es desarrollado por el CEAACES, que en ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley lo ejecuta bajo estrictos parámetros que permitan el aseguramiento de la calidad de la educación superior.

Con la finalidad de poder ejecutar los procesos de evaluación enmarcados en las disposiciones de la legislación ecuatoriana, y sobre el amplio espectro que la LOES proporciona, el CEAACES ha expedido varios reglamentos, entre los cuales por ser materia del presente estudio, se pueden enunciar los siguientes:

- Reglamento para los Procesos de Autoevaluación de las Instituciones, Carreras y Programas del Sistema de educación Superior.
- Reglamento para la Evaluación Externa de las Instituciones de Educación Superior.

De lo expuesto se desprende que con la expedición de la LOES de 2010, en el Sistema de Educación Superior se consolidaron varios principios y se dio pauta para que los organismos que lo rigen tengan el sustento legal suficiente, para en ejercicio de sus atribuciones, expedir los actos administrativos necesarios para regular la marcha de las instituciones que conforman el Sistema, consiguiendo que las mismas adecuen su normativa interna y planes de gestión a la legislación vigente, y por ende se ha conseguido que la educación superior adquiriera un enfoque humanístico que permite el desarrollo integral de la persona, según dispone la Constitución de la República.

1.4 Principio de calidad de la educación superior

⁶⁴ El Consejo de Educación Superior, en ejercicio de sus atribuciones ha expedido el Reglamento de Régimen Académico, así como también el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior, en los que se establecen disposiciones a ser observadas de manera obligatoria por las instituciones de educación superior, en lo que refiere al aseguramiento de la calidad de la educación por parte de los principales actores de la comunidad universitaria que son estudiantes y miembros del personal académico; lo dicho sin perjuicio de considerar que la propia LOES determina que le corresponde al CES la expedición del Reglamento de Evaluación Estudiantil, mismo que hasta la presente fecha no se ha expedido.

El principio de calidad de la Educación Superior es aquel que consiste en la búsqueda constante y sistemática de la excelencia, la pertinencia, producción óptima, transmisión del conocimiento y desarrollo del pensamiento mediante la autocrítica, la crítica externa y el mejoramiento permanente, según prescribe el art. 93 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Resulta pertinente referir al planteamiento realizado por Raúl Pérez Juste, pues dicho autor considera que el término calidad en el ámbito de la educación superior se puede analizar desde cuatro enfoques que son:⁶⁵

- **Absoluto.-** Concibe a la calidad como un producto o servicio de excelencia, es decir que reúne todas y cada una de las características que lo definen;
- **Relativo.-** Este enfoque se desagrega en dos cuestiones, pues por un lado se puede revisar en términos cuantitativos las características de la educación y por otro lado se puede revisar su estructura como tal, en este enfoque se debe realizar un análisis sistemático;
- **Integrado.-** En consideración de este enfoque, es necesario tomar en cuenta como punto de partida que la calidad es una realidad compleja, y como tal merece la pena entenderla a partir del análisis de cada uno de sus componentes, independientemente del ámbito al que se haga referencia; y,
- **Movimientos de calidad.-** Este enfoque consiste en la necesidad de adecuar todos los procesos y características de un bien o servicio a las exigencias sociales, con el propósito de conseguir una real transformación.

Ahora bien, luego de describir los enfoques a partir de los que se puede analizar el término calidad, resulta pertinente citar al ya mencionado autor, para quien la calidad de la educación reside en la esencia de las metas que persigan las universidades y escuelas politécnicas, pues las mismas deben ser de calidad, pero no solo eso, sino que también se debe contar con los mecanismos y recursos idóneos para alcanzar la eficacia en el logro de las metas que han sido clasificadas por sus cualidades como estándares de calidad.⁶⁶

⁶⁵ Raúl Pérez, “Hacia una educación de calidad”, *La calidad de la educación* 3ª ed. (Madrid: Narcea SA de Ediciones, 2004) 15-20.

⁶⁶ *Ibíd.*, 24.

A partir de lo expuesto, es pertinente también establecer que este principio no tiene un solo enfoque, sino que se divide en varias aristas de acción, tanto para universidades y escuelas politécnicas, así como para los organismos que rigen el Sistema de Educación Superior. Por ejemplo, las Instituciones de Educación Superior deben articular sus actividades con el Plan Nacional del Buen Vivir; garantizar a los miembros de la comunidad universitaria o politécnica un nivel educativo de calidad que contemple altos estándares;⁶⁷ establecer normas internas que promuevan el constante perfeccionamiento del personal académico; implementar políticas que garanticen el ingreso, permanencia y movilidad de estudiantes y profesores dentro del Sistema; otorgamiento de becas, entre otras cuestiones, pero cabe recalcar que todo ello debe ser ejecutado en función del mérito y calidad académica, pues esa es la esencia de este principio rector de la educación superior en el Ecuador.

2. Organismos que rigen el Sistema de Educación Superior Ecuatoriano

El art. 353 de la Constitución de la República establece que el Sistema de Educación Superior se regirá por dos organismos que se encargarán de la planificación, regulación y coordinación interna del Sistema y de la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva; y, de la acreditación y aseguramiento de la calidad de instituciones, carreras y programas respectivamente. En concordancia con lo prescrito por la Carta Magna, el art. 15 de la Ley Orgánica de Educación Superior establece que los mencionados organismos serán el Consejo de Educación Superior (CES) y el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, cada uno con su ámbito de acción que será necesario analizar para poder comprender de mejor manera el tema principal del presente trabajo.

2.1. Consejo de Educación Superior

⁶⁷ Los referidos estándares a los que deben responder las IES se encaminan a poder diferenciar entre los distintos tipos de instituciones, para lo cual el CEAACES expidió el Reglamento Transitorio para la Tipología de Universidades y Escuelas Politécnicas, clasificándolas según los resultados obtenidos en la evaluación en: instituciones de docencia con investigación; instituciones orientadas a la docencia; instituciones de educación continua. Sin perjuicio de ello, se debe tomar en cuenta que los referidos parámetros se definen en toda la normativa que ha expedido el CEAACES con propósitos evaluativos de las IES.

Según prescribe el art. 166 de la Ley Orgánica de Educación Superior, el Consejo de Educación Superior es el organismo de derecho público con personería jurídica, con patrimonio propio, independencia administrativa, financiera y operativa, 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 se encuentra integrado de la siguiente manera:

- Cuatro representantes del Ejecutivo;
- Seis académicos elegidos por concurso público de merecimientos y oposición; y,
- Un representante de los estudiantes que participa con voz en las sesiones del mismo.

De su integración, se puede apreciar a simple vista que la Constitución de la República y la LOES no solo contienen disposiciones que pretenden cambiar la realidad interna de las instituciones de educación superior, sino que buscan, desde el aparato estatal, conformar sus órganos con mayorías que accedan por méritos académicos y profesionales, ya que la propia Ley establece que los seis miembros que acceden por concurso deberán reunir los mismos requisitos que para ser rector de una universidad o escuela politécnica, es decir que dichos postulantes deben estar en goce de los derechos de participación, tener título profesional y grado académico de doctor (PhD), tener experiencia de cinco años en gestión educativa universitaria o experiencia equivalente en gestión, haber realizado o publicado obras de relevancia o artículos indexados en su campo de especialidad en los últimos cinco años, haber accedido por concurso público de merecimientos y oposición en cualquier universidad o escuela politécnica y tener experiencia docente de al menos cinco años.

Con ello se puede evidenciar que a partir de la integración de este organismo se propende a establecer estándares altos de calidad, en base a los cuales se expedirán los lineamientos y actos administrativos que regulen a las Instituciones de Educación Superior con conocimiento de la vida académica y de las implicaciones teóricas y prácticas que ello tendrá en la vida institucional de universidades y escuelas politécnicas, entre las atribuciones más importantes señaladas en el art. 169 de la Ley y cuya realización implica la consecución de los fines y objetivos propios del Sistema tenemos los siguientes:⁶⁸

⁶⁸ Ecuador, Ley Orgánica de Educación Superior, Registro Oficial, Suplemento No. 298 (Quito, 12 de octubre de 2010), 169.

- Aprobar el plan de desarrollo interno y proyecciones del Sistema de Educación Superior;
- Aprobar la intervención de las universidades y escuelas politécnicas por alguna de las causales establecidas en la Ley;
- Aprobar la suspensión de las universidades y escuelas politécnicas, en base al informe emitido por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de Calidad de la Educación Superior por alguna de las causales establecidas en la Ley;
- Aprobar la creación de carreras y programas de grado y posgrado en las instituciones universitarias y politécnicas;
- Aprobar los estatutos de las instituciones de educación superior y sus reformas;
- Ejecutar, previo informe del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, la suspensión de la entrega de fondos a las instituciones de educación superior, en la parte proporcional, cuando una o más carreras o programas no cumplan los estándares establecidos;
- Informar anualmente a la sociedad ecuatoriana, a la Asamblea Nacional, al Presidente de la República, al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y al sobre el estado de la educación superior en el país; y,
- Monitorear el cumplimiento de los aspectos académicos y jurídicos de las Instituciones de Educación Superior.

De las atribuciones y deberes reconocidos en la Ley al Consejo de Educación Superior, se puede evidenciar que a partir de la entrada en vigencia de la LOES en 2010, el sistema de educación superior cuenta con un organismo de regulación, al que se le ha posibilitado en el ámbito de sus competencias realizar varias acciones tendientes a garantizar que las actividades de las universidades y escuelas politécnicas se realicen en el marco de la legislación ecuatoriana, con lo que se garantiza el efectivo goce de los derechos de los miembros de la comunidad universitaria o politécnica.

Sin perjuicio de lo expuesto, también es necesario considerar que la propia Ley determina que el CES es un organismo autónomo, razón por la que se encuentra plenamente garantizada la libertad en la toma de decisiones por parte del Pleno del referido Consejo.

2.2. Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior

El Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior es un organismo público de carácter técnico, cuya principal función es la de regular y gestionar las actividades de las Instituciones que conforman el Sistema de Educación Superior ecuatoriano, así como también realizar los procesos de evaluación externa, acreditación, clasificación académica y el aseguramiento de la calidad está conformado por un total de seis académicos, de los cuales tres son designados por el ejecutivo y los otros tres son seleccionados mediante concurso público de merecimientos y oposición, generando así un sistema democrático dentro de este organismo, permitiendo que las decisiones sean ecuanímenes e imparciales, tendientes únicamente al mejoramiento del Sistema y apartadas de intereses particulares y que dicho sea de paso son de aplicación obligatoria en todas las Instituciones ya mencionadas.

Con el propósito de que este Consejo pueda alcanzar todos sus objetivos y ejecutar a cabalidad las funciones previstas en la Ley, se le han otorgado una serie de atribuciones en el art. 174 de la LOES, de las cuales se considera necesario destacar las siguientes:⁶⁹

- Planificar, coordinar y ejecutar las actividades del proceso de evaluación, acreditación, clasificación académica y aseguramiento de la calidad de la educación superior;
- Aprobar la normativa para los procesos de evaluación, acreditación, clasificación académica y aseguramiento de la calidad de las instituciones del Sistema de Educación Superior, programas y carreras, bajo sus distintas modalidades de estudio;
- Aprobar la normativa para los procesos de la autoevaluación de las instituciones, los programas y carreras del Sistema de Educación Superior;
- Aprobar la normativa en la que se establecerá las características, criterios e indicadores de calidad y los instrumentos que han de aplicarse en la evaluación externa;
- Vigilar que los procesos de evaluación interna y externa se realicen de conformidad con las normas y procedimientos que para el efecto se establezcan y garantizar que sus resultados sean fruto de una absoluta independencia, imparcialidad y ética con la labor desempeñada;

⁶⁹ *Ibíd.*, 174.

- Determinar la suspensión de la entrega de fondos a las instituciones de educación superior en la parte proporcional cuando una o más carreras o programas no cumplan los estándares establecidos, e informar al Consejo de Educación Superior para su ejecución;
- Elaborar los informes que le corresponden para la creación y solicitud de derogatoria de la Ley, decreto Ley, decreto, convenio o acuerdo de creación de universidades y escuelas politécnicas;
- Elaborar los informes de suspensión de las instituciones de educación superior que no cumplan los criterios de calidad establecidos, y someterlos a conocimiento y resolución del Consejo de Educación Superior; y,
- Realizar seguimiento sobre el cumplimiento de los aspectos académicos y jurídicos de las Instituciones de Educación Superior.

De lo expuesto, se puede determinar que el rol del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) es sumamente importante, puesto que sus principales atribuciones están encaminadas a garantizar que universidades y escuelas politécnicas oferten carreras y programas de calidad, cuestión que de no ser así conllevará a la suspensión y posterior extinción de las Instituciones que no aprueben satisfactoriamente las evaluaciones, consiguiendo por tal motivo que la educación superior se encamine a alcanzar los objetivos contemplados en la norma constitucional y demás normativa vigente.

Así pues, por mandato legal, el CEAACES ha realizado la evaluación externa y categorización de universidades y escuelas politécnicas, así como de sus carreras y programas, para lo que ha expedido varias normas que permiten a los administrados adecuarse al proceso de evaluación, sin que ello implique de ninguna manera la inobservancia o transgresión al principio de autonomía universitaria.

Resulta entonces claro que el CES y CEAACES, poseen atribuciones claras en cuanto a la consecución de un sistema educativo de educación superior de calidad, pues la Ley plantea amplios deberes para estos organismos, los cuales ya han sido previamente citados en el presente trabajo, tan amplios que no se puede pretender alegar su falta de competencia para velar por el desarrollo institucional de universidades y escuelas politécnicas, a no ser que esto implique vulnerar el contenido de la autonomía responsable garantizada a las referidas instituciones.

Así pues, resulta claro que el cabal cumplimiento y ejercicio de las atribuciones reconocidas a estos organismos, permite la consolidación y desarrollo del sistema en el marco de los principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad y autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento, los cuales ya han sido mencionados en el presente estudio.

Capítulo segundo

Los procesos de evaluación de universidades y escuelas politécnicas

El art. 94 de la Ley Orgánica de Educación Superior define la evaluación de universidades y escuelas politécnicas ecuatorianas:

“(…) el proceso para determinar las condiciones de la institución, carrera o programa académico, mediante la recopilación sistemática de datos cuantitativos y cualitativos que permitan emitir un juicio o diagnóstico, analizando sus componentes, funciones, procesos, a fin de que sus resultados sirvan para reformar y mejorar el programa de estudios, carrera o institución”.⁷⁰

Dicha definición revela que la evaluación de la calidad no constituye una figura aislada que se aplica a las instituciones de educación superior, sino que más bien es un mecanismo de ejecución continua que permite determinar claramente la situación integral en la que se encuentran las mencionadas instituciones, teniendo como principal objetivo la implementación de los correctivos necesarios para que los procesos institucionales se ajusten a los estándares establecidos por el organismo que regula este aspecto dentro de las mencionadas Instituciones, es decir, el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES),⁷¹ del cual ya se

⁷⁰ Ecuador, Ley Orgánica de Educación Superior, art. 94, 2013.

⁷¹ Los estándares a los que refiere el presente estudio son establecidos por el CEAACES como ya se ha manifestado, para lo cual dicho organismo, en ejercicio de sus facultades, ha expedido varias normas que establecen parámetros de calidad, sin perjuicio de lo cual se debe considerar que Soledad Ramírez, en su libro *Calidad académica en educación superior. Modelos de verificación* señala: “Se presentan a continuación tres modelos que ayudan a detectar calidad en distintos niveles. El valor que tienen y la principal razón para haber

realizó una breve explicación en el primer capítulo de la presente investigación.

Continuando con esta línea de estudio, el proceso de evaluación se aplica no solo a las instituciones de educación superior, sino a las carreras y programas que las mismas oferten y ejecuten, puesto que al no ser una figura aislada, se enfoca en una revisión integral de los procesos académicos de las mencionadas instituciones y tiene como finalidad alcanzar la acreditación de las mismas, entendiéndose por ello la certificación que otorga el organismo regulador a las instituciones de educación superior.

Ahora bien, al ser un proceso integral que busca determinar las deficiencias existentes en el ámbito académico de las instituciones ya mencionadas, es necesario poner en evidencia la problemática a la que se enfrenta en su ejecución, para posteriormente poder analizar los principios que sustentan este proceso y que permiten de cierta forma subsanar las dificultades que por su naturaleza tiene que enfrentar, es así que en la estructuración de un modelo de evaluación se deben considerar dos cuestiones fundamentales:⁷²

- Los modelos de evaluación no tienen como único fundamento una realidad objetiva, pues al definir niveles que deben alcanzar las instituciones en las que se aplica, más bien los parámetros que contiene, son producto de los conocimientos que posee quien se encargue de diseñar tal modelo, estableciendo un margen entre lo ideal y lo posible.
- En lo que a evaluación de las Instituciones de educación superior se refiere, aún no se cuenta con mecanismos idóneos para procesar y analizar la información obtenida como fruto de la aplicación de la evaluación, razón por la cual, por lo general la evaluación muestra resultados en términos de satisfacción, cuando lo propio sería que se obtengan datos o resultados que permitan optimizar los flancos débiles de las IES, teniendo como resultado la imagen de un proceso que busca depurar el Sistema de aquellas instituciones que no alcancen los estándares establecidos.

Con el propósito de tener una visión mucho más clara de los problemas descritos en líneas precedentes, se ha de señalar que el proceso de evaluación no es otra cosa que un

sido seleccionados es la representatividad de los elementos que los conforman. Es lugar común en la literatura especializada encontrar mención de la importancia que tiene por una parte, la competencia del cuerpo académico en las instituciones, y por otra las características de entrada que presentan los estudiantes. Tampoco es sorpresa encontrar un modelo que enfatice la calidad de la relación profesor-alumno, dentro y fuera de la sala de clase o la necesidad de establecer coherencia entre las políticas declaradas en la retórica oficial de la institución y lo que ocurre en la realidad de todos los días”.

⁷² Ecuador, Asamblea Nacional Constituyente, “Mandato 14”, *Ecuador: el modelo de evaluación del Mandato 14, Consejo de Evaluación Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES)*, (2008), 18-19.

procedimiento administrativo cuyo objeto es la medición de la calidad de las universidades y escuelas politécnicas en el ámbito administrativo, así como en el de las funciones propias de las referidas instituciones, siendo este un proceso esencial que tiene por objetivo obtener información que contribuya a la planificación y ejecución de acciones de mejora continua.⁷³

Bajo la premisa señalada en líneas precedentes, los mecanismos idóneos para la evaluación de las instituciones de educación superior son aquellos que permitan obtener resultados e información veraz y que por lo tanto contribuya al establecimiento de políticas públicas y mecanismos internos para el mejoramiento continuo, evidentemente no existe la posibilidad de precisar un mecanismo idóneo exacto, pues ello caería en la subjetividad del autor, más bien lo importante es precisar que los organismos estatales han determinado mecanismos de evaluación que se adaptan al sistema y a la realidad del mismo en el Ecuador.

En este sentido, resulta evidente que los dos planteamientos realizados han ocasionado que tanto las IES, así como el ente regulador de la calidad de la educación superior, diseñen y apliquen procesos de evaluación que tienen como parte medular la medición de los niveles de satisfacción de distintos estándares, en lugar de considerar los resultados que se obtengan en los diversos ámbitos institucionales.

Una vez revisada la problemática en la aplicación de los procesos de evaluación de las IES, resulta menester determinar que para subsanarla, el ente estatal encargado de la regulación de la calidad, plantea la aplicación de tres principios, que permitirán que los procesos de evaluación centren su atención en el desempeño de las IES.⁷⁴

- Principio de identidad y descomposición.
- Principio de discriminación comparativa.
- Principio de síntesis.

La aplicación de los principios enunciados, permite de inicio que el proceso de evaluación se enfoque en identificar claramente los procesos institucionales y los desagregue, para de esta forma, partiendo de la individualidad, poder establecer la relación que existe entre los distintos procesos de las IES y por ende consiguiendo así el análisis íntegro de su estructura, pues una vez revisado cada proceso bastará con relacionarlos y así se podrá

⁷³ Sergio Tobón, “Competencias, calidad y educación superior”, *Gestión de la calidad de la educación superior* (Bogotá: Cooperativa Editorial Magisterio, 2006), 67.

⁷⁴ Ecuador, Asamblea Nacional Constituyente, “Mandato 14”, 17.

determinar qué tan sólida es la estructura de la institución, evidentemente lo dicho se aplicará respecto de los procesos más relevantes de las IES, para lo cual se deberá aplicar el principio de discriminación comparativa, mismo que se fundamenta en establecer órdenes de preferencia y escalas de valoración, lo que permitirá realizar el análisis de la estructura fundamental de las instituciones ya mencionadas; finalmente el principio de síntesis permitirá que la evaluación muestre resultados, que en conjunto permitirán establecer con claridad los aspectos a ser potencializados en las IES.

Como ejemplo de lo manifestado y de la aplicación de los principios referidos, se puede enunciar el proceso de construcción y evaluación de los planes de fortalecimiento institucional de universidades y escuelas politécnicas, pues resulta indispensable que para que los mismos sean ejecutables en su totalidad y arrojen los resultados esperados, desagregue cada uno de los objetivos que posee, para de esa manera poder continuar con la construcción de un nexo en el que cada objetivo cumplido contribuya a la consecución de otras metas institucionales, claro está que dentro de dicho proceso se deberá considerar el aspecto académico, económico, administrativo y financiero de la institución, pues como ya se ha explicado previamente la calidad es un concepto complejo que depende del análisis integral de varias aristas institucionales.

Con la finalidad de complementar la descripción de los principios mencionados en líneas precedentes y de sus implicaciones, es preciso establecer que en los procesos de evaluación se debe verificar que su aplicación dote de las siguientes características básicas al proceso:⁷⁵

- a) Exhaustividad. La estructura jerárquica de evaluación debe ser completa en el sentido de que los elementos de cada nivel de la jerarquía, considerados conjuntamente como un grupo, deben cubrir adecuadamente todas las dimensiones necesarias para evaluar el grado de cumplimiento del objetivo de la evaluación. Esta propiedad implica que el conjunto de elementos bajo un mismo elemento jerárquico deben definir de manera completa las propiedades de este elemento. Por consiguiente, si la estructura jerárquica es completa, la evaluación del conjunto de IES requiere únicamente analizar su grado de comportamiento respecto de los elementos del nivel inferior de la estructura.
- b) No redundancia. Además de ser completa, la estructura de evaluación debe ser no redundante. Esto significa que no debe existir traslape entre los elementos de la estructura. Si más de un atributo de evaluación se refiere al grado de cumplimiento de un objetivo (esto es, si los elementos de la estructura son redundantes), entonces ese objetivo probablemente recibirá un peso superior a la asignación de ponderaciones inicialmente acordada. En este caso, se dice que dicho objetivo es doblemente contabilizado.

⁷⁵ Ecuador, Asamblea Nacional Constituyente, “Mandato 14”, 27-29.

Las características de exhaustividad y no redundancia generalmente se conocen como la propiedad de que los elementos de una estructura de evaluación deben ser “colectivamente exhaustivos y mutuamente exclusivos”. Esto significa que cada nivel de la jerarquía considerado como un todo debe incluir todas las consideraciones necesarias para la evaluación (exhaustividad colectiva) y que ninguna consideración adicional puede ser incluida en más de un elemento (mutuamente exclusivos).

- c) Descomposición. La dificultad de un ejercicio de evaluación aumenta considerablemente con la dimensión (número de atributos) del problema. Por consiguiente, la reducción de la complejidad de la evaluación requiere que el conjunto de atributos pueda ser desagregado en estructuras de menor dimensión. En el caso presente, cada uno de los cuatro grandes criterios que caracterizan a la calidad de una IES es descompuesto en sub criterios y estos a su vez en sub-sub criterios hasta alcanzar estructuras de dimensiones fácilmente manejables.
- d) Operatividad. Una estructura de evaluación operacional es aquella que tiene significado para todas las partes implicadas en la evaluación. Tres preocupaciones se han tenido en cuenta en la definición de la estructura de evaluación de las IES: i) la utilidad de los elementos considerados en la estructura para las objetivos de la evaluación; ii) su significado, de tal manera que sean claras las implicaciones de los objetos evaluados respecto de los criterios de la evaluación; y, iii) claridad en el contenido y alcance de los criterios con el fin de facilitar el diálogo.
- e) Economía. Es altamente deseable que el número de elementos que componen la estructura de evaluación sea mínimo con el fin de facilitar el manejo y análisis de la estructura.

Las características del proceso de evaluación, referidas en líneas precedentes, permiten evidenciar que el referido proceso, tiene como objetivo realizar una medición de todos los elementos que son integrantes de una universidad o escuela politécnica, es decir se enfoca en la esfera académica, económica, administrativa y financiera de las referidas instituciones, medición que evidentemente no se puede realizar de forma aislada, sino concibiendo a los elementos mencionados como un todo integrador de la institución; sin perjuicio de la complejidad del proceso de evaluación, es menester dejar en claro también que el mismo se debe caracterizar por no analizar de forma reiterativa las cuestiones en las que se enfoca, puesto que el analizar un elemento en esferas distintas ocasionaría incluso resultados contradictorios respecto de la evaluación.

Por otro lado, se ha de tomar en cuenta que la evaluación institucional debe en función de la exhaustividad, revisar cada sub componente de las esferas mencionadas en líneas precedentes, sin que ello implique, como ya se ha manifestado, realizar un análisis excluyente, sino que la descomposición permite ir consolidando todos los elementos en un solo resultado, ahora bien al ser el proceso de evaluación un pilar para el mejoramiento

institucional, se debe considerar que para su ejecución se empleen recursos que vayan a permitir evidenciar resultados claros para la posterior planificación en función de las falencias identificadas.

De la breve aproximación que se ha realizado del proceso de evaluación aplicable en las IES, se ha podido evidenciar que la afirmación realizada al dar inicio al presente capítulo, no constituye una aseveración realizada sin fundamento técnico, pues queda demostrado que el proceso descrito, es un mecanismo que contempla varias aristas para evitar incurrir en juicios de valor discrecionales, reducir el margen de error en la medición de resultados de las IES, entre otras cosas, por lo que es evidente que la calidad de la educación dependa esencialmente de su implementación, pues no solo permite mostrar resultados (positivos y negativos), sino que proporciona la posibilidad de ejecutar planes y estrategias de corto, mediano y largo plazo para subsanar los errores en la gestión institucional y para fortalecer cada una de las áreas institucionales que así lo requieran.

Para María José Lemaitre y Rodrigo Mena, el aseguramiento de la calidad tiene por objetivo proporcionar información respecto de los aspectos más significativos de la educación superior,⁷⁶ información que desde luego será proporcionada no solo a universidades y escuelas politécnicas, sino también a los organismos estatales encargados de la regulación del sistema, con la finalidad de poder implementar los correctivos necesarios en los dos niveles.

En el caso ecuatoriano, resulta claro que desde la expedición de la Constitución de la República en 2008 y de la Ley Orgánica de Educación Superior en 2010, el país se ha preocupado por desarrollar a través de los organismos estatales, parámetros y directrices para la ejecución de la evaluación de las IES, así como de la auto evaluación de las mismas, de lo que se profundizará más adelante.

1. Proceso de evaluación interna de universidades y escuelas politécnicas

Con la finalidad de poder comprender el proceso de evaluación interna, denominada “autoevaluación” de universidades y escuelas politécnicas, se realizará un acercamiento conceptual que permita revisar y comprender posteriormente su alcance y contenido, para

⁷⁶ María José Lemaitre y Rodrigo Mena, “Educación superior en Iberoamérica. Informe 2012”, *Aseguramiento de la calidad en América Latina: tendencias y desafíos* (Santiago: Centro Interuniversitario de Desarrollo, 2012), 27.

lo cual se referirá al teórico César Villarroel, quien determina que la evaluación interna, “evaluación no se utiliza para controlar sino para ayudar al sistema regulado a que logre sus objetivos”.⁷⁷

En este sentido, resulta claro que la autoevaluación de las Instituciones de educación Superior consiste en el análisis de su misión, visión, fines y objetivos, frente a las actividades que se han ejecutado con el propósito de que estos se vean materializados, es decir básicamente la autoevaluación se sustenta en la revisión que realizan las IES de sus logros, lo que permite que se de paso a los correctivos que fueran del caso, en el ámbito de la planificación y ejecución de dichos planes con miras a enmarcarse en los estándares de calidad que se hayan fijado por parte del organismo estatal encargado de regular este tema.

Si bien es cierto que el proceso de autoevaluación es de obligatoria aplicación en las IES por mandato legal, se debe tomar en cuenta que en el mismo no puede intervenir organismo estatal alguno, en razón de que se trata de un mecanismo que permite, como ya se ha mencionado, diagnosticar y corregir la situación institucional, razón por la cual es indispensable que los modelos de autoevaluación que implementen las IES, contemplen dos esferas básicas, que son:

- “Revisión y análisis de cumplimiento de fines y objetivos institucionales.
- Reconocimiento de fortalezas institucionales a ser utilizadas en el proceso de mejoramiento de las IES”.⁷⁸

Al haber caracterizado la figura institucional de la autoevaluación de las IES, corresponde concretar el tema en la esfera ecuatoriana, para lo cual será indispensable el estudio del Reglamento para los Procesos de Autoevaluación de las Instituciones, Carreras y Programas del Sistema de Educación Superior, expedido por el CEAACES mediante Resolución No. 110-CEAACES-SO-13-2014 y que ha sido previamente enunciado en el presente estudio.

El mencionado Reglamento parte de determinar que la autoevaluación es:

⁷⁷ César Villarroel, “Evaluación y acreditación en la gerencia moderna”, *Gerencia, planificación y evaluación universitarias* 031 (Venezuela: Universidad de los Andes, 2009), 517.

⁷⁸ *Ibíd.*, 519.

[U]n proceso de análisis crítico reflexivo y participativo, que realizarán las instituciones de educación superior, con el fin de identificar sus fortalezas y debilidades, con el objetivo de emprender acciones de mejoramiento continuo y de aseguramiento de la calidad de la educación superior a nivel institucional, así como de carreras y programas de posgrado.⁷⁹

En tal sentido, inicialmente la norma en cuestión recoge principios tanto constitucionales, así como legales, en razón de que contempla que la autoevaluación es de carácter participativo y por otro lado se evidencia que como ya se ha mencionado la normativa aplicable para el efecto recoge criterios de carácter técnico que implican que el proceso en cuestión se desarrolle en el marco de lo prescrito en la Constitución, la LOES, su Reglamento General y demás normativa que rige el Sistema de Educación Superior.

Continuando con esta línea de pensamiento, y con el objeto de no dejar vacíos en el estudio del presente tema, es preciso considerar que el proceso de autoevaluación no solo busca dar cumplimiento a las disposiciones del ordenamiento jurídico ecuatoriano, sino que también es un mecanismo para que las IES puedan desarrollar su actividad cotidiana, observando cabalmente los principios de autonomía responsable, pertinencia, integralidad, igualdad de oportunidades, autodeterminación para la producción del conocimiento y sobre todo el principio de calidad que como ya se ha explicado, constituye pilar fundamental para la educación superior.

Concretando un poco más la necesidad de que las IES den cumplimiento a los principios contenidos en la Ley, mediante la implementación del mecanismo de autoevaluación, se procederá a establecer los fines que persigue su ejecución:

- Posibilitar espacios participativos de análisis crítico y propositivo al interior de las instituciones de educación superior, que permitan la construcción de objetivos y políticas institucionales de fortalecimiento de la calidad a nivel institucional, así como de sus carreras y programas.
- Conocer las condiciones de funcionamiento académico-administrativo de las IES para desarrollar procesos y acciones permanentes de mejoramiento y aseguramiento de la calidad académica y de la eficiencia institucional.

⁷⁹ Ecuador, “Resolución No. 110-CEAACES-SO-13-2014”, *Reglamento para los procesos de autoevaluación de las instituciones, carreras y programas del sistema de educación superior*, 2014, art. 5.
<<http://www.ceaaces.gob.ec/sitio/normativa/>>

- Mejorar los sistemas de manejo de información y comunicación de las instituciones de educación superior, que permitan un adecuado desarrollo de los procesos de evaluación externa.
 - Contribuir al desarrollo de la cultura de la evaluación en la comunidad universitaria.⁸⁰
- En lo que refiere al aspecto procedimental de la aplicación de la autoevaluación en las IES, no es necesario ahondar, puesto que es una cuestión que en ejercicio de la autonomía de las mencionadas instituciones se puede establecer incluso en normas internas que sus autoridades expidan para el efecto, empero si es indispensable que al menos se revisen a grosso modo las fases de este proceso que son:
- **“Planificación del proceso de evaluación.-** Fase que se encuentra estrechamente vinculada con la obligación que tienen las universidades y escuelas politécnicas de elaborar planes operativos y estratégicos de mediano y largo plazo, pues en ellos deben establecer claramente las acciones a ejecutar con la finalidad de alcanzar los fines y objetivos institucionales”.⁸¹
 - **“Ejecución.-** En lo que refiere a la ejecución del proceso de autoevaluación, si bien es cierto que la normativa que rige el Sistema no puede establecer parámetros que sean de cumplimiento estricto en virtud de la autonomía reconocida a universidades y escuelas politécnicas, las mismas deben tener en cuenta los siguientes lineamientos”.⁸²
 - Se debe garantizar el adecuado funcionamiento del organismo encargado de la autoevaluación.
 - Se deben generar reportes que permitan determinar con claridad los objetivos a cumplir y los mecanismos aplicables para el efecto.
 - El tratamiento de la información se debe realizar mediante mecanismos que aseguren resultados medibles.
 - En base al primer borrador de resultados se debe revisar la situación de la Institución a fin de plantear las posibles soluciones aplicables.

⁸⁰ Ecuador, “Resolución No. 110-CEAACES-SO-13-2014”, art. 5.

<http://www.ceaaces.gob.ec/sitio/normativa/>

⁸¹ *Ibíd.*, 13.

⁸² *Ibíd.*, 15.

- **Generación y entrega de resultados.-** Una vez que se lleve a cabo el procedimiento final de la etapa de ejecución, el informe final debe ser entregado al Órgano Colegiado Académico de la Institución, mismo que debe ser aprobado por dicho organismo y presentado al CEAACES.

De lo expuesto se puede evidenciar que el contenido y alcance de la autoevaluación no es aislado, como ya se ha mencionado previamente, sino que este es un mecanismo que permite el desarrollo integral de las instituciones de educación superior, con lo cual la educación como servicio público se ve beneficiada y como consecuencia de ello se evidencia la efectiva o insuficiente ejecución de los planes operativos y estratégicos de las IES, frente a los estándares previstos por el Estado y a los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir en lo que a este tema refiere, como resultado de lo cual y mediante el mejoramiento de los aspectos blandos de la educación se puede alcanzar el desarrollo del Sistema y del Estado como tal, pues como ya se ha manifestado la educación es su pilar fundamental.

2. Proceso de evaluación externa de universidades y escuelas politécnicas en la esfera del Derecho Administrativo

Para poder abordar el tema de la evaluación externa de las Instituciones que conforman el Sistema de Educación Superior en la esfera del derecho administrativo, es preciso determinar en primer instancia qué se debe entender por derecho administrativo, para lo cual es necesario referirse al maestro Agustín Gordillo, que lo define como “la rama del derecho público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra ésta”⁸³ y a efectos del presente estudio, deberá centrarse la atención en el ejercicio de la función administrativa que no es otra cosa que “toda la actividad que realizan órganos administrativos, y la actividad que realizan los órganos legislativos y

⁸³ Agustín Gordillo, “Derecho Administrativo”, *Teoría general del derecho administrativo* 8 (Buenos Aires: FDA, 2013), 115.

jurisdiccionales, excluidos, respectivamente, los actos y hechos materialmente legislativos y jurisdiccionales”.⁸⁴

En este contexto, se debe recordar que al inicio del presente estudio, se presentó a la educación como un derecho social fundamental, y para efectos de desarrollar el presente apartado, sin dejar de lado dicha concepción, se analizará brevemente a la educación como servicio público, enmarcada en la actividad que realizan los órganos administrativos, específicamente el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) puesto que es un organismo público de carácter técnico, cuya principal función es la de regular y gestionar las actividades de las Instituciones que conforman el Sistema de Educación Superior ecuatoriano, así como también realizar los procesos de evaluación externa, acreditación, clasificación académica y el aseguramiento de la calidad, en virtud de lo cual.

Al ser el CEAACES un organismo que forma parte de la administración pública está dotado de competencia para expedir actos administrativos que generen, modifiquen o extingan derechos evidentemente enfocado en el ámbito de sus competencias. Ahora bien, el Mandato Constituyente No. 14 expedido por el Constituyente ecuatoriano en el año 2008, y que se constituye en el punto de partida de la aplicación de procesos de evaluación a universidades y escuelas politécnicas con el objeto de analizar el nivel de desempeño de éstas, y según los resultados aplicar medidas de depuración y mejoramiento.

El objetivo principal de la expedición del mencionado Mandato fue “recuperar el rol director, regulador y supervisor del Estado sobre las instituciones de educación superior, claramente venido a menos durante décadas de gobiernos que, crecientemente, lo abandonaron delegándolo a las “fuerzas del mercado”.⁸⁵

Por otro lado, la razón por la que el Estado debe centrar su interés y el ejercicio de sus potestades en el sistema de educación superior se concreta en el numeral 1 del art. 3 de la Constitución de la República que señala que es deber primordial del Estado “garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación”,⁸⁶ y la razón de que la Constitución enfatice en garantizar a las personas el ejercicio del derecho a la educación es

⁸⁴ *Ibíd.*

⁸⁵ Ecuador, Asamblea Nacional Constituyente, “Mandato 14”, 1.

⁸⁶ Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 3.

en virtud de que se constituye en un servicio público que permite el desarrollo holístico del ser humano, tal como se ha consagrado en instrumentos internacionales, la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Educación Superior y demás normativa que rige el Sistema, cuyo acceso está garantizado en la legislación vigente y en las políticas públicas expedidas por el Estado.

En concordancia con lo manifestado en líneas precedentes, la Constitución de la República y la LOES han reconocido la naturaleza propia del CEAACES y en este sentido le han dotado de atribuciones que le permiten ejecutar la evaluación externa de las IES, y expedir los actos de carácter administrativo que le sean necesarios para el ejercicio de sus funciones, de los cuales se revisará puntualmente el Reglamento para la Evaluación Externa de las Instituciones de Educación Superior, expedido mediante Resolución No. 002-052-CEAACES-2013, por ser su contenido objeto central del presente estudio.

El Reglamento para la Evaluación Externa de las Instituciones de Educación Superior, regula el proceso de evaluación externa de las IES que ejecuta el CEAACES, con la finalidad de garantizar la calidad de la educación superior, el mismo determina que el mencionado proceso “se desarrollará con base al modelo y la metodología que sean determinados por el CEAACES, en el que se incluirán los diferentes criterios, subcriterios e indicadores, así como los ajustes en el peso de los parámetros de evaluación y en los estándares asociados”.⁸⁷

A efectos de poder ejecutar el proceso de evaluación externa de conformidad con los parámetros establecidos en la Ley y el reglamento, el CEAACES debe realizar una selección de evaluadores que de igual forma se encuentran sometidos al Código de Ética que tiene por finalidad evitar que los mismos actúen en el ejercicio fuera del marco de lo prescrito en la normativa que rige el Sistema de Educación Superior, conformando además comités de evaluación externa que se encargarán de ejecutar el proceso, dichos comités tendrán las siguientes funciones:⁸⁸

- Analizar el informe de autoevaluación de las IES.

⁸⁷ Ecuador, “Resolución No. 002-052-CEAACES-2013”, *Reglamento para la evaluación externa de las Instituciones de Educación Superior*, 2013.

<http://www.ceaaces.gob.ec/sitio/normativa/>

⁸⁸ Ecuador, “Resolución No. 002-052-CEAACES-2013”, art. 6.

<http://www.ceaaces.gob.ec/sitio/normativa/>

- Aplicar la metodología e instrumentos de evaluación que expida para el efecto el CEAACES.
- Realizar visitas in situ a las IES y coordinar las actividades a realizarse durante el proceso de evaluación.
- Revisar la información proporcionada por las IES.
- Elaborar un informe que contenga el análisis de la información provista por las IES y de aquella recabada por el comité, plasmando en éste incluso las inconsistencias que se puedan presentar.

En lo que al proceso de evaluación externa refiere, se debe considerar que al igual que el de autoevaluación de las IES, éste cuenta con varias fases según establece el art. 10 del Reglamento mencionado en líneas precedentes, las cuales son:⁸⁹

- **Fase Previa.-** Está compuesta por el diseño de la metodología y de los instrumentos de evaluación, consignación de datos por parte de las IES y validación por parte de los evaluadores externos del CEAACES de la información consignada por las IES.
- **Fase de evaluación.-** Esta fase comprende tres etapas que son el análisis de la información y evaluación preliminar, elaboración del informe final y resolución por parte del CEAACES en razón del resultado que arroje el proceso.

De lo manifestado se puede concluir que el proceso de evaluación externa de las IES, en el marco del Derecho Administrativo, toma su base en la potestad reglamentaria que tiene el Estado, pues de no ser así las Instituciones de Educación Superior continuarían hasta la presente fecha, dotadas de la *seudo* autonomía que poseían en la década de los 60, cuando

⁸⁹ *Ibíd.*, 10.

la regulación para la prestación de este importante servicio público era apenas tomada en serio, conllevando a que las IES únicamente sean personas jurídicas que impartían educación, pero sin estándares ni metas que coadyuven al crecimiento personal y estatal.

3.1. Implicaciones jurídicas del proceso de evaluación externa de universidades y escuelas politécnicas

Para poder realizar una breve explicación de las implicaciones jurídicas del proceso de evaluación, se debe comprender en primer momento que la autoevaluación no implica consecuencia alguna, más que la necesidad de implementar medidas que coadyuven al mejoramiento institucional para poder superar la evaluación externa ejecutada por el CEAACES, en virtud de que la misma implica consecuencias de índole jurídico para las IES, pues luego de efectuada, el CEAACES emite una Resolución que determina el estatus académico de las IES, cuya consecuencia podrá ser:

- **Acreditación.-** Constituye una validación de vigencia quinquenal de las IES para certificar la calidad de las mismas, sobre la base de la evaluación del cumplimiento de lineamientos, estándares y criterios de calidad.⁹⁰
- **Presentación de un Plan de Fortalecimiento y Aseguramiento de la Calidad.-** Las IES que se encuentren en esta situación después de la evaluación externa, tienen el plazo de un año para ejecutar el Plan y conseguir la acreditación.
- **Suspensión definitiva.-** La suspensión es una medida definitiva de carácter administrativo y conlleva automáticamente el trámite de solicitud de la derogatoria de su Ley, decreto Ley, decreto, convenio o acuerdo de creación de conformidad con lo establecido en la LOES.⁹¹

En este sentido, para estructurar mejor este apartado y toda vez que ya se tiene una idea clara de que únicamente la evaluación externa acarrea consecuencias para las IES, hay que continuar enunciando que el 22 de julio de 2008, la Asamblea Constituyente emitió el Mandato Constituyente No. 14, en el que se estableció la obligación de que el ex Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación “CONEA”, realice un informe técnico sobre el nivel de desempeño institucional de los establecimientos de educación superior del país, a fin de garantizar su calidad, proporcionando su depuración y mejoramiento.

⁹⁰ *Ibíd.*, 24

⁹¹ Ecuador, Ley Orgánica de Educación Superior, 2013, art. 200.

Al encontrarse extinto ya el CONEA, es indispensable comprender que por mandato constitucional y legal, sus funciones y atribuciones fueron trasladadas al Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior “CEAACES”, cuya naturaleza y objetivos ya han sido revisados en el presente estudio.

La Ley Orgánica de Educación Superior, en su Disposición Transitoria Tercera establece que en cumplimiento de lo que dispone el Mandato Constituyente No. 14, las instituciones de educación superior que fueron ubicadas en la Categoría “E” según el informe del CONEA, debían ser evaluadas en un plazo de 18 meses posteriores a la promulgación de la LOES, encargándose el ejercicio de esta atribución CEAACES, como organismo público técnico de aseguramiento de la calidad de educación superior.

El CEAACES, en cumplimiento de lo establecido por la LOES en la disposición transitoria ya mencionada, en relación con el cumplimiento de las disposiciones del Mandato Constituyente No. 14, realizó la evaluación de las universidades y escuelas politécnicas categoría E; y, mediante Acta No. 25 de fecha 11 de abril de 2012, resolvió suspender definitivamente a las siguientes universidades y escuelas politécnicas:

- Universidad Autónoma de Quito
- Universidad Cristiana Latinoamericana
- Escuela Politécnica Javeriana
- Universidad Alfredo Pérez Guerrero
- Universidad Universitas Equatorialis
- Universidad Og Mandino
- Universidad Tecnológica América
- Escuela Superior Politécnica Ecológica Amazónica
- Escuela Superior Politécnica Ecológica Profesor Servio Tulio Ludeña
- Universidad Interamericana del Ecuador
- Universidad Tecnológica San Antonio de Machala
- Universidad Intercontinental
- Universidad Técnica Particular de Ciencias Ambientales José Peralta
- Universidad Panamericana de Cuenca

Sin perjuicio de lo hasta aquí expuesto, es necesario referir al modelo de evaluación aplicado por el CEAACES, previo a resolver la suspensión definitiva de las instituciones de educación superior mencionadas previamente, para lo cual se tomará a manera de ejemplo el informe respecto de la Universidad Autónoma de Quito.⁹²

Así pues, en el referido informe se establece que permitirá analizar la educación superior a partir de dos perspectivas, una referente netamente al entorno de aprendizaje de las instituciones de educación superior, que en aplicación de lo prescrito en la LOES, no busca otra cosa sino que verificar los resultados de aprendizaje de los estudiantes y la pertinencia que la oferta académica de las instituciones de educación superior posee con las necesidades de la sociedad. Por otro lado, el referido informe determina la segunda perspectiva a través de la que se analizó la calidad de las instituciones evaluadas, fue la revisión de temas relacionados al nivel del personal académico de las instituciones, el fortalecimiento de la investigación, así como también la infraestructura que universidades y escuelas politécnicas poseían para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con los fines de la educación superior, consagrados en la Ley, utilizando para el efecto tres métodos, fundamentados en el análisis de utilidades, la lógica difusa y el análisis de conglomerados.

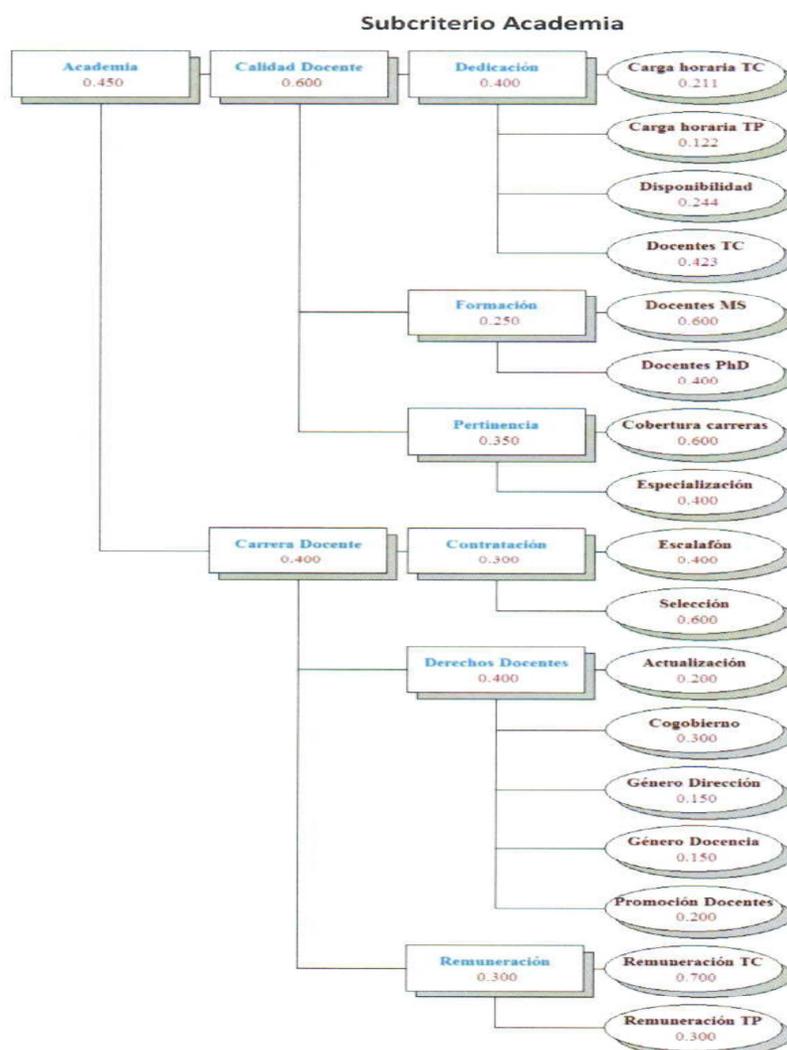
Lo manifestado se resume en los gráficos contenidos en el referido informe, los cuales se detallan a continuación:⁹³



⁹² Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la calidad de la Educación Superior, Informe Universidad Autónoma de Quito, en <http://www.ceaaces.gob.ec/sitio/wp-content/uploads/2013/10/U_AUTONOMA_DE_QUITO.pdf>

⁹³ El gráfico 1 fue tomado de la página 7 del *Informe en referencia* y el gráfico 2 fue tomado de la página 11 del mismo.

Gráfico 2



De los gráficos que anteceden, se puede evidenciar que los criterios de evaluación aplicados por el CEAACES son de índole técnica, y también que cada uno de ellos posee la ponderación respectiva para el efecto, como resultado de lo que en el caso de estas 14 universidades se aplicó la figura de suspensión, que según prescribe la LOES es una medida definitiva de carácter administrativo y conlleva automáticamente el trámite de solicitud de la derogatoria de su Ley, decreto Ley, decreto, convenio o acuerdo de creación, y se suscitó en virtud de que las enunciadas Instituciones obtuvieron un dictamen técnico de ‘no aceptable’ en el cumplimiento de los parámetros de calidad de la educación superior establecidos por el CEAACES para dicha evaluación.

A su vez, y en ejercicio de las atribuciones conferidas en la Ley, el Consejo de Educación Superior, el 12 de abril de 2012, resolvió aprobar la suspensión definitiva de las instituciones de educación superior que obtuvieron un dictamen de ‘no aceptable’ en la evaluación realizada por el CEAACES, siendo esta la consecuencia jurídica más estricta que se puede aplicar a las IES que obtengan resultados deficientes en los procesos de evaluación externa.

3. El Plan Bolonia como referente para la reestructuración del Sistema de Educación Superior ecuatoriano en cuanto a la implementación de la evaluación de las IES

Con la finalidad de evidenciar los avances del proceso de evaluación de las Instituciones de Educación Superior en el Ecuador, se caracterizará una experiencia análoga acontecida en el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) sin incurrir en un método comparativo, sino únicamente referencial.

El EEES surge como necesidad de adaptar el sistema de educación europeo a las demandas de la actualmente denominada sociedad del conocimiento, misma que tiene como pilar el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación, pues el avance tecnológico en el mundo ha coadyuvado en la construcción de espacios que permiten al ser humano *“reducir las consecuencias de muchos obstáculos tradicionales, especialmente los que suponen el tiempo y la distancia, ha propiciado que, por primera vez en la historia, el vasto potencial de estas tecnologías sea utilizado por millones de personas en todo el mundo y en beneficio de ellas”*⁹⁴.

Dadas las implicancias del surgimiento de la sociedad del conocimiento, en lo que refiere al dinamismo para el acceso y uso de la información, mediante la suscripción del Convenio sobre Reconocimiento de Cualificaciones Relativas a la Educación Superior en la Región Europea (también denominado Convenio de Lisboa) en el año de 1997, 47 miembros del Consejo de Europa acordaron establecer los parámetros para fijar las cualificaciones de la educación superior, siendo pertinente para el caso materia de estudio, revisar brevemente el contenido de la Sección VIII del

⁹⁴ Lorenzo García Aretio. Sociedad del Conocimiento y Educación. En *Sociedad del Conocimiento y Educación*. Madrid, España. Pág. 9.

referido instrumento, que contiene las disposiciones concernientes a la evaluación de las instituciones y programas de educación superior.

Entre las disposiciones referidas en líneas precedentes, resalta el hecho de que cada Estado parte del Convenio debe llevar un registro de las Instituciones de Educación Superior, así como de los programas académicos que funcionan en cada uno de ellos, dando como resultado la necesidad de que además se determine la tipología de cada Institución, con la finalidad de que se pueda evidenciar con total certeza el ámbito de acción académica de cada una de ellas, es decir que se pueda identificar los títulos que se encuentran facultadas a expedir.

De lo hasta aquí expuesto, se puede colegir *a priori* que el Convenio en cuestión establece obligaciones que tienden al aseguramiento de la calidad de la educación superior en el territorio europeo, sin embargo este instrumento requiere de normas de carácter nacional que permitan a cada Estado materializar el contenido de sus disposiciones.

En este sentido, con el propósito de concretar el contenido del Convenio de Lisboa, en el año de 1998, Ministros del área de la educación de Francia, Reino Unido, Italia y Alemania, suscribieron la Declaración de la Sorbona, cuyo objeto es la armonización del Sistema de Educación Europeo, es decir en concordancia con lo prescrito en el Convenio de Lisboa, tiene por objeto poner en manifiesto la necesidad de consolidar un sistema en el que la movilidad de estudiantes y docentes sea parangón del desarrollo de la educación superior en Europa, rompiendo así límites principalmente de índole territorial.

Es así, que bajo esta línea de pensamiento tendiente al desarrollo de la educación superior en Europa, que surge en función de las exigencias de la denominada sociedad del conocimiento, el 19 de junio de 1999, los Ministros Europeos de Educación suscribieron la Declaración de Bolonia.

En la Declaración mencionada en líneas precedentes, se establecen como objetivos fundamentales los siguientes⁹⁵:

- Propiciar a través del sistema de créditos la movilidad estudiantil;
- Proporcionar oportunidades de estudio y formación, así como el reconocimiento de los periodos académicos cursados en otras Instituciones; y,
- Asegurar la calidad para poder establecer criterios y metodologías de evaluación.

Las acciones adoptadas a nivel regional en Europa tenían como principal consigna fortalecer el sistema de educación superior en la región, no de manera aislada, sino para de esta manera dar paso a su potencial desarrollo y alcanzar un espacio homogéneo y a gran escala en lo que a investigación refiere, para lo cual era notoria la necesidad de invertir recursos económicos y humanos; pues no se concebía viable materializar los objetivos planteados sin cooperación, sino más bien generando un escenario de participación en el que las Instituciones de Educación Superior de cada uno de los Estados parte proporcione los contingentes necesarios para el efecto, especialmente en lo que a la esfera académica refiere.

Lo hasta aquí manifestado no basta para comprender el alcance de la Declaración de Bolonia y del Espacio Europeo de Educación Superior, sino que resulta necesario citar a varios autores que han expuesto la visión y realidad del EEES.

Según Ulrich Teichler, es importante tomar en cuenta que para generar el espacio propuesto en los instrumentos que han sido revisados previamente, la política respecto de la educación superior en Europa, ha tenido que evolucionar hasta el punto en que cada uno de los países que forman parte de este gran cambio adaptaron sus políticas para que puedan ser aplicadas tanto en la esfera nacional como internacional⁹⁶.

⁹⁵ Declaración conjunta de los ministros Europeos de Educación en http://www.educacion.gob.es/boloniaensecundaria/img/Declaracion_Bolonia.pdf

⁹⁶ Ulrich Teichler. El Espacio Europeo de Educación Superior: Visiones y Realidades de un Proceso Deseable de Convergencia. En *Revista Española de educación Comparada*. XXXXX, España. 2006. Pág. 43

Así bien, para el citado autor en este constante cambio, las políticas europeas e internacionales han atravesado por cuatro etapas de cambio que son⁹⁷:

- Intensificación de la comprensión entre sociedades libres y democráticas;
- Búsqueda de un sistema educativo de educación superior que coadyuve en el desarrollo económico y social;
- Implementación de mecanismos de cooperación; y,
- Predominio del sistema europeo de educación en un mundo globalizado.

Como se puede observar, la estructuración del EEES ha implicado la constante adaptación de políticas y mecanismos por parte de los Estados europeos, que permitan posicionar de forma incuestionable al sistema europeo de educación superior.

Evidentemente para poder construir el espacio al que ya se ha hecho alusión, es preciso dar realce a la labor investigativa, así como también generar un cambio en cuanto a la concepción y ejecución de la misma, pues no se trata de que esta sea concebida como una tarea descriptiva de la historia, sino que debe considerar un enfoque analítico que impulse la evaluación de los programas de reforma de la educación superior, revisando:

- Debilidades de los problemas de percepción iniciales.
- Errores potenciales por lo que se refiere a las suposiciones iniciales de las causas de los problemas.
- Inconsistencias de los planes de reforma.
- Vacíos entre las tensiones internas y las medidas para la reforma.
- Problemas en la puesta en práctica de las reformas.
- Discrepancias entre los resultados esperados y los realmente visibles⁹⁸.

He ahí el primer paso hacia un sistema de educación superior de calidad, pues es claro que los procesos de evaluación de las Instituciones que integran el Sistema permite implementar las políticas y mecanismos necesarios para homogenizar el accionar de dichas instituciones, con el propósito de alcanzar estándares que no solo promuevan el desarrollo aislado de cada institución, sino del sistema y de la región como tal.

⁹⁷ *Ibíd.* Pág. 43

⁹⁸ *Ibíd.* Pág. 37

En consideración de lo manifestado, las instituciones de educación superior europeas han implementado un sistema de evaluación en el que tienen participación activa los estudiantes, pues según Pablo del Canto⁹⁹ los indicadores a ser revisados son: el seguimiento, satisfacción, aprendizaje, aplicación e impacto¹⁰⁰.

Si bien estos indicadores podrían parecer generales, es importante considerar que los mismos permiten tener un amplio espectro en la aplicación de la evaluación a los actores del sistema de educación superior, puesto que no son cuestiones aisladas o que se prestan a ser contestadas de manera subjetiva, sino que más bien dan paso al establecimiento de parámetros que son medibles y susceptibles de tabulación, permitiendo así evidenciar de manera concreta el estado de las instituciones de educación superior.

Descrito que ha sido el denominado Plan Bolonia, y su espacio de materialización (el EEES), es posible continuar con el desarrollo del presente estudio, previo a lo cual es importante resaltar que la breve revisión del EEES, permitirá en los capítulos posteriores, comprender el desarrollo que ha tenido el Ecuador en materia de evaluación y calidad, a partir de una visión objetiva y clara de las acciones adoptadas a nivel normativo y de políticas públicas en lo que a este tema refiere, pues de lo expuesto hasta aquí, es claro que la evaluación y aseguramiento de la calidad de la educación superior, forman parte de un proceso que de ninguna manera podría ser abordado a partir de elucubraciones, ni mucho menos de enfoques políticos, ya que si bien se generan políticas para el mejoramiento del sistema, ello dista mucho de la cotidiana concepción que se le atribuye a este término.

⁹⁹ Del Canto, Pablo. Et. Al. (2010). La evaluación en el contexto del Espacio Europeo de Educación Superior. *RED Revista de Educación a Distancia. Sección de docencia universitaria en la sociedad del Conocimiento*. Número 1. En <http://www.um.es/ead/reddusc/1/>

¹⁰⁰ El modelo de evaluación bajo los indicadores señalados fue propuesto por Donald Kirkpatrick, lo que fundamentalmente realizaron las universidades europeas fue incorporar el indicador de seguimiento a la estructura propuesta por el referido autor.

Capítulo tercero

Suspensión y extinción de las instituciones de educación superior

Con la finalidad de dar inicio al estudio de las figuras de suspensión y extinción de las Instituciones de Educación Superior Ecuatorianas, es preciso ampliar lo ya manifestado con anterioridad, respecto a la administración pública, su potestad regulatoria y el alcance que la misma posee en el Sistema de Educación Superior, para poder comprender así las actuaciones del Estado frente a universidades y escuelas politécnicas y sus implicaciones.

Desde el ámbito del Derecho Administrativo las figuras de suspensión y extinción, aplicables a las universidades y escuelas politécnicas que forman parte del Sistema de Educación Superior ecuatoriano, se constituyen en el instrumento normativo que viabiliza la función controladora y fiscalizadora del Estado en la provisión de la educación. Roberto Dromi precisa que: “El derecho administrativo es el conjunto de normas y principios que regulan y rigen el ejercicio de una de las funciones del poder, la administrativa. Por ello, podemos decir que el derecho administrativo es el *régimen jurídico de la función administrativa* y trata sobre el circuito jurídico del obrar administrativo”,¹⁰¹ sin perjuicio de lo cual, y con la finalidad de que la óptica desde la que se considere a esta rama del Derecho para efectos del presente trabajo no sea confusa, es necesario también considerar que Agustín Gordillo amplía este concepto del derecho administrativo, manifestando que “No debe confundirse al derecho administrativo en cuanto rama del conocimiento jurídico o disciplina científica, y al derecho administrativo como parte del orden jurídico positivo, como conjunto de normas jurídicas”,¹⁰² concluyendo así que el derecho administrativo es “una disciplina científica, jurídica y, por ende, una rama del derecho”,¹⁰³ razón por la cual considera inapropiado limitarse a definir a esta rama del derecho como un conjunto de normas y principios.

Toda vez que la educación es un derecho garantizado por la Constitución de la República, para su perfeccionamiento confluyen el derecho constitucional y el derecho administrativo; es así que Rafael Bielsa, citado por Agustín Gordillo en su obra “Tratado de

¹⁰¹ Roberto Dromi, “Tratado de Derecho Administrativo”, *Derecho Administrativo* (Buenos Aires: edición y ciudad Argentina, 1998), 136.

¹⁰² Agustín Gordillo, “Tratado de Derecho Administrativo y Obras selectas”, *El Derecho Administrativo* 8 (Buenos Aires: primera edición), 104.

¹⁰³ *Ibíd.*, 105.

Derecho Administrativo”, manifiesta que “ningún derecho está más subordinado y conformado a las directivas políticas del Estado que el derecho administrativo”, y por tal motivo “el derecho administrativo tiene el carácter o la fisonomía del derecho constitucional de cada Estado”,¹⁰⁴ de lo cual se puede entender que las potestades del Estado únicamente se pueden ejercer en el marco de lo dispuesto por la Constitución, que en el caso ecuatoriano, es netamente garantista de los derechos de las personas.

De lo dicho, se puede determinar que al ser el Ecuador un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, según prescribe el art. 1 de la Constitución de la República,¹⁰⁵ el ordenamiento jurídico se impregna de principios y valores, y las actividades de las Instituciones de la Administración Pública deben estar orientadas a garantizar el efectivo goce y ejercicio de los derechos de las personas, de lo que en particular corresponde analizar el derecho a acceder a una educación superior de calidad, que permita el desarrollo integral del individuo.

El rol de la administración pública en lo que a la regulación de universidades y escuelas politécnicas refiere debe ser visto a partir del reconocimiento del Ecuador como un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, cuyas implicaciones no son únicamente meros enunciados, sino que en palabras de Ramiro Ávila constituye: “Un paso adelante del Estado social de derechos. Se podría considerar que el Estado constitucional es suficiente para comprender a los derechos, dado que las constituciones contemporáneas son materiales”,¹⁰⁶ entendiéndose por tal cuestión que las constituciones actuales, no solo determinan un régimen jurídico, sino que incorporan normas téticas (principios) que necesariamente deben ser desarrolladas en la normativa nacional para garantizar el efectivo goce y ejercicio de los derechos.

Ahora bien, con la finalidad de dar estricto cumplimiento a los principios y obligaciones propios de un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, es evidente la necesidad de contar con un aparato estatal, al que se analizará considerando el ejercicio de

¹⁰⁴ Rafael Bielsa, “Compendio de Derecho Administrativo”, *Derecho Administrativo* 1 (Buenos Aires: sexta edición, 1964), 7.

¹⁰⁵ El art. 1 de la Constitución de la República del Ecuador establece que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada (...).

¹⁰⁶ Ramiro Ávila Santamaría, “Ecuador, Estado constitucional de derechos y justicia”, *Constitución del 2008 en el contexto andino, Análisis de la doctrina y el derecho comparado* (Quito: V&M Gráficas, 2008), 37.

la función administrativa,¹⁰⁷ pues el mismo abarca a la administración pública, sus formas de ejercicio, límites y medios materiales con los que cuenta para el desarrollo de su actividad.

Al respecto, el art. 227 de la Constitución prevé que la administración pública constituye un servicio a la comunidad, que debe respetar y aplicar los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación,¹⁰⁸ así pues, es claro y se puede afirmar no solo en base a la doctrina, sino también a la Norma Suprema del Estado que la administración pública es pilar fundamental para que los servicios públicos sean de calidad y oportunos, que para el caso que atañe en el presente estudio, es la educación.

Si bien el Estado posee varias potestades, es preciso revisar la potestad regulatoria del Estado, pues es principalmente esta la que por un lado permite del desarrollo de la actividad de la administración pública, y por otro la limita al respeto de los derechos del colectivo social, cuestión que se ve evidenciada en el art. 226 de la Constitución de la República, mismo que plasma el principio de legalidad manifestando que tanto las instituciones de la administración pública, así como los servidores públicos y en sí toda persona que actúe en ejercicio de una potestad estatal, únicamente puede ejercer las competencias y facultades otorgadas por la Constitución y la Ley, teniendo como principal objetivo garantizar el efectivo goce de los derechos de las personas.¹⁰⁹

1. Naturaleza jurídica de las figuras de suspensión y extinción en el derecho administrativo

Como introducción a la naturaleza jurídica de las figuras de suspensión y extinción en el Derecho Administrativo, Roberto Dromi manifiesta que: “Las decisiones administrativas no

¹⁰⁷ Agustín Gordillo define a la función administrativa como toda la actividad de los órganos administrativos (centralizados o descentralizados) y también la actividad de los órganos legislativos y judiciales en la medida en que no se refiere a sus funciones específicas.

¹⁰⁸ Constitución Política del Ecuador (2008), Título IV, “Participación y Organización del Poder”, cap. Séptimo, “Administración Pública”, art. 227 (Quito: Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización, s.f): 118.

¹⁰⁹ Constitución Política del Ecuador, (2008), Título IV, “Participación y Organización del Poder”, cap. Séptimo, “Administración Pública”, art. 226 (Quito: Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización, s.f): 118.

se expresan solo a través de operaciones materiales, sino también declaraciones intelectuales de origen unilateral o bilateral, de alcance individual o general y de efectos directos o indirectos”,¹¹⁰ llevando así al lector a pensar en los actos administrativos.

Según Agustín Gordillo el acto administrativo se encuentra objetivamente ligado al ejercicio de la función administrativa,¹¹¹ de la que ya se ha hecho referencia en líneas anteriores; en este sentido, el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, determina que acto administrativo es: “toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa”,¹¹² siendo tal definición concordante con varias definiciones dadas por los teóricos del Derecho Administrativo.

Con el propósito de comprender mejor al acto administrativo, así como a los efectos jurídicos que derivan de éste, es conveniente realizar un análisis respecto del concepto referido en líneas precedentes, tomando para el efecto como referencia lo expuesto por Roberto Dromi,¹¹³ así como también las consideraciones realizadas por el maestro Julio Comadira,¹¹⁴ que en esencia plantean el mismo contenido respecto al concepto de acto administrativo, que puede ser explicado de la siguiente manera:

- **Es una declaración**

El acto administrativo constituye un proceso a través del cual los órganos de la administración pública exteriorizan su voluntad, entendida esta como el acto jurídico que es de carácter vinculante para los administrados por mandato de la ley.¹¹⁵

¹¹⁰ Roberto Dromi, “Concepto”, *El acto administrativo*, 3ª ed (Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1997), 11.

¹¹¹ El maestro Agustín Gordillo considera importante ligar estos dos conceptos jurídicos, con la finalidad de evitar inducir al lector a una evidente confusión terminológica e innecesaria complejidad conceptual.

¹¹² Ecuador, “Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva”, Registro Oficial No. 536 (Quito, 18 de marzo de 2002), 65.

¹¹³ Roberto Dromi en su obra *El acto administrativo* realiza un análisis del concepto más aceptado de acto administrativo, permitiendo así que exista un mejor entendimiento y aplicación del mismo.

¹¹⁴ Julio Comadira, en su obra *Derecho Administrativo* plantea la desagregación del concepto de acto administrativo con la finalidad de comprender mejor el mismo, así como sus implicancias y alcance en el ordenamiento jurídico.

¹¹⁵ Roberto Dromi, “Concepto”, 16.

- **Unilateral**

El acto administrativo es de carácter unilateral en virtud de que depende única y exclusivamente de la voluntad de los órganos que conforman la función administrativa, aun cuando se requiera la ejecución de actos previos para la voluntad continúa siendo unilateral, en virtud de que la voluntad de los administrados no es considerada para el efecto.

- **Realizada en ejercicio de la función administrativa**

Según Comadira en lo que a este tema refiere, resulta conveniente tomar en cuenta que la función administrativa se encuentra presente en todos los Poderes del Estado, así como también que su caracterización deviene del ordenamiento jurídico preexistente en el que claramente convergen prerrogativas y garantías.¹¹⁶ Por otro lado, se ha de considerar que en palabras de Dromi, “el acto administrativo es dictado en ejercicio de la función administrativa sin interesar qué órgano la ejerce. El acto puede emanar de cualquier órgano estatal que actúe en ejercicio de la función administrativa (ejecutivo, legislativo y judicial)”.¹¹⁷

- **Que produce efectos jurídicos**

El hecho de que un acto administrativo cree efectos jurídicos, no es más que el surgimiento directo de derechos y obligaciones tanto para la administración, así como para los administrados.

A partir de la conceptualización y caracterización del Acto Administrativo, Jaime Santofimio determina que teóricamente los elementos necesarios para la existencia y validez del acto administrativo se pueden agrupar en tres importantes sectores, el primero refiere a los elementos externos al acto, es decir el sujeto activo, pasivo y las formalidades que requiere su expedición; por otro lado hace referencia a los elementos internos entre los que enuncia el objeto, motivación y finalidad de la expedición del acto administrativo; y,

¹¹⁶ Julio Comadira, “Derecho Administrativo”, *Algunos aspectos de la Teoría del Acto Administrativo*, 2ª ed. (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2003), 7.

¹¹⁷ Roberto Dromi, “Concepto”, 19.

finalmente determina que resulta imperante que el acto sea oportuno,¹¹⁸ pues resulta claro que de la oportunidad con que se expida un acto administrativo dependerá su eficacia.

Una vez revisado el contenido del acto administrativo, se debe tomar en cuenta que su expedición corresponde a los organismos que forman parte de la administración pública, evidentemente enmarcados en las competencias y atribuciones que se les reconozcan en la Constitución y la Ley.

Concretando lo manifestado, se debe considerar que la Constitución de la República, en su art. 353 contempla la existencia de dos organismos encargados de la planificación, regulación y coordinación del Sistema de educación superior; y, de la acreditación y aseguramiento de la calidad de las Instituciones que conforman el referido Sistema, mismos que son el Consejo de Educación Superior (CES) y, el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES), de los cuales ya se ha hecho referencia dentro del presente estudio.

Al ser parte de la administración pública, estos organismos se encuentran investidos de facultades y competencia, para ejecutar las acciones necesarias, encaminadas a la suspensión y extinción de una universidad o escuela politécnica según se enuncia a continuación:

Entre las atribuciones y deberes del CES, que son de interés para el presente estudio, el art. 169 de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) señala entre otras, las siguientes:¹¹⁹

- Proponer al Presidente de la República la derogatoria del decreto ejecutivo de creación de universidades y escuelas politécnicas;
- Aprobar la suspensión de las universidades y escuelas politécnicas; y,
- Aprobar entre otros reglamentos, el de creación, intervención, suspensión y solicitud de derogatoria de Ley, decreto Ley, decreto ejecutivo, de universidades y escuelas politécnicas.

¹¹⁸ Jaime Orlando Santofimio, *Acto administrativo procedimiento, eficacia y validez* 2ª ed. (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994), 69.

¹¹⁹ Ecuador, Ley Orgánica de Educación Superior, Registro Oficial, Suplemento No. 298 (Quito, 12 de octubre de 2010), 169.

Así mismo, el art. 174 de la LOES prescribe que al Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, le corresponde entre otras cosas la elaboración de los informes necesarios para proceder con la creación y solicitud de derogatoria del instrumento jurídico de creación de universidades y escuelas politécnicas, así como también la elaboración de los informes respectivos para sustentar la suspensión de las instituciones de educación superior que no cumplan con los estándares de calidad establecidos por este mismo organismo, para posteriormente someter la decisión final al Pleno del Consejo de educación Superior.¹²⁰

2. Suspensión de una entidad privada de educación vía acto administrativo

El art. 200 de la LOES establece que la suspensión de una universidad o escuela implica el cese total de sus actividades, siendo por tal “una medida definitiva de carácter administrativo y conlleva automáticamente el trámite de solicitud de la derogatoria de su Ley, Decreto Ley, decreto, convenio o acuerdo de creación”,¹²¹ medida que deriva de un proceso de intervención, cuyos resultados no permiten evidenciar la posibilidad de regularizar la situación de la Institución de Educación Superior.

A fin de diferenciar a la suspensión de la intervención, que resulta en otro tipo de sanción para las IES, el art. 197 de la LOES determina que la intervención de una universidad o escuela politécnica, no es otra cosa que una medida transitoria y de carácter cautelar aplicada a las referidas instituciones, con la finalidad de solucionar los problemas que atenten contra el normal funcionamiento de las mismas, así como de asegurar la calidad en todos los niveles institucionales, garantizando así el efectivo goce y ejercicio de los derechos de los miembros de la comunidad universitaria o politécnica, establecidos en la Constitución y la Ley,¹²² lo dicho sin perjuicio de considerar que a efecto de aplicar esta medida se debe respetar en todo momento el proceso establecido en la normativa correspondiente, así como los principios consagrados en la Carta Magna, a favor de las instituciones que sean objeto de la misma.

¹²⁰ *Ibíd.*, 174.

¹²¹ *Ibíd.*, 200.

¹²² *Ibíd.*, 197.

El referido proceso de intervención, es aplicable únicamente en los casos que prescribe la propia Ley, siendo así necesario que se haya podido evidenciar en una universidad o escuela politécnica, alguno de los siguientes supuestos:¹²³

- La violación o el incumplimiento de las disposiciones de la Constitución de la República, de la presente Ley, su Reglamento General, y demás normativa que rige el sistema de educación superior;
- La existencia de irregularidades académicas, administrativas o económico-financieras; y,
- Hechos de violencia que atenten contra el normal funcionamiento institucional y los derechos de la comunidad universitaria o politécnica, que no puedan ser resueltas bajo los mecanismos y procedimientos establecidos por las instituciones de educación superior.

La diferencia sustancial entre un proceso de intervención de una Institución de Educación Superior y la suspensión de las mismas, radica en la temporalidad de la medida adoptada, pues mientras la primera es de carácter transitorio y tiene miras a solucionar problemas de diversa índole, pudiendo por tal motivo ser parcial o total, la suspensión constituye un mecanismo en virtud del cual tanto las instituciones, así como sus autoridades, cesan inmediatamente en sus funciones, dando paso a que una nueva administración ejecute varios procesos para culminar con la derogatoria del instrumento de creación, una vez que se hayan cumplido todas las obligaciones que estas Instituciones tenían pendientes.

Por mandato constitucional y legal, el CEAACES y CES son los organismos competentes para ejecutar las acciones necesarias, encaminadas a la suspensión de una Institución de Educación Superior, siempre y cuando dicho accionar se enmarque en lo dispuesto en los artículos ya mencionados de la LOES, que establecen parámetros generales respecto de esta medida que puede ser adoptada por los organismos que rigen el sistema de educación superior, los cuales se articulan a la norma específica expedida por el CES para el efecto, que como ya se ha dicho previamente es el Reglamento de Creación, Intervención

¹²³ *Ibíd.*, 199.

y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, el cual contiene en sus disposiciones el procedimiento aplicable para el efecto, el cual es claro y evidentemente respeta los principios del debido proceso y legítima defensa.

Con el objetivo de evitar que el accionar de los Organismos que rigen el Sistema de Educación Superior, sea contrario a la Constitución y la Ley, tanto el CES como el CEAACES, han expedido varias normas para motivar sus actuaciones en el ámbito de las competencias otorgadas legalmente a cada uno de éstos, siendo así:

a) Normativa expedida por el Consejo de Educación Superior (CES)

La normativa expedida por el CES, se encuentra evidentemente encaminada a regular el proceso de suspensión de las Instituciones de Educación Superior, así como también las acciones a ser adoptadas una vez que la Resolución mediante la cual se decida suspender el funcionamiento de una IES entre en vigencia, esto con el propósito de garantizar principalmente los derechos de los miembros de la comunidad universitaria, así como de velar porque las Instituciones que sean suspendidas definitivamente cumplan con todos sus compromisos, previo a su extinción, expidiendo para el efecto las siguientes normas:

- **Reglamento de Plan de Contingencia para las y los Estudiantes de las Universidades y Escuelas Politécnicas de Categoría E que se Suspendan Definitivamente.**- Este Reglamento fue aprobado mediante Resolución RPC-SE-02-No.004-2012, de 25 de febrero de 2012, cuya última reforma se realizó mediante Resolución RPC-SO-12-No.108-2013, de 20 de marzo de 2013, tiene por objeto “garantizar el derecho a continuar los estudios regulares, de las y los estudiantes de las universidades y escuelas politécnicas ubicadas en la categoría E según el informe del CONEA, y que resulten suspendidas definitivamente por el CEAACES”.¹²⁴

¹²⁴ Ecuador, Consejo de Educación Superior, Reglamento del Plan de Contingencia, Resolución RPC-SE-02-No.004-2012, art.1.

- **Reglamento para Garantizar el derecho a la Continuidad de los Estudios regulares de las y los Estudiantes de las Universidades y Escuelas Politécnicas Suspendidas Definitivamente por el CEAACES.-** En esencia, este Reglamento “norma los planes de contingencia cuyo objetivo es garantizar el derecho a continuar los estudios regulares, de las y los estudiantes de las universidades y escuelas politécnicas que, en virtud de la evaluación realizada por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la educación Superior (CEAACES), resulten suspendidas definitivamente”;¹²⁵ fue aprobado por el Pleno del CES, mediante Resolución RPC-SO-45-No.467-2013, de 20 de noviembre de 2013.
- **Normativa para la Contratación de Personal Académico de las Universidades y Escuelas Politécnicas Suspendidas Definitivamente.-** Esta normativa regula en esencia los procesos de contratación de personal académico para las Instituciones de Educación Superior definitivamente suspendidas, con la finalidad de poder aplicar el mecanismo 1 del Plan de Contingencia, consistente en la culminación de estudios en la propia Institución, fue aprobado mediante Resolución RPC-SO-022-No.163-2012, de 11 de julio de 2012.
- **Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas.-** Este Reglamento está enfocado principalmente en normar los procedimientos aplicables por parte del Consejo de Educación Superior, así como a establecer con claridad los principios aplicables para la creación, intervención y suspensión de las Instituciones de Educación Superior, expedido mediante Resolución RPC-SO-12-No.056-2012, de 11 de abril de 2012, cuya última reforma se efectuó mediante Resolución RPC-SO-34-No.446-2015, de 23 de septiembre de 2015.

¹²⁵ Ecuador, Consejo de Educación Superior, Reglamento para Garantizar el derecho a la Continuidad de los Estudios Regulares de las y los Estudiantes de las Universidades y Escuelas Politécnicas Suspendidas Definitivamente por el CEAACES, Resolución RPC-SO-45-No.467-2013, art.1.

- **Normas para la Transferencia de Activos y Liquidación de Pasivos de las Universidades y Escuelas Politécnicas Suspendidas definitivamente por el CEAACES.-** El principal objeto de estas normas es “establecer criterio generales, procedimientos, procesos de control y auditoría respecto a la transferencia de los activos y liquidación de pasivos de las universidades y escuelas politécnicas suspendidas definitivamente por el CEAACES, conforme a la disposición transitoria tercera de la Ley Orgánica de Educación Superior, con la finalidad de mejorar la calidad, ampliar la cobertura y fortalecer el Sistema de Educación Superior”,¹²⁶ expedidas mediante Resolución RPC-SO-17-No.147-2013, de 8 de mayo de 2013, y reformadas mediante Resolución RPC-SO-46-No.484-2013, de 27 de noviembre de 2013.

b) Normativa expedida por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES)

Considerando que el CEAACES es un organismo público de carácter técnico, cuya principal atribución es la acreditación y aseguramiento de la calidad de la educación superior,¹²⁷ éste ha expedido varias normas orientadas más bien a ejecutar los procesos de evaluación de las Instituciones de Educación Superior, de los que puede derivar un proceso de suspensión, destacando principalmente:

- **Reglamento de Evaluadores Externos de la Educación Superior.-** Tiene por objeto determinar las funciones, deberes y atribuciones que los evaluadores externos deben cumplir en el desarrollo de los diferentes procesos de evaluación y acreditación que realice el CEAACES,¹²⁸ expedido mediante Resolución 109-

¹²⁶ Ecuador, Consejo de Educación Superior, Normas para la Transferencia de Activos y Liquidación de Pasivos de las Universidades y Escuelas Politécnicas Suspendidas definitivamente por el CEAACES, Resolución RPC-SO-17-No147-2013, art.1.

¹²⁷ Constitución de la República del Ecuador [2008], Título VII, “Régimen del Buen Vivir”, cap. Primero, “Inclusión y Equidad”, art. 353, [(Quito)]: Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización, s.f.), 107.

¹²⁸ Ecuador, Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, Reglamento de Evaluadores Externos de la Educación Superior, Resolución 109-CEAACES-SO-13-2014, art.1.

CEAACES-SO-13-2014, de 18 de julio de 2014, reformado el 19 de septiembre del mismo año.

- **Reglamento para los Procesos de Autoevaluación de las Instituciones, Carreras y Programas del Sistema de Educación Superior.-** Si bien este reglamento hace referencia a la evaluación propia que deben realizar las Instituciones de Educación Superior, y por tal motivo no puede tener como resultado la suspensión, es importante mencionarlo, ya que al ser la autoevaluación “un proceso de análisis crítico, reflexivo y participativo, que realizarán las instituciones de educación superior, con el fin de identificar sus fortalezas y debilidades, con el objetivo de emprender acciones de mejoramiento continuo y de aseguramiento de la calidad de la educación superior a nivel institucional”,¹²⁹ es evidente que su aplicación implica que las IES, poseen herramientas para poder enmarcar su actividad en los estándares de calidad establecidos por los organismos que rigen el Sistema.
- **Reglamento de Evaluación, Acreditación y Categorización de Carreras de las Instituciones de Educación Superior.-** Expedido mediante resolución 104-CEAACES-SO-12-2014, de 2 de julio de 2014, este reglamento tiene por objeto “regular los procesos de evaluación, acreditación y categorización de las carreras de las instituciones de educación superior”.¹³⁰
- **Reglamento para la Evaluación Externa de las Instituciones de Educación Superior.-** Este reglamento tiene como objeto “regular el proceso de evaluación externa que realiza el Consejo de evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la educación Superior (CEAACES) a las instituciones de educación superior (IES), con el fin de garantizar la calidad de la educación

¹²⁹ Ecuador, Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, Reglamento para los Procesos de Autoevaluación de las Instituciones, Carreras y Programas del Sistema de Educación Superior, Resolución 110-CEAACES-SO-13-2014, art.3.

¹³⁰ Ecuador, Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, Reglamento de Evaluación, Acreditación y Categorización de Carreras de las Instituciones de Educación Superior, Resolución 104-CEAACES-SO-12-2014, art.1.

superior”,¹³¹ expedido mediante Resolución 002-052-CEAACES-2013, de 2 de julio de 2013.

- **Reglamento para la Determinación de Resultados del Proceso de Evaluación, Acreditación y Categorización de las Universidades y Escuelas Politécnicas y de su Situación Académica e Institucional.-** Expedido mediante Resolución 001-071-CEAACES-2013, de 20 de noviembre de 2013, cuya última reforma se realizó el 19 de junio de 2014, tiene por objeto “establecer el procedimiento a seguir para la calificación, acreditación y categorización de las universidades y escuelas politécnicas, como resultado del proceso de evaluación institucional realizado por el CEAACES”.¹³²

En este sentido, los organismos que rigen el Sistema de Educación Superior han expedido las normas necesarias, para en el ámbito de sus competencias, poder adoptar las decisiones necesarias respecto de las Instituciones de Educación Superior que no cumplan con las disposiciones de la LOES, su Reglamento General y demás normativa que rige el Sistema.

Las normas referidas contienen principios y procedimientos para que se dé un adecuado proceso de formación de la voluntad del CES y CEAACES, conllevando a que se tome la decisión (resolución), de suspender una IES con la suficiente motivación técnica y jurídica, que le de validez y eficacia a este acto administrativo.

2.1. Proceso de suspensión de universidades y escuelas politécnicas

La suspensión de una Institución de Educación Superior, consiste en el cese total de actividades de la misma, así como también de sus autoridades, tal como ya se ha manifestado en el presente trabajo, pero no solo basta con entender aquello, sino que también resulta indispensable, estudiar el proceso aplicable para la suspensión de una IES,

¹³¹ Ecuador, Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, Reglamento para la evaluación externa de las Instituciones de Educación Superior, Resolución 002-052-CEAACES-2013, art.1.

¹³² Ecuador, Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, Reglamento para la Determinación de Resultados del Proceso de Evaluación, Acreditación y Categorización de las Universidades y Escuelas Politécnicas y de su Situación Académica e Institucional, Resolución 001-071-CEAACES-2013, art.2.

ya que solo así será posible comprender que se trata de un mecanismo que garantiza la calidad de la educación dentro del Sistema como tal.

Partiendo de que ya se ha dejado sentado, que por mandato legal, la suspensión es un proceso que deriva de una intervención fallida (sin resultados) de una Institución de Educación Superior, y por ser materia propia del presente estudio, únicamente se realizará referencia a la existencia de irregularidades académicas que atentan contra el normal desenvolvimiento institucional, y dicho sea de paso a los estudiantes de estas Instituciones.

Con el propósito de comprender mejor el alcance de las irregularidades de índole académica, es conveniente citar a Enrique Santos¹³³ y a Ramiro Yerovi,¹³⁴ que en cuanto al proceso técnico de evaluación de las Instituciones de Educación Superior, han detallado las reglas para la categorización final e integrada de las IES, de la siguiente manera:¹³⁵

a) Categorización “aceptable”, que define a las IES que superan satisfactoriamente la evaluación, sin modificación alguna de su estructura institucional y oferta académica. Para ubicarse en esta categoría una IES debía cumplir estas tres condiciones:

- El resultado del análisis de utilidades fue superior al 60%;
- El resultado del uso de la lógica difusa fue también superior a 60%; y,
- El resultado de análisis de conglomerados reporta que la IES pertenece al primer grupo de desempeño.

b) Categorización “Parcialmente aceptable”, que define a las IES que permanecen en el sistema, más se suspenden carreras, programas académicos, extensiones o centros de apoyo. Para ubicarse en esta categoría una IES debía cumplir con al menos dos de las siguientes condiciones:

- El resultado del análisis de utilidades fue superior a 45% e igual o inferior a 60%;
- El resultado de lógica difusa fue superior a 50% e igual o inferior a 60%; y,
- En el análisis de conglomerados la IES pertenece al segundo grupo de desempeño.

¹³³ Miembro Académico del Consejo de Educación Superior. Excoordinador Técnico General del CEAACES.

¹³⁴ Analista Técnico de la Dirección de evaluación y Acreditación de Universidades y Escuelas Politécnicas del CEAACES.

¹³⁵ Enrique Santos y Ramiro Yerovi, “El proceso técnico de la evaluación de las universidades de categoría E”, *Suspendidas por falta de calidad. El cierre de catorce universidades en Ecuador* (Quito: CEAACES, 2013), 144.

c) Categorización como “No aceptable”, que se refiere a las IES que no cumplieron con los parámetros de calidad definidos por el CEAACES, por lo que se procedió a su suspensión de modo inmediato en conformidad con la Disposición Transitoria Tercera de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES).

Una IES registraba esta evaluación al encontrarse al menos en dos de las siguientes condiciones:

- El resultado del análisis de utilidades fue igual o inferior a 45%;
- El resultado de lógica difusa fue igual o inferior a 50%; y,
- El análisis de conglomerados ubicó a la IES en el tercer grupo de desempeño.

En lo que refiere al aspecto procedimental del mecanismo de suspensión de una Institución de Educación Superior, es preciso realizar en primer momento referencia a lo dispuesto en el art. 37 del Reglamento General a la LOES,¹³⁶ puesto que pone en un primer plano, el marco general para que el CES pueda resolver la suspensión de una IES, siendo así necesario determinar que en un primer momento debe existir una resolución del CES, en la que se establezca que aun cuando ya se ha ejecutado un proceso de intervención, la situación de la universidad o escuela politécnica no permite viabilizar su regularización y que en tal sentido disponga la suspensión de la institución, es claro que la misma debe encontrarse suficientemente fundamentada; una vez expedida la referida resolución, como todo acto administrativo debe ser notificada al representante legal de la institución de que se trate.

Es claro que la notificación se realiza con el objeto de que la institución ejerza su derecho a la defensa de manera suficiente, evidentemente dentro del marco que establece la normativa que rige el sistema de educación superior.

¹³⁶ El art. 37 del Reglamento General a la Ley Orgánica de educación Superior establece: 1. El procedimiento de suspensión dará inicio con la resolución del CES, que determine, luego del proceso de intervención, que no existen las condiciones favorables para la regularización de la universidad o escuela politécnica intervenida; 2. La medida de la suspensión, resuelta por el CES, será notificada por su Presidente al rector o representante legal de la universidad o escuela politécnica; 3. El CES remitirá la solicitud de la derogatoria del instrumento legal de creación de la institución de educación superior suspendida a la Asamblea Nacional o al órgano competente, en un plazo no mayor a treinta días desde el momento en que se notificó al rector o representante legal de la universidad o escuela politécnica; 4. El CES garantizará los derechos de los estudiantes de las universidades y escuelas politécnicas en proceso de suspensión, para que puedan continuar sus estudios regulares en otros centros de educación superior, rigiéndose por las normas propias de estas instituciones; 5. El CES en un plazo de treinta días, aprobará un Plan de Acción para resolver las situaciones derivadas de la suspensión y futura extinción del centro de educación superior.

En este contexto, cabe dejar sentado que es obligación del CES, no solo garantizar el debido proceso y el ejercicio del derecho a la defensa de las instituciones que se encuentren en un proceso de suspensión, sino también que se debe velar porque este proceso no implique que en dado momento se lleguen a conculcar los derechos de los miembros de la comunidad universitaria o politécnica, razón por la que es notorio que este procedimiento siempre deberá estar acompañado de un plan de contingencia aplicable para el efecto.

Es así que el art. 62 del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Superior, determina: “Cuando el informe elaborado por la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional considere que pese al proceso de intervención no existen condiciones para la regularización de las actividades de la institución intervenida, el CES lo pondrá en conocimiento del representante legal de la misma y le concederá un término de cinco días para que exponga sus puntos de vista sobre el particular”,¹³⁷ concomitantemente a lo cual el referido artículo también contempla que “El CES analizará los informes, las pruebas y los alegatos presentados y, sobre la base de los mismos resolverá, considerando los plazos máximos establecidos en el presente Reglamento, si se mantiene o se levanta la intervención, o si se aprueba la suspensión”,¹³⁸ cuestión que evidentemente será resuelta mediante el acto administrativo que expida el Pleno del CES en ejercicio de sus competencias.

2.2. Implicaciones jurídicas y sociales de la suspensión de universidades y escuelas politécnicas

En lo que refiere a las implicaciones jurídicas que devienen del proceso de suspensión de una universidad o escuela politécnica, continúa siendo indispensable analizarlas estrictamente desde el punto de vista normativo, ya que como se ha mencionado a lo largo del desarrollo del presente trabajo, este es un tema novísimo y por tal razón, al menos en lo que respecta al caso ecuatoriano, no ha sido abordado por la doctrina.

Una vez resuelta la suspensión por parte del Consejo de Educación Superior, se

¹³⁷ Ecuador, Consejo de Educación Superior, Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, Resolución RPC-SO-12-No.056-2012, art. 62.

¹³⁸ *Ibíd.*, 62.

genera la interrupción de las actividades institucionales, ante lo cual y con el propósito de aplicar estrictamente el mandato legal de que las Instituciones suspendidas cumplan con todos los compromisos que tengan pendientes,¹³⁹ resulta imperante definir quién se encargará de ejecutar las acciones necesarias para que lo expuesto no sea un mero enunciado, en tal sentido el art. 66 del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas prescribe: “Al resolver la suspensión de una universidad o escuela politécnica, o al ser notificado con la suspensión adoptada por el CEAACES y aprobada por el CES, este último designará una administración temporal para la institución suspendida”.¹⁴⁰

La mencionada administración temporal, se encuentra a cargo de una persona designada por el propio CES, denominada Administrador Temporal, quien con el objetivo de dar cumplimiento al mandato legal, tiene entre otras, las siguientes atribuciones:¹⁴¹

- Representar a la universidad o escuela politécnica, tanto judicial como extrajudicialmente, para los fines de la liquidación;
- Elaborar un Plan Operativo Académico Administrativo;
- Realizar las operaciones institucionales pendientes y las nuevas que sean necesarias para la liquidación de la universidad o escuela politécnica;
- Enajenar los bienes de la institución de conformidad con la normativa legal vigente; y,
- Liquidar el pasivo de la institución.

Las referidas actividades, se han establecido con el propósito de que la Institución de Educación Superior suspendida, pueda ser extinta mediante la expedición del instrumento jurídico pertinente, sea este emitido por el Presidente de la República o por la Asamblea Nacional, dependiendo del instrumento de creación de la Institución.

A priori, podría parecer que el procedimiento únicamente se enfoca en el aspecto administrativo y financiero de la Institución suspendida, ante lo cual se debe considerar que la LOES, establece como obligación del CES, aprobar un plan de contingencia para

¹³⁹ El art. 41 de la Ley Orgánica de Educación Superior determina que, durante el proceso de extinción de una universidad o escuela politécnica, cuyo paso previo es la suspensión de las mismas, éstas están obligadas a satisfacer todos los compromisos laborales, legales y académicos que tengan pendientes.

¹⁴⁰ Ecuador, Consejo de Educación Superior, Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, Resolución RPC-SO-12-No.056-2012, art. 66

¹⁴¹ *Ibíd.*, 73.

garantizar a los estudiantes la continuidad de sus estudios en otras Instituciones de Educación Superior,¹⁴² reduciendo así el impacto personal y académico que el referido proceso implica para los mismos.

En lo que al Plan de Contingencia refiere, la Msc. Claudia Ballas¹⁴³ manifiesta que: “El objetivo del Plan es garantizar el derecho de los estudiantes a continuar y culminar sus estudios, para lo cual fue necesario, en primer lugar clasificarlos de acuerdo a sus respectivos perfiles académico y socioeconómico, y en segundo lugar, a diseñar mecanismos de continuidad de estudios que respondan a las necesidades de cada uno”;¹⁴⁴ es así que en el referido Plan se han concebido cuatro mecanismos que son:

- Mecanismo 1.- Culminación de estudios en la institución de origen;
- Mecanismo 2.- Continuación de estudios en carreras vigentes en otras instituciones de educación superior;
- Mecanismo 3.- Carreras de titulación especial; y,
- Mecanismo 4.- La inscripción extraordinaria en el Sistema Nacional de Nivelación y Admisión.

Los referidos mecanismos han coadyuvado a que los efectos sociales de la suspensión de las Instituciones de Educación Superior, sean mitigados, puesto que primordialmente se garantiza el derecho a la educación de los estudiantes de las IES suspendidas, sin perjuicio de lo cual, la Msc. Claudia Ballas ha podido concluir primordialmente, que un proceso de suspensión que no se encuentre acompañado de un plan de contingencia debidamente estructurado, puede generar un ambiente de incertidumbre en la sociedad,¹⁴⁵ con lo cual no solo se afecta a los estudiantes sino también al Sistema de Educación Superior como tal.

¹⁴² Ecuador, Ley Orgánica de Educación Superior, en Registro Oficial Suplemento No. 298 (Quito, 12 de octubre de 2010), Disposición Transitoria Tercera.

¹⁴³ Psicóloga, Magíster en Educación y en Economía. Coordinadora del Plan de Contingencia del Consejo de Educación Superior.

¹⁴⁴ Claudia Ballas, “Plan de contingencia para los estudiantes de las catorce universidades clausuradas en 2012”, *Suspendidas por falta de calidad el cierre de catorce universidades en Ecuador* (Quito: CEAACES, 2013), 102.

¹⁴⁵ *Ibíd.*, 111.

3. Extinción de una entidad privada de educación vía acto administrativo

El art. 202 de la Ley Orgánica de Educación Superior establece que la extinción de una universidad o escuela politécnica “implica su desaparición, y requiere el previo cumplimiento de las instancias de intervención y suspensión establecidas en la presente ley. No se requerirá intervención previa, cuando haya operado la suspensión dispuesta por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior”.¹⁴⁶

Concomitantemente a lo manifestado, el art. 203 de la Ley¹⁴⁷ contempla que la extinción de una institución de educación superior se efectiviza, cuando la Asamblea Nacional expide la ley derogatoria de la Ley de creación de la misma, o de ser el caso, cuando el Ejecutivo expide el decreto correspondiente con el mismo fin.

Sin perjuicio de lo dicho, se debe considerar también que existe la posibilidad de que el Consejo de educación Superior solicite al Presidente de la República, la denuncia del tratado de creación de las instituciones que se hayan creado a la luz de ellos.

Así pues, resulta claro, que aun cuando la LOES le otorga al Consejo de educación Superior la facultad de suspender a las Instituciones de Educación Superior que se enmarquen en las disposiciones aplicables para el efecto, la extinción de las mismas, es competencia de otras instancias de la administración pública, dependiendo el instrumento de creación de las IES, es decir se podrá solicitar al Presidente de la República o a la Asamblea Nacional que expidan el instrumento jurídico que efectivice la extinción de una universidad o escuela politécnica, razón por la cual y en razón de la competencia, se puede colegir que la extinción de una IES no es posible mediante acto administrativo de los organismos que rigen el Sistema de Educación Superior.

¹⁴⁶ Ecuador, Ley Orgánica de Educación Superior, en Registro Oficial Suplemento No. 298 (Quito, 12 de octubre de 2010), 202.

¹⁴⁷ *Ibíd.*, 203.

Conclusiones

- La educación es un derecho fundamental de la persona a lo largo de toda su vida, y como tal coadyuva en la consecución de los objetivos de las mismas, así como también en su desarrollo integral, razón por la que ha sido reconocido plenamente en Tratados e Instrumentos Internacionales, en la Constitución de la República del Ecuador y en la normativa vigente en el país, estableciendo las últimas garantías de índole normativa y de políticas públicas que hacen posible su efectivo goce y ejercicio en un marco de participación conjunta entre el Estado y la sociedad.
- La Constitución de la República y la Ley Orgánica de Educación Superior dan vida al Consejo de Educación Superior (CES) y al Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES), como los organismos que rigen el Sistema de Educación Superior, y por ende encargados de emitir las resoluciones necesarias que aseguren que universidades y escuelas politécnicas desarrollen sus actividades en el marco de la normativa que rige el sistema de educación superior, garantizando de esta manera los derechos de los miembros de la comunidad universitaria y politécnica, así como también la calidad del sistema de educación superior ecuatoriano.
- El proceso de evaluación de las universidades y escuelas politécnicas, es un proceso participativo del Estado con los administrados, por lo que es importante que en el marco de las atribuciones otorgadas por mandato legal al CES y CEAACES expidan actos administrativos de carácter obligatorio para las referidas instituciones, que si bien aseguren la calidad de la educación superior en el país, respeten los principios que rigen al sistema, principalmente del de autonomía reconocido en la Constitución y la Ley a las IES ecuatorianas.

Recomendaciones

- 1.- Que el Estado desarrolle estándares claros, así como modelos que puedan ser adoptados por universidades y escuelas politécnicas, de tal forma que se garantice el acceso a la educación superior de calidad, entendida como un mecanismo idóneo para alcanzar el desarrollo holístico de las personas.

- 2.- Que en la normativa que rige el Sistema de Educación Superior, así como en las políticas públicas que se expidan, se considere el establecimiento de mecanismos adicionales a la autoevaluación institucional, que permitan el continuo mejoramiento y desarrollo de las Instituciones de Educación Superior en el marco del principio de calidad reconocido en la Constitución y la Ley.

- 3.- Que en ejercicio de su autonomía responsable, las Instituciones de Educación Superior establezcan mecanismos suficientes que permitan evidenciar y corregir las falencias académicas que las mismas posean.

- 4.- Que el desarrollo normativo, sobre todo el emitido por la Administración Pública, recoja verdaderamente el criterio de calidad, para que de forma progresiva se desarrolle la protección de los derechos que derivan de la educación superior de calidad.

Bibliografía

- Alexy, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales 2*. Madrid – España,, 2007.
- Ávila Santamaría, Ramiro Fernando. *Ecuador: Estado Constitucional de Derechos y Justicia*. Quito – Ecuador, 2008.
- _____. *Las garantías: herramientas imprescindibles para el cumplimiento de los derechos. avances conceptuales de la Constitución del 2008*. Quito v Ecuador, 2008.
- _____. *Los principios de la aplicación de los derechos*. Quito – Ecuador, 2008.
- Badeni, Gregorio. “Derecho Constitucional”. *Instituciones de Derecho Constitucional*. Buenos Aires – Argentina, 1997.
- Bazdresch, Luis. *Garantías constitucionales. Curso introductorio*. 5ª. ed. México D.F – México, 1998.
- Bielsa, Rafael. *Derecho Administrativo*. Buenos Aires – Argentina, 1964.
- Comadira, Julio. *Derecho Administrativo*. Buenos Aires – Argentina, 2003.
- Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador (CEAACES). *Evaluación de desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas del ecuador*. Quito – Ecuador, 2012.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Dromi, Roberto. *El acto administrativo*. Buenos Aires – Argentina, 1997.
- _____. *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires – Argentina, 1998.
- Echeverría, Julio. *Justicia, soberanía, democracia e integración en América*. Quito – Ecuador, 2011.
- Ecuador. Asamblea Nacional Constituyente. “Mandato 14”.
- Ecuador: el modelo de evaluación del Mandato 14, Consejo de Evaluación Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES)*, 2008.
- Ecuador. Constitución de la República del Ecuador, 2008.
- Ecuador. Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, 2002.
- Ecuador. Ley Orgánica de Educación Superior, 2010.

Ecuador. *Normas para la transferencia de activos y liquidación de pasivos de las universidades y escuelas politécnicas suspendidas definitivamente por el CEAACES*, 2013.

Ecuador. Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas, 2012.

Ecuador. Reglamento para Garantizar el Derecho a la Continuidad de los Estudios Regulares de las y los Estudiantes de las Universidades y Escuelas Politécnicas Suspendidas Definitivamente por el CEAACES, 2013.

Ecuador. Reglamento para la Evaluación Externa de las Instituciones de Educación Superior, 2013.

Ecuador, Reglamento para los Procesos de Autoevaluación de las Instituciones, Carreras y Programas del Sistema de Educación Superior, 2014.

Ecuador. Reglamento del Plan de Contingencia, 2012.

García Trevijano, José Antonio. *Los actos administrativos*. Madrid – España, 1991.

González González, Jorge y otros. *Análisis estructural integrativo de organizaciones universitarias*. México DF – México, 2011.

Gordillo, Agustín. *Teoría general del derecho administrativo*. Buenos Aires – Argentina, 2013.

Hurtado, Oswaldo. *Universidad, Estado y sociedad*. Quito – Ecuador, 1994.

Kent Rollin y otros. *Los temas críticos de la educación Superior en América Latina en los años noventa*. México DF – México, 1997.

López Segrera, Francisco. *Escenarios mundiales de la educación superior*. Buenos Aires – Argentina, 2006.

Minteguiaga, Analía y Carlos Prieto del Campo. *Los actores del cambio en la reinención de la universidad ecuatoriana. El papel estratégico del personal académico en la transformación de la educación superior en Ecuador*. Quito – Ecuador, 2013.

Morales Tobar, Marco. *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. Quito – Ecuador, 2010.

Morín, Edgar. *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. Bogotá – Colombia, 2000.

- _____. En *Plan Nacional del Buen Vivir*. Quito – Ecuador, 2013.
- Pérez, Efraín. *Derecho Administrativo acorde con la nueva Constitución ecuatoriana*. Quito – Ecuador, 2006.
- Pérez Juste, Ramón y otros. *Hacia una educación de calidad*. Madrid – España, 2004.
- Ramírez, René y otros. *Transformar la universidad para transformar la sociedad*. Quito – Ecuador, 2010.
- Rodríguez Ostría, Gustavo y otros. *Educación superior y acreditación en los países miembros del Convenio Andrés Bello*. Bogotá – Colombia, 1999.
- Santofimio, Jaime Orlando. “Acto administrativo, procedimiento, eficacia y validez”, *Instituto de Investigaciones Jurídicas* 110. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1994 [1988]. <<http://biblio.juridicas.unam.mx/estlib/>>
- Stephen P., Robbins y Mary Coulter. *Administración*. México DF – México, 2005.
- Tobón, Sergio y otros. *Competencias, calidad y educación superior*. Bogotá – Colombia, 2006.
- _____. *Las competencias en la educación superior*. Bogotá – Colombia, 2006.
- Tunnermann, Berheim. *Hacia una nueva educación superior*. Caracas – Venezuela, 1997.
- Villarroel, César. *Gerencia, planificación y evaluación universitarias*. Venezuela, 2009.
- _____. *La educación superior en el siglo XXI. Visión de América Latina y el Caribe*. Caracas – Venezuela, 1997.
- Villavicencio, Arturo. *Evaluación y acreditación en tiempos de cambio: la política pública universitaria en cuestionamiento*. Quito – Ecuador, 2012.
- Fresán, Magdalena. *La educación superior en el siglo XXI*. México D.F. – México, 2000.
- Wolfgang Benedek y Minna Nikilova. *Comprendiendo los derechos humanos*. Viena – Austria, 2003.
- Gordillo Agustín y otros. *Derechos Humanos*. Buenos Aires – Argentina, 2007.
- Muñoz Vernor. *El derecho a la educación: una mirada comparativa*. Santiago – Chile, 2011.
- Guijarro Rosa y otros. *La educación inclusiva: el camino hacia el futuro*. Ginebra – Suiza, 2008.

- Sánchez Santamaría y Manzanares Moya. *La equidad educativa: dilemas, controversias e implicaciones para garantizar el éxito educativo para todos*. Castilla – España, 2007.
- Gimeno Sacristán, José. *La Educación que aún es posible*. Madrid – España, 2005.
- Laval, Cristian. *La escuela no es una empresa. El ataque neoliberal a la enseñanza pública*. Barcelona – España, 2004.
- Díez, Emiliano y otros. *Espacio europeo de educación superior: estándares e indicadores de buenas prácticas para la atención a estudiantes universitarios con discapacidad*. Salamanca – España, 2011.
- Bermúdez María Paz y otros. *Evaluación de la calidad de la educación superior y de la Investigación*. Granada – España, 2007.
- García, Lorenzo. *Sociedad del conocimiento y educación*. Navarra – España, 2012.