

Asociación Colombiana de Universidades

El Pensamiento Universitario

Nº 22

La Universidad colombiana
ante la reforma de la educación superior



**ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE UNIVERSIDADES
CONSEJO DIRECTIVO**

Presidente

Dr. José Fernando Isaza Delgado
Rector Universidad Jorge Tadeo Lozano
rector@utadeo.edu.co

Vicepresidente

Dr. Moisés Wasserman Lerner
Rector Universidad Nacional de Colombia
rectoriaun@unal.edu.co

Director Ejecutivo

Dr. Bernardo Rivera Sánchez
Calle 93 N° 16-43
brivera@ascun.org.co

PRINCIPALES

Dr. Iván Ramos Calderón

Rector Universidad del Valle
rector@univalle.edu.co

Dr. Jaime Alberto Camacho Pico

Rector Universidad Industrial de Santander
rectoria@uis.edu.co

Dr. Jesús Ramón Rivera Bulla

Rector Universidad del Tolima
rectoria@ut.edu.co

Dra. Rosita Cuervo Payeras

Rectora Universidad de Boyacá
rectoria@uniboyaca.edu.co

Dr. Rafael Serrano Sarmiento

Rector Universidad de Santander
rserrano@udes.edu.co

Padre Darío Valencia Uribe

Rector Universidad Católica Popular del Risaralda
rector@cupr.edu.co

SUPLENTES

Dr. Alfonso Londoño Orozco

Rector Universidad del Quindío
rector@uniquindio.edu.co

Dr. Juan Carlos Orozco Cruz

Rector Universidad Pedagógica Nacional
rectoria@pedagogica.edu.co

Dr. Ruthber Escorcía Caballero

Rector Universidad del Magdalena
rectoria@unimagdalena.edu.co

Dr. Nicolás Zuleta Hincapié

Rector Universidad Libre
nzuleta@unilibre.edu.co

Dr. Jorge Enrique Silva Duarte

Rector Universidad EAN
jsilva@ean.edu.co

Dra. Patricia Martínez Barrios

Rectora Universidad Tecnológica de Bolívar
rectora@unitecnologica.edu.co

Director de la publicación: Bernardo Rivera Sánchez

Editor: Carlos Hernando Forero Robayo

Coordinación editorial: Ana Lucía Chaves Correal
revistascun@ascun.org.co

CONSEJO EDITORIAL

Bernardo Rivera Sánchez
Carlos Hernando Forero Robayo
Xiomara Zarur Miranda
Hernando Bernal Alarcón
Juan Carlos Orozco Cruz

ISSN. 0124-3543

Corrector de estilo: Francisco Javier Gutiérrez Villamil

Apoyo editorial: Laura Viviana Obando Alzate

Diseño de carátula: Joseph Ibáñez

Diagramación e impresión

Editorial Kimpres Ltda.
PBX: 413 6884
www.kimpres.com Bogotá D.C.,
Octubre de 2011

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	5
Bernardo Rivera Sánchez	

INSTITUCIONAL

Xiomara Zarur y Lucía Chaves. <i>Descripción del proceso para el estudio y análisis de la propuesta de reforma de la educación superior</i>	11
Carlos Hernando Forero y Hernando Bernal. <i>Los aportes de la academia a la discusión del proyecto de reforma de la ley 30 de 1992 en el seno de la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN)</i> ..	17
<i>Informe al Consejo Directivo sobre el proceso de los foros regionales ASCUN/SUE: debates sobre la nueva regulación de la educación superior</i>	29
<i>Autonomía universitaria. Texto de propuesta de ley estatutaria de autonomía de las Universidades</i> .	35
<i>¿Por qué es necesaria una ley estatutaria para la Universidad colombiana?</i>	43

APORTES DE LOS RECTORES

Joaquín Sánchez S.J. <i>Las Universidades entregaron sus propuestas al Ministerio de Educación</i>	49
Juan Carlos Orozco. <i>Reforma a la ley de educación superior</i>	51
Alberto Uribe Correa. <i>Diálogos para la construcción de una nueva ley de educación superior</i>	55
Alfonso Londoño Orozco. <i>Diálogos para la construcción de una nueva ley de educación superior</i> ..	59
Nicolás Enrique Zuleta. <i>La reforma a la educación superior</i>	69
Moisés Wasserman. <i>Números, más números (27 de agosto del 2011) y La Universidad y los Gobiernos (3 de marzo de 2011)</i>	75
Francisco Piedrahita: <i>“Limonos” y “parásitos”: lo que dice la teoría económica sobre las Universidades con ánimo de lucro</i>	77
Carlos Felipe Escobar Roa. <i>La mercantilización de los sistemas de educación superior. La propuesta de reforma al sistema colombiano. Documento de posición</i>	83

ALGUNOS ELEMENTOS DEL CONTEXTO INTERNACIONAL

Foro La autonomía universitaria hoy: experiencias y desafíos en América Latina. Declaración de Guadalajara sobre autonomía universitaria	93
Carlos Tünnerman. <i>La educación superior frente a los desafíos contemporáneos</i>	95
Luis Eduardo González y Óscar Espinoza. <i>La educación superior en Chile</i>	111
Manuel Gil Antón. <i>Cobertura de la educación superior en México: más allá de un simple guarismo</i>	121

ANEXOS

Anexo 1. Consejo Directivo de ASCUN y Ministra de Educación Nacional. Síntesis del diálogo	129
Anexo 2. Reseñas	135
Anexo 3. Pautas editoriales	141

PRESENTACIÓN

BERNARDO RIVERA SÁNCHEZ, DIRECTOR EJECUTIVO

Ha sido fértil la discusión, a propósito de la propuesta de reforma de la Ley 30 de 1992, alrededor de la educación superior y la función que esta cumple en la formación y construcción del país. La iniciativa ha sido formulada por el Gobierno Nacional, ante la cual, las instituciones que conforman el sector han reaccionado, a través de discusiones e iniciativas de articulado, elaboradas a partir de comienzos del 2010.

Los rectores universitarios comparten la necesidad de una nueva ley de educación superior y apoyan los propósitos enunciados por el Ejecutivo de mejorar la calidad, ampliar los cupos, armonizar el sistema con las tendencias internacionales, y fortalecer los principios de buen gobierno y transparencia del sector. Debe reconocerse, así mismo, que fue oportuno reflexionar sobre la naturaleza de la educación superior y hacer luz sobre las expectativas ciudadanas en temas como la formación profesional, la investigación y el servicio que las instituciones de educación superior (IES) prestan a la solución de los múltiples problemas que afectan a la nación y al desarrollo económico y social de los ciudadanos.

Ha sido relevante el que la opinión pública, a través de los diferentes medios de comunicación, se haya informado y haya participado en la discusión de la reforma de la ley. Los rectores, al considerar positivo adelantar la reforma, también comparten la necesidad de que dicha iniciativa responda adecuadamente a los propósitos que plantea, y contribuya a la transformación de la educación superior, en favor del desarrollo del país, fortaleciéndola y posicionándola en el contexto nacional e internacional.

Vista la reforma universitaria, desde la óptica de los ciudadanos, se presenta para discusión la consideración misma del rol que cumple la educación superior. Si se le define como servicio público, tal como quedó consagrado en la Carta Política de 1991, es claro que los ciudadanos tienen el derecho a exigir una formación de calidad, y que el Estado tiene la obligación de suministrarla. Para esto, es necesario que, desde el Estado, se establezcan los

mecanismos adecuados de vigilancia y de supervisión de las IES, para que, en cumplimiento de su función, ofrezcan a los ciudadanos un servicio con calidad y pertinencia social. Este es un punto de partida fundamental para la elaboración del texto de la ley que organiza el sistema de educación superior y regula la prestación del servicio público de la educación superior.

En las discusiones, conducentes a clarificar el contenido y direccionamiento de la reforma de la Ley 30, se ha hecho una revisión de los temas que constituyen el ámbito de la reforma de la educación superior. Se han señalado las diferencias que existen en el conjunto de las instituciones que conforman el sistema; se han definido las relaciones de la Universidad con la formación profesional, a partir de las disciplinas del conocimiento y mediante la investigación permanente; se ha propuesto redefinir las funciones y estructuras del Ministerio de Educación Nacional; se ha señalado la necesidad de preservar la naturaleza de las Universidades como instituciones sin ánimo de lucro; y, entre muchos otros, se ha abordado también el problema del financiamiento.

Desde la Universidad, se señaló que no puede plantearse permanentemente que los recursos son insuficientes y, al mismo tiempo, poner metas, sin tener en cuenta dicha limitación. Así mismo, se solicitó tomar, como referente para la política de financiamiento, la canasta de costos universitaria, y de esta manera, evitar el traslado de los costos de investigación a las familias, en razón de la alta rentabilidad social. Se reiteró, además, la solicitud de incorporar otros factores de reducción de costos (devolución del IVA, impuestos locales, contribuciones parafiscales, TIC y conectividad, bases de datos, etc.). Finalmente, dado que la responsabilidad social universitaria constituye la dimensión que le da a las Universidades y a la educación superior su legitimación y pertinencia, se señaló su ejercicio como un componente clave para la propuesta de reforma. La política debe promover acciones integradas a las disciplinas del conocimiento, como

apoyo para la formación integral y de calidad de los estudiantes, y como expresión del compromiso de la Universidad con su entorno.

Otro elemento destacado como necesario para la reforma es el instrumento jurídico, adecuado para reconocer la autonomía universitaria. Hay que considerar que la promulgación de una ley estatutaria, que la desarrolle y reglamente, recoge las iniciativas de la Universidad, vigentes desde hace muchos años, y la rica jurisprudencia que se ha generado posterior a la Constitución Política de 1991.

Las Universidades, en su estricto sentido, son instituciones del conocimiento a las que, en virtud de su misión, les corresponde organizar procesos de investigación orientados a la producción, difusión y utilización del saber científico y a la defensa de la cultura. En consecuencia, el concepto de prestadoras del servicio público, en la formación y titulación de los profesionales, no es suficiente para definir y expresar la totalidad de su manera de ser. Dicho de otra forma, si bien la Ley 30 reglamentó una parte del mandato de la reforma constitucional de la carta política de 1991, en lo referente a servicio público, dejó sin desarrollar el precepto constitucional de la autonomía que les corresponde a las Universidades, en la calidad de gestoras del conocimiento.

La interpretación jurídica que justifica la propuesta de la ley estatutaria parte del hecho de que la autonomía está consagrada en la Constitución, y de que es predicable de las comunidades académicas, que son reconocidas y se manejan como Universidades. Por lo tanto, el principio requiere del tratamiento jurídico que se le ha dado a otras autonomías reconocidas en el mismo nivel por la Carta. Una ley estatutaria tiene la ventaja de hacer claridad sobre el concepto de la autonomía universitaria, las instancias de autorregulación, los límites en relación a la inspección y vigilancia, y en fin, la independencia de los poderes públicos y la consolidación de un régimen democrático.

Los temas que se abordan en este número sirven como punto de partida para entender mejor los presupuestos, afirmaciones y postulados de ASCUN. En esta publicación, además de la síntesis de las intervenciones realizadas por los rectores y otros académicos sobre estos asuntos, se han incluido contribuciones específicas de ellos, complementadas con experiencias de reforma en otros países. El capítulo institucional da cuenta del proceso de estudio y análisis del proyecto gubernamental. Pre-

senta, además de los principales aportes de la comunidad académica frente al proyecto de reforma y a los temas centrales, el proyecto de ley estatutaria y los motivos que la fundamentan. En el segundo capítulo se incluyen aportes de los rectores, recogidos en diversos momentos del proceso. Al respecto, es importante resaltar el compromiso del estamento rectoral en la discusión del proyecto.

La mirada internacional se incluyó en el capítulo tercero de la publicación, sin pretender una visión exhaustiva de los procesos de reforma en países de la región, pero reconociendo su importancia. Esta publicación cuenta con la participación de Carlos Tünnerman, con profundas reflexiones sobre los desafíos que enfrenta la educación superior, Manuel Gil Antón, Luis Eduardo González y Óscar Espinoza (el primero de México y los otros de Chile), quienes estimulan la discusión sobre problemas y procesos transversales, y sobre las particularidades de las experiencias de reforma de la educación superior. En sus opiniones puede leerse que actualmente no es posible adelantar un proceso de esta naturaleza y trascendencia para un país, sin analizar y aprender de otras naciones que ya lo han realizado.

Ante la amplia divulgación hecha por los medios universitarios sobre diversos aspectos del proceso de la reforma y opiniones de rectores y miembros de la comunidad universitaria, en los anexos se presenta la reseña de una muestra de estas publicaciones. Por considerarla ilustrativa, además, se incluye como anexo, la reflexión que hizo el Consejo Directivo de ASCUN en la reciente reunión sostenida con la Sra. Ministra y el Sr. Viceministro de Educación Superior.

En el momento del cierre editorial de la revista, se presentó ante la Cámara de Representantes, el Proyecto de Ley No. 112 “por el cual se organiza el sistema de educación superior y se regula la prestación del servicio público de la educación superior”.

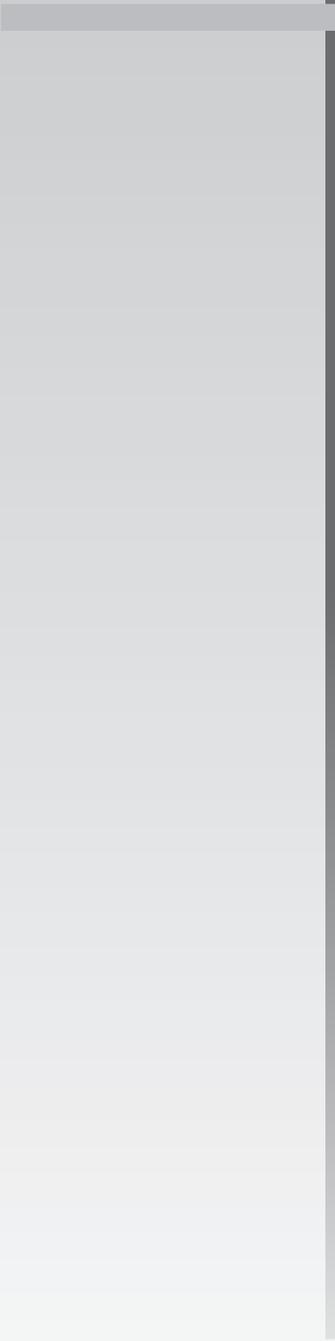
Tanto en las etapas previas a la presentación del proyecto, como en la discusión que se llevará en las instancias legislativas, el propósito de ASCUN es el de promover un análisis a fondo de la educación superior y formular sugerencias e ideas que sirvan a la comunidad educativa, a los empleadores y a la opinión pública en general, para el proceso conducente a la discusión, aprobación y promulgación de la nueva ley de educación superior por parte del Congreso de la República. Un agradecimiento

sincero a los académicos que participaron en foros y discusiones, y a quienes, con sus críticas, aportes y artículos, contribuyeron a la elaboración de este número de *El Pensamiento Universitario*. Estamos seguros de que, con esta publicación, se fortalece y amplía el debate, y se dan a conocer a la comunidad académica nacional y la población en general, las necesidades de la educación superior, además de las posibles soluciones que se deben tener en

cuenta por el Gobierno Nacional, en la búsqueda de un mejor país.

Como nota final, el número recoge la opinión de la comunidad universitaria, frente a la primera y segunda versión del proyecto de ley. Como se anotó, el cierre de la edición coincidió con la radicación. Muchas de las reflexiones y opiniones continúan siendo válidas e invitan a analizar con profundidad la propuesta del Gobierno.

INSTITUCION
INSTITUCION



INSTITUCIONAL

INSTITUCION



DESCRIPCIÓN DEL PROCESO PARA EL ESTUDIO Y ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DE REFORMA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

XIOMARA ZARUR MIRANDA*
LUCÍA CHAVES CORREAL**

ANTECEDENTES

A manera de introducción de los artículos institucionales, se ha considerado importante registrar el relato de todo el proceso que viene llevando a cabo la Universidad colombiana para el estudio y análisis de la propuesta de reforma de la educación superior.

En este contexto de reforma de la ley de educación superior, es necesario reconocer como antecedente, la realización de los estudios de base para el análisis de la Ley 30 llevados a cabo durante el 2010, de los cuales se da cuenta en el número 20 de la revista ASCUN “El Pensamiento Universitario”¹. Estos estudios se elaboraron con el apoyo del Ministerio de Educación Nacional (MEN), en temas fundamentales para la comprensión conceptual de la orientación de la educación superior y su desarrollo: la relación Universidad y sociedad, institucionalidad, tipologías, internacionalización y financiamiento. Tal como se informó en la publicación, estos estudios se elaboraron con el aporte de consultores y, en una fase del proceso, se reunió a la comunidad académica con el objeto pedir su parecer especializado. En las conclusiones y recomendaciones, el análisis de cada tema puso de presente elementos de diagnóstico y abrió un panorama para el análisis de la Ley 30 que rige actualmente la educación superior y, al mismo tiempo, puso en evidencia la complejidad que tendría el proceso de la reforma. Así mismo, se evidenció la necesidad de actualizarla y de promover herramientas para el fortalecimiento de la educación superior, como factor estratégico del desarrollo del país.

A finales del 2010, y por circunstancias conocidas por la opinión pública, el Gobierno inscribió e

inició el trámite del proyecto de ley para atender las necesidades de financiamiento de las Universidades estatales, luego de llegar a acuerdos con el SUE. El Gobierno actual retiró esta iniciativa, en tanto se hizo público el proyecto de ley en marzo del presente año y la exposición de motivos.

EL PROCESO DE ESTUDIO DE LA REFORMA PROPUESTA POR EL GOBIERNO

Ante el anuncio que hiciera la Ministra de Educación en el Consejo Nacional de Rectores realizado en la ciudad de Cartagena en octubre de 2010, de la decisión del Gobierno Nacional en el sentido de sacar adelante “una reforma estructural” de la educación superior del país, los Rectores de las Universidades del país se prepararon para llevar adelante un proceso, en el espíritu de contribuir con las discusiones, análisis, aportes, argumentos y propuestas para sacar adelante un proyecto de ley que promoviera un efectivo fortalecimiento y desarrollo de la educación superior, acorde con el contexto actual.

Una vez conocida la primera propuesta que elaboró y presentó el Gobierno Nacional en el mes de marzo de 2011, más allá de la sorpresa ante un proyecto que se trabajó de manera sigilosa, se organizó una estrategia que tuvo como fin promover en la comunidad universitaria el estudio de dicha propuesta de reforma de la educación superior. Es así que entre marzo y septiembre, se desarrolló un trabajo sistemático, coordinado por la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) y por el Sistema Universitario Estatal (SUE), que generó importantes elementos que sirvieron de base a la discusión de los Rectores con el Ejecutivo. Además, se aprovechó la coyuntura para promover una pro-

* Coordinadora Académica ASCUN.

** Integrante del grupo de apoyo técnico ASCUN.

funda reflexión sobre la educación superior, la necesidad de su fortalecimiento y las posibilidades de articulación con el proyecto de país.

En un primer momento, las actividades estuvieron encaminadas a contribuir con la socialización de la iniciativa y a promover el análisis, de acuerdo con los marcos de referencia aportados por el Consejo Directivo de ASCUN y por el SUE; posteriormente, al ser presentada por el Gobierno Nacional la segunda versión del proyecto de ley y sus modificaciones, se diseñó una nueva estrategia tendiente a elaborar los documentos propositivos que serían entregados al Gobierno, también con la finalidad de precisar los argumentos que fundamentaron las conversaciones que se adelantaron con el Ministerio, a fin de presentar la posición de las Universidades colombianas frente al proyecto de ley.

Para adelantar el proceso, el Consejo Directivo de la Asociación definió la configuración de una comisión rectoral como instancia de coordinación y seguimiento del proceso, y de un equipo técnico de apoyo, para adelantar los estudios de soporte, elaborar documentos de apoyo, acompañar a los grupos de trabajo, y organizar reuniones, foros y talleres en las distintas regiones del país.²

Con base en esta estructura de coordinación y apoyo, articulada desde la Dirección Ejecutiva, la Secretaría General y la Coordinación Académica de ASCUN, se desarrollaron foros regionales, se configuraron grupos temáticos, se adelantaron talleres de estudio y se elaboraron documentos, tal como se ampliará a continuación.

Paralelamente, se consolidó el trabajo que venía adelantando un grupo en el campo jurídico, para acoger la propuesta de presentar un proyecto de ley estatutaria de autonomía universitaria, asunto crítico que se fundamenta en la naturaleza de la Universidad.³

A su vez, el Consejo Directivo y la Dirección del SUE sostuvieron permanentemente reuniones para analizar los informes de la Comisión Rectoral⁴, hacer seguimiento y dar continuidad al proceso y definir los ejes de la discusión. El Consejo Nacional de Rectores (CNR) se reunió en dos ocasiones, para analizar los informes y hacer pronunciamientos oficiales al respecto del proyecto de ley y del proceso de reforma.⁵

LOS FOROS REGIONALES: DEBATES SOBRE LA PROPUESTA DE REGLAMENTACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PRESENTADA POR EL GOBIERNO NACIONAL

Los propósitos de los foros regionales fueron: promover el debate sobre el documento presentado por el Gobierno y contribuir a la construcción de una posición cualificada de la comunidad académica y del estamento rectoral. Se dirigieron a rectores, a los vicerrectores o directores, a los decanos y a los miembros de la comunidad académica, profesores y estudiantes con representación institucional.

Como objetivo de los foros se propuso: contribuir a la socialización de las propuestas de reglamentación de la educación superior y recoger los principales elementos de análisis presentados por los miembros de la comunidad universitaria, en términos de acuerdos y desacuerdos de la propuesta gubernamental. Además, recoger las observaciones y sugerencias que en cada caso, pudieran resultar como parte de este proceso.

Se llevaron a cabo en las diferentes regiones, tal como se describe:

² La Comisión Rectoral integrada por Danilo Vivas, Universidad del Cauca; Ana Sofía Mesa, Universidad del Atlántico; Joaquín Sánchez, Universidad Javeriana; Carlos Felipe Londoño, Escuela de Ingeniería de Antioquia. El equipo técnico, integrado por Hernando Bernal Alarcón, María Victoria Ayala, Lucía Chaves Correal y Argemiro Enciso.

³ Conformado por los secretarios generales y directores jurídicos de la Universidad Nacional, la Pontificia Universidad Javeriana, la Universidad del Rosario y la Universidad EAN.

⁴ ASCUN Actas de reuniones del Consejo Directivo: 7 de Marzo de 2011; 9 de Mayo de 2011; 13 de Junio de 2011; 8 de agosto de 2011; 22 de agosto de 2011; 27 de agosto de 2011; 19 de septiembre de 2011.

⁵ ASCUN. Actas del Consejo Nacional de Rectores: 27 y 28 de Marzo 2011 y 23 de Junio 2011.

Fecha (2011)	Nodo	Universidades coordinadoras	Sede
13 de abril	Costa	Universidad del Magdalena y Universidad Tecnológica de Bolívar	Universidad del Magdalena, Santa Marta
15 de abril	Antioquia	Universidad de Antioquia Universidad de Medellín	Universidad de Medellín, Medellín
26 de abril	Sur Occidente	Universidad de Cauca	Universidad del Cauca, Popayán
28 de abril	Bogotá-Centro	Universidad Libre	Universidad Libre, Bogotá
3 de mayo	Oriente	UIS UDES	Universidad de Santander -Udes, Bucaramanga
5 de mayo	Eje Cafetero	Universidad del Quindío Universidad Católica de Pereira	Universidad Católica de Pereira, Pereira

En cada foro se propuso como agenda básica, la conformación de grupos para desarrollar los siguientes temas, con la coordinación de los vicerrectores de las Universidades participantes, la colaboración de los rectores y de la Comisión Jurídica y el apoyo del grupo técnico de ASCUN:

- Autonomía universitaria, inspección y vigilancia.
- Tipología institucional, calidad y acreditación.
- Ciencia, tecnología e innovación y posgrados.
- Financiamiento.
- Organización del sistema de educación superior.

Las guías de trabajo de los grupos aportaron referentes para la discusión y propusieron elementos para el debate. La participación amplia de la comunidad académica permitió recoger el sentir en términos de acuerdos y desacuerdos frente al proyecto de ley. Tal como se reporta en el informe que forma parte de la presente publicación, se muestra un panorama de incertidumbre frente las motivaciones de la reforma y a la manera como se introducen cambios drásticos en la concepción de la educación superior.⁶

Grupos temáticos

A partir de los resultados de los foros, se identificaron ejes de discusión para abordar la propuesta gubernamental, desde la perspectiva de fortalecer el sistema de educación superior y la identidad de la Universidad; para ello se estructuraron grupos de trabajo cuyo propósito se orientó a consolidar un mar-

co de consideraciones y principios y a partir de estos planteamientos, aproximarse a un articulado. Los grupos se organizaron con base en la estructura y metodología definida por las Universidades del SUE, las cuales coordinaron el trabajo, en el cual participaron instituciones estatales y privadas de las diferentes regiones, para cada uno de los temas priorizados.

A partir de las orientaciones definidas desde el Consejo Directivo, el trabajo de los grupos, que se describe más adelante, identificó ideas fuerza que se constituyeron como guía y fundamento de la discusión sobre la reforma. Se asumieron posiciones argumentadas y coherentes con los propósitos de la educación superior, y congruentes con sus características y requerimientos, de cara a contribuir con una propuesta de fortalecimiento del sistema. Como eje de discusión, se siguió la premisa según la cual la reforma de la ley debía ser para la organización del sistema de la educación superior como bien público y como derecho, y no solamente para la regulación del servicio público de la educación superior.⁷

Los grupos se organizaron por los siguientes ejes conceptuales: principios de la educación superior; autonomía universitaria, inspección y vigilancia; la construcción del Sistema de Educación Superior; el fomento y aseguramiento de la calidad, la investigación y los posgrados; la financiación de la educación superior; la extensión universitaria; la internacionalización de la educación superior; y el bienestar universitario.

A su vez, en el primer eje, principios y fundamentos de la educación superior, se desarrollaron

⁶ El informe sobre el desarrollo de los foros, elaborado por el grupo técnico a la Comisión Rectoral y avalado por esta comisión, fue presentado al Consejo Directivo de ASCUN y forma parte de la presente publicación *El Pensamiento Universitario* N.22.

⁷ ASCUN (2011). Propuesta de reforma de la ley de educación superior, principios, consideraciones y orientaciones para el debate. Comisión Rectoral.

los siguientes temas⁸: Estado social de derecho y papel del Estado; concepto de nación; educación como servicio público; educación superior como bien público; equidad; idea de Universidad y autonomía; diferenciación conceptual entre educación superior y Universidad; conceptos y ámbitos de educación superior; educación terciaria; y formación integral.

En el segundo eje, de orden jurídico, se abordaron: la autonomía universitaria y la inspección y vigilancia⁹. En consonancia con el eje de principios y fundamentos, el grupo jurídico tomó elementos conceptuales similares, orientando la discusión hacia la diferencia entre ley ordinaria, para organizar el servicio público de la educación superior, y ley estatutaria de autonomía universitaria. Se asumió, de manera especial, el desarrollo del proyecto de ley estatutaria tanto en una propuesta de articulado como de la exposición de motivos.

En el cuarto eje, de orden organizacional, la construcción del sistema de educación superior¹⁰, el grupo abordó los elementos del sistema de educación superior y los subsistemas que lo integran; funciones y roles de los subsistemas; las Universidades, las instituciones técnicas y tecnológicas; definición y alcances de las instituciones. También los componentes del sistema: instituciones y organismos; tipología de las instituciones; niveles de la oferta; y articulación del sistema.

El quinto eje, relacionado con los procesos misionales, el fomento y el aseguramiento de la calidad en educación superior¹¹ trabajó temas como: la consolidación del sistema a partir de la naturaleza de las instituciones; el sistema de calidad, acreditación de instituciones y programas; creación de instituciones y de programas y registro calificado; convalidación de títulos; sistemas y mecanismos de registro de instituciones y programas; instrumentos de evaluación; formación y banco de pares para procesos de acreditación y registro; relación de acreditación y autorregulación, y esta como garantía del aseguramiento de la calidad. En cuanto a investigación y posgrados¹², el grupo abordó temas relacionados con la necesidad de definir tipologías

institucionales y sus alcances; la investigación como categoría distintiva de la Universidad; la relación calidad e investigación; soporte de investigación en programas de maestría y doctorado; disposición del Estado para financiar Universidades de excelencia en investigación, articulación con el SNCyT.

En el sexto eje, la financiación de la educación superior¹³, se destacaron temas relacionados con equidad y calidad como requisitos para ampliación de cobertura; la situación de desfinanciación de la Universidad estatal; posibilidades de financiación de las Universidades privadas por la vía de reducción de costos; y estudios para actualizar la canasta de costos.

El séptimo eje, bienestar universitario¹⁴, tocó temáticas relacionadas con la formación integral y sus requerimientos; el presupuesto requerido y las diferencias entre las instituciones y sus necesidades; y la deserción y sus variables asociadas y la necesidad de generar estrategias de carácter nacional.

En el octavo eje, extensión y articulación con el entorno¹⁵, la responsabilidad social fue el marco de la discusión, así como la dimensión ética de las comunidades académicas. Se abordaron también mecanismos de articulación con el sector empresarial, el seguimiento a egresado y la estructuración de planes y proyectos con apoyo gubernamental.

En el noveno eje, la internacionalización de la educación superior¹⁶, se estudiaron asuntos relacionados con políticas gubernamentales, movilidad, reconocimiento de títulos, programas de intercambio, alianzas y creación de espacios que favorezcan el intercambio y la cooperación al desarrollo.

La Comisión Rectoral:

Tal como se mencionó, la Comisión cumplió un papel fundamental en la coordinación y acompañamiento al proceso, apoyado, además, por el grupo técnico, y en la articulación con el Consejo Directivo, mediante la presentación de los informes de avance y la promoción del debate frente a los aspectos centrales de la reforma.¹⁷

De gran importancia, la sesión plenaria realizada en la Hemeroteca Nacional por la comisión con los

⁸ Grupo 1. Coordinado por la Universidad de Caldas.

⁹ Grupo 2. Coordinado por la Universidad Javeriana.

¹⁰ Grupo 3. Coordinado por la Universidad del Cauca.

¹¹ Grupo 4. Coordinado por la Universidad de Antioquia.

¹² Grupo 5. Coordinado por la Universidad de Antioquia.

¹³ Grupo 6. Coordinado por la Universidad del Valle.

¹⁴ Red de Bienestar Universitario.

¹⁵ Red de Extensión Universitaria.

¹⁶ Red de Internacionalización.

¹⁷ Reuniones de la Comisión Rectoral: 13 y 29 abril; 9, 30 y 31 de mayo; 8 de junio; 1º y 18 de julio de 2011.

integrantes de los grupos temáticos y las redes¹⁸; fruto de la misma, se llegó a la elaboración del documento que fue presentado a la Sra. Ministra, el día 23 de junio, en el Consejo Nacional de Rectores.

COMENTARIOS GENERALES SOBRE EL PROCESO

Es evidente que desde ASCUN y desde el SUE, se ha promovido un proceso de reflexión, con la participación de las distintas comunidades académicas, frente a las distintas miradas del proyecto de reforma de la educación superior.

Existe un importante cuerpo documental que recoge los distintos momentos, tanto de la primera etapa, frente al proyecto en su versión inicial, en la cual el componente de ánimo de lucro, generó reacciones de rechazo de la comunidad académica, de cara a la concepción de educación superior considerada como un bien público; de igual manera, frente a la ausencia de una definición clara del sistema y de su organización y articulación. Aunado a lo anterior, se analizó a profundidad el problema de desfinanciamiento de la Universidad estatal.

Este primer acercamiento al proyecto afianzó la necesidad de estudiar a fondo cada planteamiento, de lo cual se encargaron los grupos temáticos, en

los cuales se generaron importantes documentos, que fueron la base para que tanto ASCUN como el SUE, hicieran llegar al Gobierno sus reflexiones, de manera ordenada y a partir de la consideración de postulados, sin caer en propuestas de articulado.

En el momento en el cual se hizo pública la siguiente versión del proyecto, del cual se excluyó el componente de ánimo de lucro, quedaron sobre la mesa muchos aspectos por resolver. El trabajo continuó coordinado desde la Comisión rectoral, se presentaron planteamientos propositivos, y desde ellos, el Consejo Directivo buscó acercamientos para expresar al Gobierno la inconveniencia de algunos planteamientos del proyecto de reforma, los cuales se relacionan en el anexo 1, de la presente publicación.

El proyecto en su versión final, fue conocido una vez fue inscrito para trámite en el Congreso¹⁹, y si bien recoge algunas de las inquietudes expresadas en su momento, deja abiertos muchos interrogantes frente al futuro de la educación superior en el país. El proceso de estudio de la reforma continúa y se enfoca a generar un debate sustentado ante el legislativo, para dar cuenta de la necesidad de pensar en el país y en sus necesidades, entendiendo la educación superior, desde su dimensión transformadora y de la trascendencia de una reforma de esta naturaleza, que no llena las expectativas de la comunidad universitaria.

¹⁸ Realizada el 9 de junio del presente.

¹⁹ Octubre 3 de 2011.

*LOS APORTES DE LA ACADEMIA A LA DISCUSIÓN DEL PROYECTO
DE REFORMA DE LA LEY 30 DE 1992 EN EL SEÑO
DE LA ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE UNIVERSIDADES (ASCUN)*

CARLOS HERNANDO FORERO*
HERNANDO BERNAL ALARCÓN**

INTRODUCCIÓN

La Universidad colombiana, congregada en ASCUN, adelanta permanentemente estudios y reflexiones sobre el marco legal que rige la educación superior. Del mismo modo, es consciente de la necesidad de mejorarlo sustancialmente. El Gobierno expresó su deseo de modificar la Ley 30 de 1992, desde la perspectiva de regular la prestación del servicio público, y presentó su propuesta, en marzo del presente año. La respuesta de la Asociación, ante el texto de reforma, que se incluye en este documento, se elaboró en forma colegiada, a través de múltiples foros y reuniones.

Los rectores universitarios asociados en ASCUN, actores claves del sistema de educación superior en Colombia, también apoyan los propósitos enunciados por el Ejecutivo, en cuanto a mejorar la calidad, ampliar cupos y fortalecer los principios de buen gobierno y transparencia del sector. Consideran, además, que es loable el esfuerzo del Gobierno de ampliar las posibilidades para el crédito educativo y de generar mayores recursos para la educación superior, la ciencia y la tecnología, mediante la distribución de regalías. No obstante, estiman que el proyecto de reforma, en la versión actual conocida, no responde adecuadamente a los propósitos planteados por el mismo ente gubernamental, ni propicia la transformación de la educación superior en favor del desarrollo nacional.

En la formulación de observaciones, los rectores de las Universidades parten de los siguientes postulados básicos:

- El sistema de educación superior es complejo, múltiple, variado, diferenciado e interrelacionado.
- La tipología de las instituciones de educación superior es una consecuencia de las diferentes estructuras académicas y sus dinámicas, a partir

de las tareas misionales de las instituciones que integran el sistema.

- La Universidad es una institución de educación superior, con notas misionales distintivas, que fundamentan su autonomía en la consolidación de comunidades académicas.
- La acreditación es voluntaria, y en consecuencia, no puede operar como un mecanismo de diferenciación jurídica de las instituciones de educación superior.
- Al considerar y reconocer la educación superior como bien público, el servicio educativo deberá ser ofrecido por instituciones estatales y privadas, sin ánimo de lucro.
- El objetivo de la reforma de ampliar la cobertura exige un aumento mayor en el gasto público de la educación superior.

Los anteriores postulados constituyen los referentes desde los cuales se analizan las diferentes propuestas presentadas por el Ministerio de Educación Nacional, los cuales son producto de distintos enfoques, modelos y concepciones sobre Universidad y sobre lo que se llama en el país, educación superior.

En ese sentido, es conveniente orientar el debate hacia los aspectos globales que han generado la mayoría de comentarios de parte de los rectores y de la comunidad académica, y hacer un esfuerzo por priorizarlos. Como punto de partida de la discusión de la propuesta de reforma, ASCUN, en representación de los rectores de las Universidades del país, propone los siguientes temas, que conforman un marco conceptual para la formulación del articulado de la misma:

- Autonomía y la propuesta de ley estatutaria
- Inspección y vigilancia
- Sistema de educación y tipologías
- Concentración de facultades del Ministerio de Educación Nacional

* Secretario General de ASCUN.

** Asesor Integrante del grupo de apoyo técnico.

- Calidad y equidad
- Definición de Universidad y acreditación obligatoria
- Financiamiento
- Apertura de instituciones con ánimo de lucro
- Otros aspectos

A continuación, se analiza cada uno de estos puntos. La información se organiza en tres categorías: un marco de referencia, que sirve de contexto a los dos puntos siguientes; las observaciones y desacuerdos frente a la propuesta gubernamental; y las propuestas que hace la Universidad colombiana.

AUTONOMÍA Y LEY ESTATUTARIA SOBRE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Marco de referencia

El concepto de autonomía universitaria es anterior al concepto de Estado-nación. La Carta Magna, que tuvo su origen en la Universidad de Bologna, lo consagra como estrategia internacional para impulsar la acción y el desarrollo de las Universidades. Las Universidades colombianas y de América Latina se han adherido a los principios de dicha carta. En efecto, lo han hecho público en diferentes reuniones y foros, a lo largo y ancho del Continente, propiciados por las diferentes asociaciones: Universidades Públicas de América Latina y el Caribe, la Unión de Universidades de América Latina (Udual), el Instituto Internacional de Educación Superior para América Latina y el Caribe de la *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (Iesalc/Unesco), otras asociaciones de Universidades de la región y del mundo.

La protección de la autonomía universitaria hace parte de la misión institucional de ASCUN: “La Asociación Colombiana de Universidades tendrá a su cargo la salvaguardia y el incremento de la autonomía universitaria, la libertad de enseñanza e investigación científica y cultural; el alto nivel académico e idoneidad de los estudios; la vinculación de la Universidad al análisis de los problemas nacionales; los programas de asociación de esfuerzos académicos; y, la solvencia económica de las universidades” (ASCUN, 1957).

En consecuencia, la defensa de la autonomía no es un hecho aislado en el cual la Universidad colombiana tenga que asumir una posición frente a la distorsión de su naturaleza por las restricciones que la reforma de la ley de educación superior pretende.

En el contexto del país, se evidencia también que está muy en consonancia con el precepto que fijó la Asamblea Nacional Constituyente: “Se garantiza la autonomía universitaria. Las Universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La norma establecerá un régimen especial para las Universidades del Estado. El Estado fortalecerá la investigación científica en las Universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior” (Constitución Política, Art. 69).

La Universidad es autónoma para poder ejercer su función social de conciencia crítica, generadora y difusora del conocimiento. El ejercicio de la autonomía es garantía de consolidación de la democracia, obtención de índices de vida más adecuados para toda la población, equidad y desarrollo social; a la par del afianzamiento del progreso económico y el avance de los factores de competitividad del país, para ingresar a un mundo globalizado. Adquiere sentido cuando le permite a las instituciones universitarias contribuir a las transformaciones que la sociedad requiere para el logro del bien común. En el Estado social de derecho, la autonomía universitaria debe fortalecer la democracia por el aporte crítico a la formación de ciudadanía.

La autonomía es integral y no puede ser segmentada. Es diferente a la libertad de empresa: consagra la independencia de los poderes públicos y también es distinta a otras autonomías en la Constitución; la sociedad la otorga y el Estado la reconoce, en razón del significado la Universidad y el papel que esta cumple en la sociedad, además, del aporte al nuevo conocimiento científico; finalmente, descansa sobre la libertad de cátedra y de enseñanza de las comunidades académicas y científicas, organizadas como Universidades, que son capaces de autodeterminarse y autogobernarse.

Consecuentemente, la Universidad colombiana ha sido fiel a este principio constitucional. Prueba de ello es la respuesta ante los desafíos del desarrollo nacional. Ha sido pionera en la ampliación de cobertura; en el logro de la calidad, hasta alcanzar niveles de excelencia; en la promoción de la investigación científica y la divulgación del conocimiento; en la realización de programas para reducir los impactos de la pobreza en los sectores menos favorecidos, como son el servicio social y el voluntariado. Ha propiciado, además, la formación técnica y

tecnológica para atender las necesidades del sector productivo y las políticas de mejoramiento de este nivel de formación. Estos son hechos que puede mostrar la Universidad para atender las distintas demandas sociales y como un actor con responsabilidad en el desarrollo económico y social.

La defensa de la autonomía universitaria no es una reacción defensiva frente al temor por la competencia, y mucho menos una reivindicación injustificada en detrimento de las demás instituciones de educación superior de creación legal. Corresponde a una actitud responsable de defender la Constitución Política de Colombia y al respeto por lo definido en el actual artículo 69 expedido en su momento por la Asamblea Nacional Constituyente.

Observaciones al proyecto de ley del Gobierno nacional.

No es aceptable la intención del proyecto del Gobierno que predica por igual la autonomía para todas las instituciones de educación superior (IES) en la perspectiva de ampliar la cobertura desde el mercado. Se considera que esta una interpretación inadecuada de un concepto de la Corte Constitucional.

El proyecto plantea autonomía para todas las IES, pero la restringe para las Universidades, al definirle requisitos para su reconocimiento como tal. Les hace exigencias en la configuración y gobierno, y les determina mayores elementos de inspección que ponen de manifiesto un marco confuso de interpretación de la autonomía, expresada en la Constitución Política. Es así como al ampliar el reconocimiento de igual autonomía a todas las IES, desconoce la naturaleza de la Universidad. En consecuencia, debilita su papel ante la sociedad y envía un mensaje contradictorio, pues da a entender que la autonomía es la posibilidad de tramitar ante el Gobierno nacional la apertura de programas en todas las áreas y niveles y crear nuevas figuras comerciales.

El proyecto pretende imponer, en la conformación de los órganos de gobierno de todas las Universidades, a representantes del sector productivo como único actor social relevante. La iniciativa limita la capacidad de decidir quiénes integran los órganos de gobierno de los entes universitarios; además de fijar inhabilidades que no se aplican a otros sectores en el país. El articulado no recoge la propuesta de las Universidades colombianas de crear el Consejo Nacional Universitario, como mecanismo para contribuir a la autorregulación del sistema y para promover un desarrollo institucional

de excelencia, como procesos fundamentales en el ejercicio de la autonomía universitaria.

Sugerencias de los rectores

Sobre el tema de la Autonomía los rectores consideran la necesidad de interpretar y perfeccionar el mando constitucional al respecto, mediante la promulgación de una ley estatutaria que lleve a ejecución dicha disposición.

Como aspecto complementario, se considera que, al incluir en el articulado sobre autonomía en la reforma de la Ley 30, se tenga en cuenta la diferenciación existente entre las Universidades y las demás instituciones de educación superior, para que dicha nota se aplique, en su debida dimensión, a unas y otras instituciones. No obstante, la propuesta más importante sobre el tema que presentan los rectores, es la necesidad de fijar claramente los límites de la autonomía universitaria y de la inspección y vigilancia, en la perspectiva de dirimir, de forma definitiva, el necesario equilibrio entre estos dos principios constitucionales; tarea que ha venido cumpliendo la honorable Corte Constitucional mediante un volumen importante de sentencias.

MARCO DE REFERENCIA PARA EL DESARROLLO DE LA LEY ESTATUTARIA SOBRE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Después de más de diez años de estudio y análisis, en los últimos meses se han llevado a cabo foros regionales y nacionales con estudiantes y docentes, encuentros temáticos, asesoría de expertos constitucionalistas y conceptos de ex magistrados de las altas cortes. ASCUN tiene listo el proyecto de ley estatutaria sobre autonomía universitaria, que se predica para las Universidades, con el concurso de diferentes fuerzas políticas, se presentará al Congreso para definir normativamente los alcances y límites de la autonomía universitaria en nuestro país, en desarrollo del artículo 69 de la Constitución. Muchas Universidades han participado en este periodo. Se destaca el papel y el compromiso de la Universidad del Rosario, la Universidad Nacional de Colombia y la Pontificia Universidad Javeriana.

En el proceso de elaboración del proyecto de ley, el equipo jurídico de la Asociación ha trabajado en los argumentos para la sustentar la necesidad de regular este principio mediante una ley de carácter estatutario. El cuerpo argumental se hará a partir de un exhaustivo análisis de las actas de la Asamblea Nacional Constituyente, de las sentencias de la Cor-

te Constitucional, de los derechos que consagra la Constitución de 1991, de la legislación internacional, desde una perspectiva comparada, y muchas otras fuentes que han servido para precisar los argumentos de la exposición de motivos y el marco regulatorio del contenido de la propuesta.

La iniciativa fue aprobada por el Consejo Nacional de Rectores en junio del presente año y se ha socializado con parlamentarios de diferentes bancadas para presentarla, y subrayar que el proyecto es complementario con el texto gubernamental que pretende reformar la educación superior. Incluso, se invitó al Gobierno Nacional a acompañar esta iniciativa de las Universidades y a constituirse en proponente del proyecto.

Contenido de la ley estatutaria.

El artículo 152 de la Constitución Política señala, en su literal *a.*, que los derechos fundamentales son materia que se regula mediante ley estatutaria. La actual ley 30 de 1992 y la reforma propuesta por el MEN apuntan a regular la prestación del servicio educativo como servicio público, por tanto, tienen un propósito distinto al de la ley estatutaria. En consideración a que la educación se encuentra en la Carta como un derecho social. No obstante, por conexidad con los derechos fundamentales a la libertad de enseñanza, cátedra e investigación, en múltiples fallos de las altas cortes, se asume como tal. En consecuencia, el contenido de una propuesta de ley estatutaria debe estar en los siguientes términos:

- Es una solución estructural al problema del ejercicio de la autonomía universitaria: desarrolla el artículo 69 de la Constitución; aclara los límites y alcances de la autonomía frente a la inspección y vigilancia; recoge la jurisprudencia de la Corte Constitucional; permite un desarrollo futuro del derecho educativo, que requerirá de jueces especializados en la materia, con lo cual se avanza en la seguridad jurídica para toda la comunidad universitaria; crea un órgano regulador; e impulsa y reconoce las comunidades académicas y científicas.
- Es un marco normativo de derechos y de principios fundamentales. Esta normativa hace efectiva la voluntad claramente expresada en la Constitución Nacional y ampliamente respaldada por la jurisprudencia de las Cortes durante los 17 años de la Ley 30 de 1992. En esta se reconoció que no todas las instituciones de educación superior

son Universidades, en el sentido pleno. Por tanto, diferenció los ámbitos de autonomía¹, que no fueron posteriormente desarrollados en la reglamentación de dicha ley.

- Es el instrumento jurídico apropiado para conjugar los dos preceptos constitucionales, aparentemente contradictorios: el de la suprema inspección y vigilancia, que le corresponde al Gobierno Nacional, y el ejercicio de la autonomía por parte de las Universidades. Por eso se propone que “el Estado, en las leyes que regulen su facultad de inspección y vigilancia, dispondrá de instrumentos que aseguren las condiciones mínimas de solvencia académica, económica y ética de las Universidades, de su cuerpo directivo y la transparencia en su gestión. De igual forma, establecerá mecanismos que verifiquen las condiciones de calidad de los programas de pregrado o de posgrado que conlleven el otorgamiento de títulos académicos por parte de las universidades, especialmente en aquellos que por ley habiliten para el ejercicio de un oficio o profesión, sin menoscabo de lo establecido en la presente ley”.
- Propone la creación del Consejo Nacional Universitario como organismo para la concertación de políticas públicas educativas, del plan sectorial y como ente privilegiado para la deliberación y coordinación de acciones para la Universidad colombiana. La creación de este organismo, que no se contrapone a la existencia del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), asegurará la participación de la Universidad en el diseño y desarrollo de las políticas de educación superior, para el logro de los objetivos de los planes de desarrollo y para la ubicación de la Universidad colombiana en los distintos ranking de las Universidades de clase mundial.

En el marco histórico, institucional y legal arriba señalado, ASCUN reitera ante el país, el Congreso y

¹ La autonomía se predica de las Universidades, puesto que son ellas las forjadoras del pensamiento crítico y se evidencian como factor de desarrollo social. De allí la necesidad de ser independientes del poder político, del ente gubernamental y de las múltiples formas del poder económico. Por tanto, los miembros de las comunidades académicas que se organizan como Universidades son los titulares del derecho fundamental a la autonomía, sin la cual no podrían cumplir con la misión social que les ha encomendado la sociedad y el saber. Requieren entonces de la posibilidad de autodeterminarse y autorregularse como condición inherente a su razón de ser.

la opinión pública la necesidad de una ley estatutaria, que regule el ejercicio de la autonomía universitaria. Señala, además, su decisión de seguir trabajando ante el Congreso y ante la opinión pública para su estudio, análisis, defensa y final promulgación.

INSPECCIÓN Y VIGILANCIA

Marco de referencia

La Ley 30 puso para las Universidades el requisito de informar la apertura de programas. Por errores cometidos por instituciones que no tenían la condición ni el reconocimiento de Universidades, se informó al Gobierno, mediante una nota, la creación injustificada e irresponsable de múltiples programas. Ante ese abuso y ese despropósito, el Ejecutivo reglamentó el trámite para la apertura de programas sin diferenciar el tipo de IES, resultando afectadas las Universidades.

A partir de ese hecho, la pretensión del Gobierno de no distinguir el tipo de IES, en las múltiples regulaciones ha sido un error constante. Se han expedido decretos reglamentarios, sin distinguir, excediendo los límites de la capacidad reglamentaria del Ejecutivo y aplicados a todas las instituciones de educación superior. Varios de esos decretos han sido declarados inconstitucionales. Se ha llegado, por lo tanto, a un exceso de reglamentación de manera indiscriminada. Este era uno de los aspectos que la Universidad creía se iban a remediar mediante la reforma de la Ley 30.

Observaciones al proyecto de ley del Gobierno nacional

En este ambiente, y contrario a lo esperado, la propuesta de reforma de la Ley 30 enfatiza en los aspectos sancionatorios y regulatorios, no los de la autonomía, la autorregulación, el buen gobierno y la transparencia. La iniciativa muestra desconfianza frente a la Universidad colombiana y su capacidad para asumir los retos. El Gobierno parece considerar que la calidad se asegura con mayores controles y que si se permite la autonomía, se deteriora la calidad. En cuanto a la inspección y vigilancia, se percibe en el proyecto un estricto régimen policivo, que no interpreta el sentido expresado en la Constitución de garantizar la calidad; por el contrario, se establecen regulaciones que son privativas del Legislativo.

El proyecto persiste en el actual modelo de inspección y vigilancia. Se excluyen a las comunidades

académicas en la integración de la Conaces² y, a cambio, la inclusión de la representación del sector productivo. Así mismo, en varios artículos, se establece la definición de nuevos aspectos en la dimensión académica, sin la participación estructurada de las comunidades académicas; aspectos nuevos como: el suplemento al título, el marco nacional de cualificaciones, entre otros asuntos.

La propuesta de las Universidades

Las Universidades son conscientes de que es indispensable la instauración de controles y prácticas de buen gobierno en las instituciones, para garantizar al país el cumplimiento de la función social que les compete. Solicitan que se señalen con claridad cuáles son las diferencias, alcances y consecuencias de la inspección y la vigilancia, como procesos que cualitativamente atienden diferentes aspectos para garantizar la calidad. Solicitan, además, se contemplen en la norma solamente los asuntos que ameritan procesos de carácter disciplinario, para no dejar abierta a la subjetividad de los funcionarios, la calificación de faltas y el otorgamiento de sanciones, sin un principio claro de proporcionalidad.

Las Universidades solicitan también que se incorporen al mejoramiento del modelo de inspección y vigilancia, mediante la autorregulación, la constitución del Consejo Nacional Universitario, el énfasis en la transparencia, y la colaboración en el sistema de información de la educación superior. Sugieren, además, que se debe crear un sistema inteligente de inspección y vigilancia. Hay que aprovechar mejor los numerosos sistemas de información de que disponen el estado y la sociedad.

EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y LAS TIPOLOGÍAS INSTITUCIONALES

Marco de referencia

El establecimiento de la tipología de las IES tiene como criterio la naturaleza de lo que se enseña: ¿cómo se va a enseñar?, ¿para qué se va a enseñar? Los diferentes tipos de instituciones que integran el sistema generan diversas formas de operación, en consonancia con la estructura de conocimiento que manejan. Por tanto, pretender normas académicas universales o desconocer las tipologías lleva a uniformidad en la actividad, y sería inconsistente con los propósitos del sistema.

² Comisión Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

Observaciones a la propuesta de reforma del Gobierno nacional

El MEN no aceptó la necesidad de diferenciar y diversificar las IES responsables de la prestación del servicio, no obstante había reconocido la necesidad de regular un sistema. La vocación es decisión autónoma de cada institución y la calidad implica guardar fidelidad a ella. Se advierte la confusión en los alcances de los distintos tipos de formación, si se observa que corresponden a la misma categoría las ocupaciones, las disciplinas y las profesiones.

El sistema propuesto por el Ejecutivo no diferencia y no promueve la diversificación de las IES. Las instituciones se van a definir a posteriori en el mercado, sin propiciar la identidad institucional y la fidelidad a esa identidad. Hay confusión en los alcances de los distintos niveles de formación. Se mezclan en la misma categoría las ocupaciones, las disciplinas y las profesiones.

En la propuesta del Gobierno, al eliminar la tipología de las IES, lo que se promueve es que todas tendrán la misma posibilidad de generar oferta y de entrar a competir por ella. La razón es que todas pueden hacer lo mismo, sin distinción, y las instituciones, que actualmente se denominan tecnológicas, pretenderán ampliar su espectro de programas (incluido el doctorado), en detrimento del tipo de formación tecnológica que responde a su carácter fundacional y misional.

El articulado de la propuesta autoriza a todas las IES para conferir títulos en todos los niveles de grado y posgrado. Sin tener en cuenta la vocación y diferenciación, se debilitan los niveles en los que la demanda es menor en la actualidad. Estos son importantes y necesarios para el desarrollo de la economía³. Por ello, no se comprende esta postura de la propuesta, frente a los planes del gobierno y a los proyectos de desarrollo que busca. Por el contrario, se necesita con urgencia perfilar la oferta de educación superior y fortalecer el modelo de formación tecnológica y técnica, en razón a las necesidades del país y el propósito de lograr una articulación con el sector productivo.

Propuestas de las Universidades

La propuesta de ASCUN es definir un sistema de educación superior con dos subsistemas: sub-

sistema de formación universitaria y subsistema de formación técnica y tecnológica.

Se considera que el proyecto debe exponer una idea de Universidad y de su papel en la sociedad, sin reducirla al cumplimiento de varios requisitos y limitarla a la formación orientada al mercado laboral. La formación universitaria, además de generar riqueza económica, tiene un deber mayor de formar buenos ciudadanos, y en valores democráticos más excelsos, como lo son el disenso, la participación, el pluralismo, la solidaridad y la excelencia, propios de un Estado social de derecho. La Universidad es, por su naturaleza, una institución generadora de conocimiento, que actúa como conciencia crítica de la sociedad y que aporta una formación orientada al desarrollo de la ciencia y la tecnología, y no solamente a su aplicación.

Se considera que en el proyecto es preciso trabajar para el fortalecimiento de una educación técnica y tecnológica de alto nivel. Sin embargo, en la versión actual dicha formación quedará como un paso intermedio para profesionalizar y como estrategia de mercado para captar estudiantes, en medio de la existente asimetría de información, pese a la presencia del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (Snies), creado por la Ley 30 de 1992.

La propuesta no estimula la calidad de los programas técnicos y tecnológicos, a los que los estudiantes tengan la posibilidad de acceder según sus intereses, preferencias y potencialidades; mucho menos la equidad regional en la oferta de educación superior en el territorio nacional, aspectos indispensables para propiciar un mejor desempeño de la economía, el fortalecimiento del capital humano y el logro del bienestar general de los ciudadanos. En esta forma, el proyecto va en contravía de las políticas expresadas por el Gobierno Nacional, que favorecen las carreras técnicas y tecnológicas.

Por otro lado, es preciso dar mayor relevancia a los posgrados. En ese sentido, debe pasarse a un sistema de educación superior con mayor peso en esta etapa. No se percibe en la propuesta una apuesta por el desarrollo de los programas de formación de alto nivel, de carácter investigativo. Se evidencia una desvalorización de esta formación como un reflejo de la lógica de mercado, y no de una educación que responda a necesidades y potencialidades, para un mayor desarrollo científico.

De la misma manera que se propone que el proyecto incluya estrategias de política que articulen el

³ El Gobierno lo ha sostenido cuando afirma que las pirámides laboral y educativa no se corresponden y están invertidas.

pregrado con el posgrado, este debe también plantear iniciativas de política que articulen el sistema terciario con la educación básica y media. Hay que fortalecer la propuesta de regionalización, que es sustancialmente débil en la propuesta gubernamental. Al respecto, no hay instrumentos efectivos en las secretarías departamentales. No se comparte la propuesta de constitución de instancias y entes departamentales, porque van en contravía de la voluntad constitucional por la regionalización. Además, desconoce el pobre impacto que han logrado las secretarías departamentales sobre el seguimiento y la calidad de la educación básica y media.

No se puede desconocer la otra institucionalidad regional, que se expresa en los comités de competitividad o los comités Universidad-empresa-Estado, donde las Universidades participan de manera destacada. Por lo tanto, es preciso superar la no diferenciación de las IES con otras instituciones que, como el SENA y las Normales Superiores, que sin estar constituidas como instituciones de educación superior, se les permite la prestación del servicio de educación superior.

CONCENTRACIÓN DE FACULTADES EN EL MEN

Observaciones a la propuesta de reforma

Se concentran en el MEN, por propuesta que nace del propio Ministerio, además, las siguientes funciones: establecer las políticas y promover el fomento; dictar reglamentos, regular e inspeccionar; vigilar, controlar, investigar y tipificar las faltas; y sancionar. En la práctica, concentra tareas de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. No se refleja en la propuesta el más mínimo asomo de lo que exige un sistema democrático: instancias distintas para legislar, ejecutar y judicializar. El resultado es la primacía de la inspección y vigilancia sobre las otras.

Propuestas de ASCUN

ASCUN, en su propuesta de políticas 2010-2014, ha expresado la necesidad de redimensionar el Viceministerio de educación superior, de modo que asuma funciones de fomento y articulación; no obstante, estas inquietudes rectorales no se reflejan en la propuesta. Sin una institucionalidad moderna, por parte del Estado, en materia de educación superior, es muy difícil atender debidamente un tema de tanta trascendencia para el país, más allá de los esfuerzos de cobertura y de inspección y vigilancia que se desean.

Se considera que los siguientes procesos esenciales deben ser atendidos por el Ministerio de Educación en interacción con otros sectores del Estado y de la sociedad: **1.** Fomento, promoción y aseguramiento de la calidad de la educación superior en cabeza del CNA, la Conaces, el Icfes y un órgano dedicado al fomento. **2.** Información de la educación superior a través del Snies; **3.** Seguimiento laboral y del desempeño de los profesionales, a través del Observatorio Laboral para la Educación (OLE). **4.** Apoyo a la internacionalización de la educación superior; **5.** Apoyo a la investigación científica, en conjunto con Colciencias; **6.** Competitividad e innovación tecnológica en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación, los ministerios correspondientes, Colciencias, las empresas del país y los organismos establecidos para tal fin; **7.** Innovación pedagógica, formación docente y tecnologías de la información y del conocimiento; **8.** Financiación y crédito para la educación superior, en cabeza del Icetex, **9.** Pensamiento prospectivo y planeación estratégica del sector; y **10.** Desarrollo regional de la educación superior.

CALIDAD Y EQUITAD

Marco de referencia

Para avanzar en términos de equidad, se requiere que los grupos poblacionales más vulnerables tengan acceso a programas e instituciones de reconocida calidad y permanencia en ellos. La equidad en el acceso a la educación superior no es cuestión de cupos. Además, hay dificultades para conciliar la cobertura con la calidad, toda vez que se tienen problemas en la educación básica y media, y se deben atender grupos poblacionales pobres con bajos capitales educativos y culturales. Existe también inequidad regional, que debe superarse.

Por otro lado, el concepto y la medición de calidad deben estar relacionados con el logro de la equidad, es decir, con el valor agregado que se le da al estudiante. Como variables fundamentales para incrementar la calidad es preciso incidir en la transformación de la docencia; en la innovación pedagógica; en el uso de las TIC; en la internacionalización; en la práctica de la responsabilidad social universitaria (RSU); y en la innovación social.

Otros criterios para entender la calidad en las instituciones son medir su contribución a la generación de política pública (pertinencia social) y evaluar la implicación en la vida social y cultural,

para hacer que la ciencia y el arte estén al alcance, comprensión y uso por parte del conjunto de la sociedad.

Observaciones a la propuesta de ley del Gobierno nacional

Un enfoque que promueva la calidad debe tener un importante componente de autorregulación institucional y ser diferenciado. La calidad de la educación superior puede impulsarse desde el Estado (con inspección y vigilancia, por ejemplo, por el registro calificado); desde el mercado; o desde las Instituciones (a través de la autorregulación y del fomento). Está demostrado que se avanza mucho más en materia de calidad cuando ella se promueve desde las instituciones.

La propuesta está focalizada en la evaluación de las IES y los programas, pero no se hace alusión al sistema y a los mecanismos que se deberían incorporar para el mejoramiento y desarrollo de estas instituciones, y para la evaluación de los demás factores que las integran. Pretende que, con el diseño actual, se fortalezcan los procesos de aseguramiento y se promuevan los procesos de autorregulación institucional. El modelo permanece igual; no se avanza hacia nuevos esquemas de aseguramiento de la calidad. No se desarrollan estrategias ni políticas distintas de calidad según se trate de formación universitaria o de formación técnica y tecnológica. Con el argumento del aseguramiento de calidad, pareciera que en la iniciativa se asumen muchas tareas de inspección y vigilancia.

En relación con la evaluación y fomento como procesos del sistema de calidad, no hay un desarrollo de mecanismos, ni se prevén recursos y estrategias para fomentar la calidad. Se deja el financiamiento de la calidad al mercado, deteriorando la capacidad del sistema para ser un instrumento de la movilidad social y de la equidad.

La propuesta no esboza estrategias y recursos para el fomento a la investigación y a la innovación, para evitar continuar trasladando esos costos a la operación de las instituciones y a la matrícula. En ella no hay un proyecto debidamente financiado para fomentar la calidad. Se limita a hacer una descripción de los sistemas de registro, acreditación y evaluaciones hoy existentes. Además, deja el financiamiento de la calidad al mercado, deteriorando la capacidad del sistema para ser un instrumento de la movilidad social y de la equidad. La calidad y su aseguramiento requieren inversiones permanentes

y crecientes. La experiencia internacional en Brasil, Estados Unidos, Chile y otros países así lo demuestra.

El proyecto adolece de un planteamiento sobre estrategias y recursos para fomentar la investigación y la innovación, además de la articulación de las instancias de ciencia y tecnología con la educación superior. En esta situación, las instituciones que decidan orientar su proyecto al desarrollo de investigación de excelencia, como fundamento de su compromiso misional y de su calidad institucional, tendrán que trasladar estos costos a la matrícula. El financiamiento de los sistemas de investigación tiene criterios de “servicio” y no de “derecho”. Esto es, los recursos de financiación estarían orientados a proyectos que sean de interés para la obtención de lucro o retorno de inversión.

Hay preocupación porque se traslade el costo de la calidad a las familias, en tanto el Estado plantea la incapacidad de asumir el financiamiento de la Universidad pública. Por esta razón promueve la búsqueda de capitales nacionales y externos, que miran el sector de la educación como una inversión rentable. Si se busca calidad, los costos de la misma se verán reflejados en altos valores de las matrículas. Si se busca rentabilidad, se sacrificará calidad y pertinencia.

Propuesta de las Universidades

Se sugiere la formulación de una política integrada de la calidad universitaria, diseñada, elaborada y realizada en conjunto por todos los actores que en ella intervienen, a saber: el Estado, las Universidades y todos los organismos oficiales que componen el sistema. Se requiere, además, la dotación con los recursos y estructuras adecuadas a los organismos rectores de la educación superior. Esta condición es indispensable para que, en el marco del fomento de la calidad académica, se promueva el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la investigación. Se desarrollen, así mismo, mecanismos apropiados para el logro de metas de excelencia, para el control de la deserción, la promoción de la investigación, a favor de las regiones y del progreso del país, para el logro de la equidad en el acceso y el incremento de oportunidades para el talento humano formado en las Universidades. Todo, mediante la autorregulación institucional.

La calidad como tarea, como meta y como misión conjunta es garante de que el sistema de educación superior y las Universidades, como protagonistas insustituibles, cumplan a cabalidad con la pertinencia que se les exige y desarrollen sus activi-

dades, en el marco de la responsabilidad social que les corresponde.

Se requiere de un debate para diseñar un nuevo sistema de aseguramiento de la calidad, que permita avanzar hacia nuevos modelos más avanzados, para construir la educación superior del futuro, capaz de conducir al país hacia nuevos escenarios de bienestar, competitividad y desarrollo.

LA DEFINICIÓN DE UNIVERSIDAD Y LA ACREDITACIÓN OBLIGATORIA

El marco de referencia

El concepto y la idea de Universidad se expresan a través de la misión y la visión, los objetivos y metas, la estructura, los procesos y obligaciones que corresponden a la naturaleza misma de las instituciones que, en forma autónoma, asumen la decisión de hacer avanzar en el conocimiento científico, y mediante su desarrollo, formar profesionales con profundas bases en las disciplinas y áreas del saber. A ella le corresponde ser la conciencia crítica de la sociedad. Por lo tanto, Universidad no es un concepto de temporalidad sino de naturaleza y esencia de las instituciones.

En el país, después de la expedición de la Ley 30 de 1992, las instituciones que han recibido el reconocimiento como Universidad, lo han hecho por un proceso evaluativo y con grandes esfuerzos a lo largo de varios años.

Además, son las Universidades las que han asumido, con mayor compromiso, la excelencia y la calidad. Es cierto que las estadísticas sobre programas e instituciones con acreditación de alta calidad son relativamente bajas para lo que se quiere en un país que busca un posicionamiento internacional y pretende también fortalecer su capacidad competitiva. No obstante, las cifras globales requieren ser analizadas de manera desagregada.

Son precisamente las Universidades las que, de manera autónoma, se han impuesto el cumplimiento de mayores exigencias pues en mayor proporción que las IES, que les han merecido el reconocimiento de la acreditación institucional.

Observaciones a la propuesta del Gobierno

Al querer definirla operacionalmente y no ontológicamente, la idea de Universidad se torna temporal e instrumentalizada, en función del cumplimiento de unos indicadores. Tanto la temporalidad de la condición de Universidad como los requisitos de calidad,

que se exigen solo para ellas, ponen en riesgo el fortalecimiento e identidad de las actuales Universidades. Se genera así desconfianza en las instituciones universitarias, sin un compromiso del Gobierno Nacional para fortalecer el ideario social de que solo en las Universidades se puede encontrar calidad porque están acreditadas, en tanto que la formación técnica y tecnológica, que es la que requiere fortalecerse, es impartida en instituciones de menor calidad.

La acreditación en el sistema de aseguramiento de la calidad colombiana está en la perspectiva de autorregulación y no de inspección y vigilancia. No puede ser un requisito de procedimiento, pues pierde su gran potencial de mejoramiento de la calidad como un compromiso ético de toda la comunidad universitaria. La acreditación de alta calidad es un mecanismo de fomento y una decisión voluntaria de la institución. En la propuesta, la acreditación es temporal, pero esa temporalidad puede llevar a la volatilidad institucional, con efectos negativos para las comunidades universitarias.

Por lo tanto, no es aceptable que la acreditación institucional constituya un criterio con implicaciones administrativas y jurídicas al definir el carácter de Universidad. Tampoco es aceptable que se convierta en el mecanismo para posibilitar la oferta de programas en niveles para los cuales no fue ni creada ni acreditada una institución técnica o tecnológica. Debe recordarse que la acreditación evalúa el cumplimiento de la misión institucional y ella está en relación con la naturaleza de la institución. Por ello, cuando se acredita una institución universitaria, tecnológica o técnica, se reconoce su alta calidad como tal y no como Universidad.

Cabe recordar que uno de los cinco postulados del documento de los rectores, entregado a la Ministra y retomado en el presente documento, señala: "La acreditación es voluntaria; en consecuencia, no puede operar como un mecanismo de diferenciación jurídica de las IES".

Propuesta de las Universidades

Es necesario acelerar el proceso de acreditación, a partir de políticas de autorregulación, fomento, estímulos y reconocimientos sociales. Se propone que los actos administrativos que se trasladan, en el proyecto, al Consejo Nacional de Acreditación (CNA) sigan en cabeza del MEN, máxime cuando se considera una estrategia fundamental de los convenios de convalidación de títulos con otros Gobiernos.

FINANCIAMIENTO

El marco de referencia

Cualquier reforma de la educación superior que pretenda la ampliación de cobertura, debe establecer que la equidad y la calidad son requisitos que deben cumplirse junto con el aumento de cupos. De allí que se espere que la propuesta contenga, en su articulado, una solución estructural al actual déficit financiero que afrontan las Universidades estatales.

Se debe imponer el fortalecimiento de la inversión estatal y la construcción de estrategias que faciliten la consecución de recursos adicionales, para apoyar la educación superior pública y privada, para así cumplir con la responsabilidad social y contribuir a su sostenibilidad.

Cualquier política pública al respecto debe partir de la base de reconocer premisas como:

- La canasta de costos universitarios está por encima del índice de precios al consumidor (IPC); entonces debe reconocerse el IPC más un porcentaje para todos los efectos.

- Debe evitarse el traslado de los costos de investigación a las matrículas, en un contexto donde un alto porcentaje del ingreso familiar se destina a educación superior.

- Se deben pensar estrategias más colectivas para la financiación en la perspectiva de bien público. Los grupos poblacionales de bajos recursos requieren mayores inversiones y costos para su debida atención.

- Si se establece un índice que identifique las variaciones de los ítems que actualmente afectan los costos de la educación superior (canasta universitaria), este debe ser reconocido como base para asignación de recursos en las Universidades públicas y en las privadas, para los incrementos de matrículas.

En la propuesta de reforma no se menciona si para la renovación del Fondo de Desarrollo de la Educación Superior (Fodese), como sociedad anónima, habrá inyección de nuevos recursos del Estado, dado que su principal objetivo será actuar como instancia que estructura proyectos para vincular capital privado a la prestación del servicio público de educación superior. Tampoco se establece cómo se articula con las IES estatales y privadas.

El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) adquiere un importante protagonismo. En diciembre pasado se habían bajado las tasas de interés para el crédito educativo del 12-18% al 4%, y con la propuesta se pretende dejar, por ley y no amarrado a políticas de

Gobierno, que los intereses sean del cero por ciento, además de beneficios de manutención para los beneficiarios y alternativas de pago de largo plazo, una vez se gradúe el estudiante,

De esta manera, se potencializa al Icetex como entidad líder en crédito educativo, en el continente. Así mismo, se proyecta que los recursos, que por cualquier concepto reciban las distintas entidades del Estado, para ser utilizados como becas, subsidios o créditos educativos, deberán ser trasladados a la entidad, que adquiere la dimensión de mega institución crediticia del Estado para la educación.

Observaciones a las propuestas del Gobierno

La financiación de las Universidades estatales debe estudiarse a la luz del modelo presentado por el Sistema Universitario Estatal (SUE), y variará según las metas que se deseen alcanzar. Se reclamó conocer la exposición de motivos del proyecto para hacer un análisis más completo. Se debe diferenciar una propuesta para resolver problemas graves de coyuntura, reconocidos por el Gobierno cuando presentó, en la anterior legislatura, un proyecto de ley con mensaje de urgencia para modificar el artículo 86 de la Ley 30, de una propuesta estructural. La iniciativa del Ejecutivo no considera los múltiples diagnósticos de desfinanciamiento de las Universidades estatales y no acoge el modelo de sostenibilidad mínima propuesto por el SUE.

La propuesta del Gobierno no considera el incremento de los costos reales, ni para el financiamiento de la Universidad pública ni para la autorización de los valores de matrículas en la privada. No fue considerado el proyecto de indexar con base en el incremento del costo de la canasta educativa.

No se atendió la solicitud, soportada en estudios realizados por ASCUN, de comprometer al sector financiero privado con el crédito educativo a través de la creación de fondos de redescuento para este fin en el Banco de la República. La alta tasa de rentabilidad social justifica esta propuesta.

Propuesta de las Universidades

Es preciso reducir los costos de la gestión universitaria con medidas como: la supresión del IVA para las instituciones privadas sin ánimo de lucro; la supresión de los aportes al Sena y a las cajas de compensación; la disminución de los impuestos locales; la asunción, por parte del Estado, de los costos de conectividad y del fomento de las TIC, sin distinción de Universidades públicas o privadas. Se su-

giere además, ampliar los beneficios tributarios que motiven las donaciones para becas a estudiantes de escasos recursos y para investigación. Otra opción que se recomienda es el establecimiento de fondos de redescuento y vinculación de grupos empresariales, dada la alta tasa de rentabilidad social que tiene la educación superior, no solamente a través del Ictex. También se sugiere la creación de fondos especiales para financiación de la investigación.

El fortalecimiento de las Universidades en las regiones debe tener el compromiso de los entes territoriales para entregar recursos en forma continua que apoyen la financiación de estudiantes, el desarrollo de proyectos de investigación pertinentes a la región y el desarrollo de la infraestructura física y tecnología de las entes universitarios, necesarios para ofrecer una educación de calidad en las regiones. Esto implica incorporar eficientemente los recursos de las regalías.

LA APERTURA A LAS INSTITUCIONES CON ÁNIMO DE LUCRO “SOCIEDADES POR ACCIONES”

Aunque el establecimiento de instituciones con ánimo de lucro quedó superado con la decisión del Gobierno Nacional de suprimir los artículos que habían sido propuestos originalmente, parece conveniente dejar constancia de las reflexiones realizadas por los rectores al respecto, sobre todo, porque queda claro que el tema solamente queda aplazado y no definitivamente superado, como se desprende de los comentarios del Presidente de la República.

Las estadísticas del Observatorio Laboral, recientemente presentadas por el MEN, señalan claramente que la cobertura, la tasa de graduación y la calidad han crecido sustancialmente. Todos estos resultados, reconocidos y ampliamente publicitados por el MEN, han sido logrados por las IES actuales, tanto públicas como las privadas sin ánimo de lucro. Los indicadores demuestran la capacidad de respuesta a los retos, como también la responsabilidad y enorme compromiso de la institucionalidad actual.

La propuesta de las instituciones de educación superior con ánimo de lucro (Iesal) pretende resolver problemas de cupos. En aras del ánimo de lucro, las IES no tienen ningún interés en la generación de bienes públicos ni de externalidades positivas de la educación superior. Por la necesidad de competir, las buenas Universidades sin ánimo de lucro reducirán la producción de estos bienes públicos y estas externa-

lidades. Se destaca la incoherencia con los fundamentos de la reforma, en la cual se reconoce y hace explícita, la educación superior como un bien público.

Las Universidades interesadas en calidad invierten todo lo que pueden en profesorado de planta, en su formación avanzada, en infraestructura y en bienestar universitario. Las que están interesadas en producir utilidades trabajan con mínima infraestructura, con un número muy bajo de profesores de planta, con docentes de cátedra, con poca formación y de bajo costo. En la mayoría de los casos, se ha documentado que las utilidades de las IES con ánimo de lucro se han logrado a expensas de los generosos programas de crédito subsidiado.

Las Iesal no resuelven los problemas de falta de financiación de las familias, ni los de mejoramiento de los índices de calidad. Tampoco zanján las dificultades latentes de la formación en ciencias básicas, ni las de una mayor presencia en las regiones. La historia de la educación superior privada de Corea es de éxito; pero ha sido siempre sin ánimo de lucro. Por el contrario, la calidad de la educación superior que logró el modelo chileno se encuentra seriamente cuestionada, como lo viene demostrando el movimiento estudiantil.

OTROS ASPECTOS CRÍTICOS DE LA PROPUESTA

La orientación hacia la pertinencia y de contribución a la transformación social y productiva, uno de los fines que promueve la reforma, no se hace evidente en el desarrollo del articulado, en la medida que no hay apoyo a proyectos de impacto para el país, ni para instituciones de excelencia y tampoco para el fortalecimiento de la extensión.

Del mismo modo, es motivo de preocupación que, reconociendo su importancia y estableciéndolas en sus fines, el proyecto de reforma no defina estrategias de fomento y fuentes de recursos para fortalecer la internacionalización. Deja a las Universidades la responsabilidad de adelantar convenios bilaterales, formar profesores, promover agendas.

Finalmente, es cuestionable que se le asigne a los programas de bienestar de cada institución, la solución del problema de la deserción, desconociendo que es un problema nacional. La creación de un fondo para la permanencia es una débil estrategia remedial, que no necesariamente llegará a todas las instituciones.

INFORME AL CONSEJO DIRECTIVO SOBRE EL PROCESO DE LOS FOROS REGIONALES ASCUN SUE: DEBATES SOBRE LA NUEVA REGULACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR¹

INTRODUCCIÓN

Se realizaron 6 Foros regionales en las siguientes ciudades: Santa Marta, Medellín, Popayán, Bogotá, Bucaramanga y Pereira. Los foros reflejan el pensamiento de las comunidades académicas, pues en ellos además de las autoridades universitarias, participaron activamente los profesores y los estudiantes. Algunas notas sobre el desarrollo de los Foros pueden resumirse en los siguientes aspectos:

- Una concurrida asistencia y la participación de directivos, profesores y estudiantes.
- El desarrollo completo de la agenda y de la programación prevista.
- La percepción positiva de la metodología de los foros por parte de los asistentes, lo que permitió la socialización de la propuesta de Ley Estatutaria de Autonomía Universitaria y la opinión sobre la propuesta de reforma de la Ley 30, presentada por el gobierno.
- En las mesas de trabajo se evidenció cierta dificultad para centrar la discusión en los temas objeto, por el interés de los participantes de expresar inquietudes sobre otros aspectos.
- El nivel de los debates en las mesas estuvo signado por la recurrencia de planteamientos generales y otros muy específicos.
- Los foros se desarrollarían bajo el presupuesto de una lectura y estudio previos del proyecto; con algunas excepciones, este proceso no se evidenció en las mesas de trabajo,
- Las instituciones y algunos grupos prepararon documentos que se sumaron a los aportes de los foros.
- Las Universidades anfitrionas dispusieron de la mejor voluntad para el buen desarrollo de los foros.
- El proyecto de reforma se ha convertido en una oportunidad para reflexionar sobre la educación superior y para promover el debate sobre su estado actual y sus proyecciones.

En la presentación de las conclusiones, obtenidas como resultado de las discusiones y aportes de los diferentes grupos, se ha dado especial cabida a las líneas temáticas contenidas en los documentos sobre política para la educación superior, las cuales han sido definidas por el Consejo Nacional de Rectores, en la medida que facilitaron el análisis de la propuesta gubernamental de reforma a la educación superior.

En esta medida, el documento de políticas 2010-2014, *Hacia una nueva dinámica social*, plantea las siguientes cinco líneas:

- Redimensionamiento del papel del Viceministerio de Educación Superior, de modo que esté más orientado a dar sostenibilidad al mejoramiento de la calidad, por la vía del control, estrategia privilegiada por el Ministerio de Educación Nacional.
- Respeto por la diferenciación y diversificación institucional, para avanzar en la especialización de las instituciones del sistema de educación superior.
- Fortalecimiento financiero de la educación superior, de manera que garantice los recursos para la expansión y, sobre todo, los planes de mejoramiento de la calidad, el financiamiento de las actividades de investigación y la extensión.
- Transformación de la docencia universitaria, en la medida que los avances curriculares y pedagógicos, como también el mejoramiento de la docencia, pasen por la cualificación del profesorado.
- Fortalecimiento de los procesos de internacionalización de la educación superior.

Cada uno de estos temas fue objeto de estudio. Se analizó el estado de la educación superior del país en el 2009 y se presentaron propuestas. Adicionalmente, se adelantó un trabajo sobre la relación Universidad y sociedad, en el entendido de posicionar mejor a las Universidades en su papel frente al desarrollo del país, en todas las dimensiones.

¹ ASCUN (2011) Comisión Rectoral: Danilo Vivas, Universidad del Cauca. Ana Sofía Mesa, Universidad del Atlántico. Joaquín Sánchez, Universidad Javeriana. Carlos Felipe Londoño, Escuela de Ingeniería de Antioquia. 9 de mayo de 2011.

En paralelo, y como resultado de diferentes estudios, foros y reflexiones, el Consejo Nacional de Rectores decidió avanzar en una propuesta de ley estatutaria que defina con precisión el ámbito y límites de la autonomía, como también el equilibrio necesario con el principio constitucional de la inspección y vigilancia, a cargo del Estado.

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA DISCUSIÓN DE LA PROPUESTA GUBERNAMENTAL

Las Universidades han asumido de manera seria y comprometida el proceso de estudio de la propuesta de reforma a la Ley 30 de 1992, promovido por el Gobierno. En general, se manifiesta acuerdo frente a la necesidad de reformarla o actualizarla, con el fin de ubicarla en la lógica de los nuevos escenarios, a los cuales atiende el sector de la educación superior. Hay un interés explícito de poner la norma a tono con la evolución del sistema, en lo que respecta a las relaciones de este con la sociedad, el conocimiento, los procesos económicos y productivos.

Las comunidades de directivos, profesores y estudiantes comparten los objetivos expresados por el Gobierno como orientadores de la propuesta. Sin embargo, surgieron las preguntas alrededor de si estos motivos son los que realmente sustentan la propuesta de reforma a la Ley o únicamente son los que se han hecho explícitos.

Los disensos giraron en torno a las estrategias previstas en la propuesta de reforma elaborada desde el Ministerio de Educación Nacional que generaron controversia. Durante la discusión se le reclamó al Ministerio no haber tenido en cuenta la participación de las comunidades académicas organizadas para la preparación del proyecto. Una vez el Gobierno Nacional presentó la propuesta, el MEN inició un proceso de socialización a través de foros de carácter nacional, regional, local e, incluso, institucional. También se abrió la posibilidad de enviar comentarios a través del portal de institucional. A pesar de la utilización de esta metodología, se consideró que estos mecanismos no permitieron la interacción, para lograr un amplio y riguroso debate.

En los foros, en general, surge la pregunta sobre si el proyecto gubernamental ha considerado que en un Estado Social de Derecho, la Universidad cumple un papel fundamental no solamente como prestadora del servicio público de la educación superior, sino como pilar de la democracia.

Desde esta perspectiva, es evidente, en la exposición de motivos, que no está explícito el modelo de Universidad que subyace a la propuesta. Esta limitación se traduce en el articulado más bien en un enfoque de mercado, en el cual las Universidades y las IES cumplen las mismas tareas bajo las mismas condiciones. Es sabido que estas tipologías no corresponden a un mismo concepto ni cumplen los mismos roles. Esta ambigüedad se aprecia cuando en el proyecto se establecen los requisitos para que las instituciones se reconozcan como Universidades. El proyecto no fortalece la diferenciación institucional necesaria para lograr uno de sus fines, que es el fortalecimiento de la formación técnica y tecnológica.

En la discusión se considera, sin desconocer la necesidad de generar mecanismos que permitan que el país alcance mayores y mejores niveles de competitividad y de productividad, que la propuesta afecta negativamente la naturaleza de la Universidad como institución social. Cabe resaltar que, por esencia, es una institución autónoma en su configuración y en la generación de procesos de transformación social, de pensamiento crítico y cultura. En conclusión, el proyecto parece confundir la autonomía universitaria con la libertad de empresa.

En los grupos se observa como preocupante el hecho de concebir el papel de la educación superior orientado hacia el mercado y hacia la formación de personas, para responder a requerimientos laborales, en un marco de competencia de las instituciones y de la oferta. Se estima que este enfoque generaría consecuencias negativas, en la medida que se afectan distintos aspectos de la configuración actual del sistema: se desdibujarían las instituciones y, por tanto, se debilitaría la articulación, al perderse la caracterización y especialización de quienes integran el sistema. Del mismo modo, se advierte la preocupación sobre las consecuencias de un modelo de mercado que abre la competencia por la vía de costos y no de la calidad.

Es claro que, a partir del análisis de la exposición de motivos y del articulado, el proyecto de reforma no corresponde a una actualización de la Ley 30 de 1992 ante los nuevos desafíos del mundo contemporáneo; tampoco busca atender a los aspectos que en su aplicación han mostrado la necesidad de ajuste. En cambio, sí se perciben intereses dirigidos a generar un nuevo modelo, más orientado este, como se había anotado, hacia un enfoque de mercado.

Durante el debate, de igual manera, se manifiesta que algunos asuntos incluidos en la propuesta corresponden al desarrollo de políticas de un período de gobierno y no corresponden a una ley. En otros casos, se llevan al articulado asuntos de reglamentación y de procedimientos. En la plenaria, se dejó constancia también de que la presentación de varios artículos, unos inconclusos y otros con deficiencias en la redacción, generan dificultad para el análisis de la propuesta y hacen que se perciba ausencia de un hilo conductor frente a los propósitos expresados.

No obstante, hay una percepción general del propósito de la reforma de lograr las metas de cobertura mayores a las actuales. Para tal efecto, la propuesta permite a todas las instituciones ofrecer programas desde técnicos profesionales hasta doctorados, en todas las áreas. Igualmente, se aceptan nuevas maneras de configuración de las instituciones como entes jurídicos de carácter privado y constituidos bajo los parámetros de sociedades anónimas.

La propuesta considera que estos cambios son los necesarios y convenientes para ampliar, de hecho, la oferta. Esta transformación, a su vez, permitiría aumentar la cobertura. No obstante, al respecto, no es claro el marco de calidad que se promueve y tampoco la articulación con niveles precedentes, con las instituciones sociales y con un modelo de inserción laboral que contemple las diversas salidas de la educación superior. Adicionalmente, no se perciben estas estrategias como las más idóneas para fortalecer la oferta técnica y tecnológica, que es una de las finalidades que se persigue.

Finalmente, se dejó sentado en la plenaria que el proceso de reforma de la Ley 30 de 1992 se ha emprendido sin un análisis cuidadoso de lo ocurrido en el marco normativo desde la expedición de norma y de los desarrollos alcanzados. Se ha tratado también de subvalorar o no reconocer el debate que precedió la aprobación de dicha ley: la Ley 749/2002, los decretos reglamentarios y las sucesivas normas que introdujeron cambios en organismos como Icfes, Colciencias, y la creación del Viceministerio de Educación Superior, entre otros.

Sobre el proceso seguido por el Gobierno Nacional, se considera que habría sido conveniente diseñar la propuesta de forma más participativa; solamente se conoció su contenido cuando el Ejecutivo la consideró concluida y la presentó para someterla a consulta de los actores del sector.

CONSIDERACIONES SOBRE LOS TEMAS PROPUESTOS A LAS MESAS DE TRABAJO

Autonomía universitaria, inspección y vigilancia

Uno de los aspectos más discutidos del proyecto tuvo que ver con que la consagración de la autonomía a las Universidades, en la Constitución Política de Colombia, se extienda a todas las instituciones de educación superior.

La Carta Política y los desarrollos jurisprudenciales de la Corte Constitucional no dejan ninguna duda de que la autonomía se predica de las Universidades. Lo que se hace en la propuesta es aprovechar el uso genérico del término universidad para todas las IES. ¿O es una de las piezas del modelo de mercado en la cual todas las instituciones ofrecen y el mercado decide? ¿O es un argumento para fortalecer la inspección y vigilancia, mediante el cual las instituciones proponen y el Gobierno Nacional decide?

Es necesario que el MEN responda a la pregunta sobre los fundamentos bajo los cuales se predica esta autonomía para todas las instituciones de educación superior. Y a su vez, explicar cómo se entiende esta categoría, cuando, de manera contradictoria, el proyecto la plantea para todas las IES, pero la restringe para las Universidades. Esta limitación se da al definirles requisitos para su reconocimiento como tal, y exigencias formales en su configuración y gobierno; además de establecer mayores elementos de inspección, que ponen de manifiesto un marco confuso de interpretación de la autonomía expresada en la Constitución Política para las Universidades.

En cuanto a la inspección y vigilancia, se percibe en el proyecto un régimen estricto, que no interpreta el sentido expresado en la Constitución de garantizar la calidad; por el contrario, se establecen regulaciones que son privativas del Legislativo. La manera como se trata el tema en mención deja ver que el Gobierno piensa que la calidad se asegura con mayores controles, pero se deteriora si se permite la autonomía.

En este marco de intencionalidades, no hay cabida al fomento y a la promoción de procesos de autorregulación, que son los mecanismos que permitirían consolidar procesos de mejoramiento continuo y permanente de la calidad.

Las Universidades y las IES sin distinción, quedarán también sometidas a sanciones por simples rumores que crearán en el Gobierno Nacional, de inmedia-

to, la sospecha de actuaciones que deben ser sancionadas. Ello muestra, a las claras, la desconfianza que inspira la propuesta gubernamental, lo que es opuesto totalmente a los principios de un sistema de aseguramiento de la calidad. Otra evidencia es el extenso número de artículos para tratar dicho tema. No obstante el fomento de la educación superior se trata en muy pocos artículos, sin explicitar su estructura y recursos.

Tipología institucional, calidad y acreditación

Pareciera que la propuesta de reforma quisiera promover la configuración de un sistema dual: las Universidades y las demás IES. Sin embargo, en la práctica, todas serían IES, con la misma posibilidad de generar oferta y de entrar a competir por ella. Solamente mantendrían categoría de Universidades unas pocas, que ya contarían con los requisitos exigidos para ello. El plazo otorgado de cinco años, para demostrar tal condición, resulta ser insuficiente frente a la realidad de las instituciones y a los requerimientos de construcción de un proyecto educativo. Además, el proyecto no consulta las necesidades de las Universidades regionales, que han sido aprobadas bajo las normas vigentes. Por lo tanto, bajo nuevas exigencias no podrán perder su reconocimiento solamente por no contar con uno o más de los nuevos requisitos que se establezcan.

En cuanto a las demás IES, no se percibe caracterización de sus alcances, en la medida que todas pueden hacer lo mismo, sin distinción. En la práctica, una institución de las que actualmente se denominan tecnológicas podría ofrecer, por diferentes vías, programas profesionales universitarios, maestrías y hasta doctorados. Esta postura de la propuesta no es muy clara frente a los planes del Gobierno y a los proyectos de desarrollo, que buscan, por el contrario, perfilar la oferta de educación superior y fortalecer el modelo de formación tecnológica y técnica, en razón a las necesidades del país y de la urgencia de lograr una articulación con el sector productivo.

En este escenario de no diferenciación de IES, entran otras instituciones que, sin estar constituidas como instituciones de educación superior, se les permitiría prestar este servicio, o se les reconoce como tales: las normales superiores, el SENA, entre otros. Sobre esta última institución, el papel que se le reconoce en la reforma, como prestadora del servicio y también como “aliado”, es muy confuso.

Otro argumento del proyecto es la posibilidad de crear instituciones privadas, bajo la figura de sociedades anónimas, y con la probabilidad de que las

actuales instituciones, constituidas como fundaciones o corporaciones, formen parte de las mismas, bajo la figura de socios de dichos entes anónimos.

Se abre entonces la puerta para que, rápidamente, el país tenga una serie de instituciones con ánimo de lucro. Es previsible que la oferta se oriente hacia programas que permitan alta rentabilidad, como corresponde a cualquier empresa, en detrimento de áreas del saber en las cuales la demanda no es alta, pero que son necesarios para sustentar el desarrollo científico-tecnológico, y para fortalecer procesos de ciudadanía y cultura.

La nueva categoría de instituciones mixtas hace prever que muchos establecimiento hoy de naturaleza pública, pasarán a ser privados, una vez establezcan las alianzas con el sector privado.

Como quiera que uno de los objetivos en que se enmarca la propuesta tiene que ver con la internacionalización de la educación superior, lo que se aprecia es un modelo de transnacionalización de este nivel educativo. En el capítulo se hace referencia al tema, la propuesta se queda corta frente al potencial que puede ofrecer esta estrategia para una eficaz transformación de la educación superior colombiana.

PREOCUPACIONES FRENTE A LA ACREDITACIÓN

En primer lugar, la acreditación se establece para las Universidades como obligatoria, al convertirse en requisito para mantener su condición, de tal manera que se desvirtúa el proceso como mecanismo de fomento. Por otro lado, se ha manifestado, de manera general, la inconveniencia de la incursión de agencias de acreditación externas, para reemplazar los pares académicos. Es claro que esta es otra de las piezas claves del modelo de mercado que se implantará, pues los “nuevos proveedores” no querrán ser evaluados por sus pares provenientes de otras instituciones establecidas en el país.

Respecto al papel del Consejo Nacional de Acreditación (CNA), fortalecido aparentemente, se expresaron opiniones que veían de manera favorable este aspecto, pero también voces que manifestaron que los actos administrativos deberían estar en el Ministerio de Educación Nacional, máxime cuando será una estrategia fundamental para establecer convenios de convalidación de títulos con otros Gobiernos. ¿Continuarán confiando los Gobiernos de otros países en el sistema de acreditación colombiano con el nuevo modelo?

En cuanto al sistema de aseguramiento de calidad, este no aparece claro en la propuesta. No solamente son instancias, sino propósitos y estrategias que no se hacen explícitos: hay que tratar de entenderlos desde las funciones de los organismos y los requisitos que se plantean a las instituciones. En el mismo sentido, los términos eficiencia y excelencia se ligan estrechamente a indicadores cuantificables, y se dejan de lado aspectos importantes cualitativos, como los involucrados en proyectos que apuntan a la responsabilidad social universitaria. Tampoco se sabe quién definirá los criterios de eficiencia y excelencia; deberían ser las mismas Universidades.

CIENCIA TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN Y POSGRADOS

Se considera positiva la inclusión en la propuesta de un apartado sobre ciencia, tecnología e innovación, y posgrados; sin embargo, no hay una clara postura frente a las formas como se incentivará la investigación y como se articularán los organismos de ciencia y tecnología con la educación superior. Este sistema tampoco se articularía con el sistema de calidad, asunto que fortalece la idea de la implantación de un modelo de mercado, donde las instituciones no referenciarían su calidad a resultados e impactos de procesos de investigación.

Se plantea, por otro lado, valorar la producción de los docentes en términos de dedicación y calidad de la investigación, y por su aporte al desarrollo científico.

No se establecen las estrategias o mecanismos para promover la articulación entre las IES y el sector productivo.

El financiamiento de los sistemas de investigación tiene criterios de “servicio” y no de “derecho”. Esto es, los recursos de financiación estarían orientados hacia proyectos que sean de interés para obtener lucro o retorno de inversión.

Considerar a Colciencias como un “aliado” de la educación superior, ahonda problemas actuales de desarticulación y pone aún más dudas sobre el fomento de la investigación y su orientación frente a las necesidades del país.

El hecho de permitir a todas las IES proponer programas en todos los campos de conocimiento y en todos los niveles plantea ausencia de caracterización de los niveles y de la necesaria articulación de los posgrados con el desarrollo investigativo. Se percibe una desvalorización de la formación de es-

tos últimos, como un reflejo de la lógica de mercado y no de la educación, que responda a necesidades y potencialidades de contexto.

Al establecer la obligatoriedad de reportar la modalidad y lugar de desarrollo de posgrados, el proyecto limita la autonomía para propuestas no ligadas a la modalidad presencial.

FINANCIAMIENTO

Si bien se plantean mecanismos para financiar tanto las instituciones públicas como las privadas, se ha considerado que en este modelo de mercado es necesario tener en cuenta las consecuencias, de manera tal que se analice cómo se afectarán unas y otras, y cuál será el verdadero impacto en el sistema y en su comportamiento. Tanto las instituciones públicas como las privadas se afectarían en tanto el mercado abierto regularía la oferta y la demanda, obedeciendo a determinantes difíciles de controlar por parte de las instituciones.

En cuanto a las Universidades públicas, se ha planteado que la propuesta en nada resuelve la situación de fondo de desfinanciamiento actual de estas instituciones y, por el contrario, conserva el mismo esquema de la Ley 30 de 1992, en el que la educación pasa a depender del comportamiento económico, sin ningún esfuerzo por aportar recursos para su fortalecimiento y desarrollo. En el caso de los aportes para cobertura o para investigación, son recursos inciertos que, además, no constituyen una base, y generan incertidumbre en un proyecto de largo plazo. El criterio de asignación de recursos adicionales está sujeto al desempeño de la economía, medido a través de la tasa de crecimiento del PIB. La economía en el país crece a tasas inferiores al 5%, por lo tanto, se genera incertidumbre.

En este contexto, se puede ver que la ciencia y la innovación no dependen del ciclo económico. Además, los derechos pecuniarios están condicionados al Índice de precios al Consumidor (IPC). En efecto, el costo de la canasta universitaria es mayor que este indicador. No obstante, si se quiere mejorar la calidad, es necesario plantear otro modelo de financiamiento. Cabe anotar que las estrategias de financiación para aumentar cobertura en educación superior pueden desestimular la oferta de programas claves para alcanzar altos niveles de investigación e innovación tecnológica y desarrollo científico.

Se ve con preocupación que se traslada el costo de la calidad a las familias. En tanto, el Estado plantea

la incapacidad de asumir el financiamiento de la Universidad pública, por lo que promueve la búsqueda de capitales nacionales y externos, que miran el sector de la educación como una inversión rentable. Si se busca calidad, los costos tendrán que ver reflejados en altas matrículas. Si se quiere lograr rentabilidad, se sacrificará calidad. Basta una revisión juiciosa de lo que pasó en Brasil, por ejemplo, uno de los países referenciados en la exposición de motivos.

Sobre las propuestas de nuevas formas de manejo de las matrículas, las Universidades privadas han manifestado temor en cuanto, los mecanismos de recobro serían muy difíciles de implementar y se pone en riesgo la seguridad financiera de dichas instituciones. Sin embargo, se perciben como positivas las propuestas de soporte al crédito estudiantil al fortalecimiento del Icetex.

Igualmente, se anota como positivo de la propuesta que asocia la equidad de acceso a la educación superior para “personas de escasos ingresos económicos” con una “política general de ayudas y créditos”, que pueden ser condonados; la creación de un fondo para la permanencia estudiantil, la creación de fondos municipales y departamentales para financiamiento de acceso a la educación superior.

ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

En la propuesta de reforma no se percibe la configuración de un sistema con propósito y estructura clara, y con un marco de relaciones. Desde el mismo encabezado de la propuesta, el Gobierno Nacional deja sentado que lo que pretende es la regulación del servicio público. ¿Qué pasará, entonces, con el sistema de educación superior que creó Ley 30 si esta se deroga?

No es claro el propósito del cambio de las funciones del Consejo Nacional de Educación Superior (Cesu), ni cómo se manejará, de manera articulada, el sistema de acreditación e información, así como la creación de IES. Al parecer, con una visión gerencial empresarial, se abre la posibilidad de que sean otros entes externos los que den las pautas de manejo y de orientación del sistema.

Por otro lado, desde las políticas de ASCUN, si bien, se ha expresado la necesidad del redimensionamiento del Viceministerio de Educación Superior, para que asuma funciones de fomento y articulación, en la propuesta no se refleja. Otro de los asun-

tos que se abordó tiene que ver con la constitución de entes departamentales, en contravía del propósito de articulación y fortalecimiento regional.

En cuanto al gobierno de las IES, se considera inapropiado que se defina la composición y funciones del consejo superior, y se considere el consejo académico como un organismo sin un papel fundamental para la dirección académica. Por lo tanto, se pidió conservar este último como corporación de dirección de lo académico propiamente dicho. Frente a la administración de las IES, se planteó la pregunta sobre si las normas, que antes se orientaban a las Universidades del Estado, deben ser aplicables a todas las instituciones, haciendo homogéneas su configuración y formas de actuación, en total discrepancia con la necesidad de diferenciación, además, desconociendo la autonomía que desde el proyecto de ley se otorga a todos los establecimientos de educación superior.

Se expresó igualmente la inconveniencia de asumir una nueva manera de entender las Universidades como públicas y no como del Estado, orientación que deja ver el propósito de tener cada vez menos responsabilidad frente a la financiación de estas.

CONCLUSIONES

- La exposición de motivos no hace explícito el nuevo modelo de educación superior que se aprecia en el articulado y elude así el debate sobre la implantación de un modelo de mercado.
- La propuesta es muy extensa, excesivamente cargada de reglamentación e incluye temas que pueden tratarse en documentos de política pública o en decretos reglamentarios.
- Hace énfasis en la cobertura e inspección y vigilancia desatendiendo en mucho los demás objetivos que supuestamente inspiran la reforma.
- La propuesta de reforma no expone una idea de Universidad y su papel en la sociedad; la reduce a la idea de cumplir requisitos, de modo que se limita su papel a la formación orientada al mercado laboral.
- Evidencia muchas carencias sobre el papel de la Universidad en el desarrollo nacional y regional.
- Es necesaria la formulación de una nueva propuesta, con participación real de los actores del sector, obligación que también tiene el Estado por ordenamiento constitucional.

*AUTONOMÍA UNIVERSITARIA
TEXTO DE PROPUESTA DE LEY ESTATUTARIA DE AUTONOMÍA
DE LAS UNIVERSIDADES*

23 de junio de 2011

Documento preparado por Jorge E. Durán, Secretario General de la Universidad Nacional de Colombia; Santiago Pinilla, Secretario General de la Universidad EAN; Germán Villegas, Director Jurídico de la Universidad del Rosario; y Jaime Alberto Cataño, Director Jurídico de la Pontificia Universidad Javeriana.

COMISIÓN RECTORAL:

Dr. Moisés Wasserman, Rector Universidad Nacional de Colombia.
P. Joaquín E. Sánchez, S.J., Rector Pontificia Universidad Javeriana.
Dr. José Fernando Isaza, Rector Universidad Jorge Tadeo Lozano.
Dra. Ana Sofía Mesa de Cuervo, Rectora Universidad del Atlántico.
Dr. Jorge Enrique Silva, Rector Universidad EAN.
Dr. Ruthber Escorcía, Rector Universidad del Magdalena.
Dr. Juan Carlos Orozco, Rector Universidad Pedagógica Nacional.
Dra. Martha Espinosa, Vicerrectora Administrativa Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca.

**CAPÍTULO I
DE LA UNIVERSIDAD**

ARTÍCULO 1. La Universidad es la institución de educación superior en la cual la comunidad académica ejerce la autonomía universitaria como un derecho fundamental indispensable para el cumplimiento de su misión.

ARTÍCULO 2. La misión de la Universidad como institución es formar personas; avanzar en el conocimiento; aportar soluciones a los problemas de la población; promover la cultura y la consolidación de la sociedad; ofrecer programas de pregrado y posgrado, fortaleciendo las diversas profesiones mediante procesos educativos de aprendizaje, investigación y extensión, en el diálogo interdisciplinar de las diversas áreas del saber: las ciencias de la naturaleza y las ciencias sociales, las humanidades, las matemáticas, las artes, las tecnologías y la filosofía.

ARTÍCULO 3. Para que una comunidad académica se reconozca como Universidad y se le conceda personería jurídica, deberá acreditar al menos la existencia de una comunidad de profesores en diversas áreas del saber que ofrezca programas profesionales, cuente con trayectoria académica e investigativa nacional e internacional, capacidad ad-

ministrativa, económica, financiera y de infraestructura, así como los demás requisitos jurídicos que se establezcan en la correspondiente ley que para el efecto se expida.

**CAPÍTULO II
AUTONOMÍA UNIVERSITARIA**

ARTÍCULO 4. La autonomía universitaria es un derecho fundamental, garantizado por el Estado a los miembros de las comunidades académicas organizadas como Universidades, para que puedan cumplir con su misión libre de interferencias, de poderes políticos o ideológicos, de manera que sean vector de desarrollo social y conciencia crítica de la sociedad.

ARTÍCULO 5. La autonomía universitaria es la condición fundamental académica, de gobierno, económica y financiera que se erige y garantiza constitucionalmente, como facultad a las comunidades académicas organizadas como Universidades reconocidas por el Estado.

ARTÍCULO 6. La autonomía universitaria en el gobierno de la Universidad le confiere capacidad de autorganizarse y autorregularse, conforme a su naturaleza, misión y visión que desempeñe dentro del Estado social de derecho, su proyecto educativo, y

dentro de los límites que establezcan la Constitución y la ley.

ARTÍCULO 7. La autonomía universitaria en el ámbito académico se fundamenta en el principio de libertad académica que se manifiesta en las libertades de cátedra, de enseñanza, de investigación, de aprendizaje y de asociación.

ARTÍCULO 8. La autonomía universitaria en los aspectos económico y financiero, le confiere a la Universidad la facultad de recibir, administrar y disponer de sus recursos, de conformidad con sus planes de desarrollo y prioridades institucionales.

ARTÍCULO 9. La Universidad estatal es un ente autónomo e independiente, no perteneciente a ninguna de las ramas del poder público y realiza su misión sin injerencias de tipo político o ideológico.

ARTÍCULO 10. El Estado garantizará a las Universidades estatales, para el cumplimiento de su misión y el ejercicio efectivo de la autonomía universitaria, el acceso a recursos financieros adecuados para su funcionamiento y sus planes de inversión.

ARTÍCULO 11. La Contraloría General de la República y las contralorías del orden territorial concertarán un patrón de seguimiento institucional para la valoración del modelo de gestión de las Universidades estatales en cada vigencia fiscal, en concordancia con su plan de desarrollo institucional.

ARTÍCULO 12. El Estado dispondrá de recursos para el financiamiento de la investigación, los cuales se distribuirán a las Universidades estatales y privadas con transparencia y sin menoscabo de su independencia ideológica, académica y de gestión.

ARTÍCULO 13. En ejercicio de la autonomía universitaria, las Universidades tienen las siguientes facultades:

1. Darse y modificar sus estatutos y reglamentos.
2. Establecer las calidades de sus directivos y los mecanismos de elección, designación y períodos de sus correspondientes órganos de gobierno y representación.
3. Definir, crear, organizar y desarrollar sus planes de estudio e investigación y sus programas académicos, formativos, docentes, científicos, culturales y de bienestar.
4. Seleccionar, formar, promocionar y evaluar al personal docente y administrativo, así como determinar las condiciones en que estos han de desarrollar sus actividades.
5. Definir la admisión, régimen de permanencia y evaluación de los estudiantes.
6. Expedir títulos de carácter oficial, con validez en todo el territorio nacional, así como los certificados y diplomas que correspondan, según el nivel de formación ofrecido.
7. Elaborar y aprobar sus planes de desarrollo y de acción, los presupuestos y planes de inversión.
8. Administrar su patrimonio y sus rentas.
9. Establecer relaciones con otras entidades para la promoción y desarrollo de sus fines institucionales.
10. Y cualquier otra competencia necesaria para el adecuado cumplimiento de la misión institucional de cada Universidad.

ARTÍCULO 14. El ejercicio de la autonomía universitaria conlleva el deber de las Universidades de disponer y ejecutar procesos de autorregulación, autoevaluación y autocontrol en sus actividades de docencia, investigación, extensión, administrativas, financieras y de bienestar universitario.

ARTÍCULO 15. Los actos académicos de la Universidad se derivan del ejercicio de la autonomía universitaria; por tanto, gozan de la inmunidad que de ella se deriva y no pueden ser controvertidos en instancias o con procedimientos ajenos a los establecidos por la institución, salvo trámites de control constitucional por violación de derechos fundamentales.

ARTÍCULO 16. Los órganos máximos de dirección de las Universidades privadas, en desarrollo de su función de control, deberán establecer mecanismos en los cuales se coordinen las estrategias, actividades y dependencias de control establecidas en sus Estatutos y estructuras de organización.

ARTÍCULO 17. La Universidad rendirá cuentas una vez al año a la comunidad académica y a la sociedad, a través del mecanismo que ella determine en ejercicio de su autonomía.

ARTÍCULO 18. Procederá la acción de tutela para la defensa de la autonomía universitaria. Dicha acción podrá ser interpuesta por el representante legal de la Universidad afectada en los términos que disponga la ley.

ARTÍCULO 19. Los límites de la autonomía universitaria son el respeto a los principios y valores del Estado social de derecho, a los derechos fundamentales, al orden público, al interés general y al bien común.

CAPÍTULO III PRINCIPIOS UNIVERSITARIOS

ARTÍCULO 20. Los principios universitarios que informan y reconocen a la Universidad su singular sistema de valores y que hacen parte de la formación de su comunidad, además de los reconocidos en la Constitución Política de Colombia, son:

1. Excelencia académica. Abarca el desarrollo de procesos académicos de alta calidad, con equidad, igualdad y eficiencia, en una dinámica de cambio e innovación, lo que supone un esfuerzo colectivo e individual que formule estándares de calidad producidos por las comunidades universitarias, atendiendo al interés general y al bien común.
2. Transparencia. Comprende el libre acceso de la ciudadanía a la información institucional a la que tiene derecho, el deber de la Universidad de proveerla de manera oportuna y fidedigna, y la debida imparcialidad en todas las actuaciones de los miembros de la comunidad universitaria.
3. Participación. Mediante mecanismos idóneos y de conformidad con su identidad, las Universidades deben facilitar y propiciar los escenarios necesarios para que su comunidad participe en las decisiones, asuntos y acciones que la afectan.
4. Ética. Orienta a la comunidad universitaria para lograr un impacto positivo en la sociedad mediante actitudes fundamentadas en valores de justicia, responsabilidad, rectitud e inclusión.
5. Equidad. Considerada como garantía de acceso y permanencia, así como la valoración no discriminatoria de todas las disciplinas del conocimiento y la calidad de la oferta educativa
6. Bienestar. Comprende el conjunto de condiciones necesarias que garantizan a todos los miembros de la comunidad universitaria un ambiente adecuado para desarrollar sus actividades académicas.
7. Pluralismo. En la composición de su comunidad académica y el desarrollo de sus actividades misionales, la Universidad deberá garantizar acciones que promuevan la libertad de pensamiento, inclusión y la presencia de grupos étnicos y regionales.
8. Responsabilidad social. En su entorno local, regional y nacional las actividades misionales universitarias deben impactar y coadyuvar al mejoramiento de la calidad de vida y la transforma-

ción de las comunidades que conviven con ella en sus áreas de influencia.

9. Formación integral. El proyecto educativo universitario de cada institución debe estimular y promover la vivencia de valores y principios que garanticen a la sociedad la vinculación de egresados formados armónicamente, en todas sus dimensiones humanas.

CAPÍTULO IV UNIVERSIDAD Y SOCIEDAD

ARTÍCULO 21. El Estado deberá consultar a las comunidades académicas de las Universidades y considerar sus propuestas en los procesos de discusión y formulación de políticas públicas sociales, económicas y culturales, para el desarrollo del país.

ARTÍCULO 22. Créase el Consejo Nacional Universitario como organismo para la concertación de políticas públicas educativas, del plan sectorial y como ente privilegiado para la deliberación y coordinación de acciones para la universidad colombiana.

ARTÍCULO 23. El Consejo Nacional Universitario estará conformado por el Rector de la Universidad Nacional de Colombia, el Ministro de Educación Nacional, el Director de Colciencias, el Director de Departamento Nacional de Planeación, dos (2) Rectores de Universidades estatales, elegidos en el Subsistema de Universidades Estatales (SUE), dos (2) rectores de Universidades privadas, elegidos entre los representantes de las mismas, un representante de los profesores, un representante de los estudiantes, un representante del sector productivo y un representante de las academias.

PARÁGRAFO PRIMERO: El proceso para la elección de los rectores de las Universidades privadas, del representante profesoral, estudiantil, del sector productivo y de las academias, se llevará a cabo de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el consejo.

PARÁGRAFO TRANSITORIO: Una vez determinados por el SUE, los rectores miembros del consejo, se deberá proceder por esta única vez, a expedir el reglamento para el proceso de elección de las primeras Universidades privadas miembros del consejo, los representantes de estudiantes, de profesores, del sector productivo y de las academias.

ARTÍCULO 24. El Consejo Nacional Universitario expedirá su reglamento.

CAPÍTULO V FINANCIACIÓN ESTATAL

ARTÍCULO 25. El gasto público social en educación debe incluir el financiamiento de las Universidades estatales, garantizar el funcionamiento y la realización de su plan de inversiones.

ARTÍCULO 26. El Gobierno nacional determinará, conjuntamente con las Universidades estatales y por ley ordinaria, un modelo de financiación que tenga en cuenta, entre otras, las siguientes pautas:

- a. un incremento anual mínimo y permanente en pesos constantes de los presupuestos de rentas y gastos e incrementos adicionales, en función del crecimiento económico del país;
- b. la variabilidad de los costos universitarios en docencia e investigación;
- c. la ampliación de cobertura de manera gradual;
- d. la reducción o exención, de conformidad con las normas impositivas, de las cargas que en materia de impuestos deban asumir las Universidades;
- e. los requerimientos tecnológicos para el desarrollo de sus actividades misionales;
- f. y las necesidades de respaldo en proyectos de inversión que tengan como objeto el mejoramiento de la calidad.

En todos los casos, el modelo de financiamiento debe propugnar y preservar la excelencia académica en las Universidades.

CAPÍTULO VI INSPECCIÓN Y VIGILANCIA

ARTÍCULO 27. El Presidente de la República, a través del Ministro de Educación Nacional, ejercerá la inspección y vigilancia de las Universidades, bajo

los principios de legalidad, debido proceso y doble instancia.

ARTÍCULO 28. El Estado, en las leyes que regulen su facultad de inspección y vigilancia, dispondrá de instrumentos que aseguren las condiciones mínimas de solvencia académica, económica y ética de las Universidades, de su cuerpo directivo y la transparencia en su gestión. De igual forma, establecerá mecanismos que verifiquen las condiciones de calidad de los programas de pregrado o de posgrado que conlleven el otorgamiento de títulos académicos por parte de las Universidades, especialmente en aquellos que por ley habiliten para el ejercicio de un oficio o profesión, sin menoscabo de lo establecido en la presente ley.

ARTÍCULO 29. Las Universidades podrán ser sancionadas mediante amonestaciones, multas a las personas jurídicas o directivos de la institución, suspensión o cancelación de programas académicos, retiro de la acreditación institucional y la suspensión o cancelación de la personería jurídica, otorgada de conformidad con la ley que para el efecto se expida.

ARTÍCULO 30. La inspección y vigilancia que le corresponde ejercer al Presidente de la República sobre la prestación de los servicios públicos, las instituciones de utilidad común, la enseñanza y la educación, cuando se trate de Universidades no podrá vulnerar la autonomía universitaria.

ARTÍCULO 31. El Estado, en la regulación del servicio público, garantizará la presencia y participación de las comunidades académicas agrupadas en las Universidades, en la construcción y aplicación de sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación superior.

ARTÍCULO 32. La presente ley rige a partir de la fecha y deroga todas las normas que le sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

1. Justificación

El artículo 152 de la Constitución Política de Colombia (1991) señala que le corresponde al legislador regular los derechos fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección a través de las denominadas leyes estatutarias.

Dichas leyes tienen su antecedente en las leyes orgánicas previstas en la Constitución Española de 1978, traídas a su vez de la Constitución Francesa de 1958 que consagró en sus artículos 34 y 46 normas estatutarias para la regulación del derecho fundamental de la enseñanza en todos sus niveles. Es así como mediante varias sentencias del Tribunal Constitucional de España (1989) se definió como derecho fundamental la autonomía universitaria y se ordenó la expedición de una ley orgánica para su desarrollo.

Ahora bien, el punto que origina la propuesta de la presente Ley Estatutaria sobre Autonomía Universitaria es la consagración de esta en el artículo 69 de la Constitución Política de Colombia como un elemento sustancial a la Universidad que tiene especial protección por parte del Estado. Así las cosas, y tomando en cuenta la evolución de la jurisprudencia constitucional sobre leyes estatutarias y autonomía universitaria, se evidencia la pertinencia de que la protección de este elemento esencial de la Universidad sea objeto de una ley de rango superior a la que debe regular el servicio público cultural de la educación superior.

Las premisas jurídicas para concluir la pertinencia y necesidad de la expedición de una Ley Estatutaria sobre Autonomía Universitaria son:

- a. La conexidad de la autonomía universitaria con el ejercicio de derechos fundamentales tales como: los derechos a la educación, a la libertad de enseñanza, de cátedra, de investigación, de aprendiz
- b. Los pronunciamientos de la Corte Constitucional (2006) sobre los elementos que hacen posible el trámite de un asunto como materia de una Ley Estatutaria.

2. Autonomía universitaria

La autonomía universitaria se predica de las co-

munidades académicas organizadas como universidades y reconocidas así por el Estado, sin distingo de su origen como público o privado (Corte Constitucional, 1996). Las facultades de autorganización y autorregulación que se derivan de este precepto constitucional, deben leerse en consonancia con una de las notas esenciales de la universidad que la distingue de cualquier otro establecimiento educativo, como lo es la autonomía, que en ellas se deriva del discurrir autónomo de la razón sin interferencias ideológicas o políticas (Corte Constitucional, 1998).

Una lectura detenida de los antecedentes dados en la Asamblea Nacional Constituyente durante la discusión de este tema, los cuales fueron recogidos por la Corte Constitucional (1997) para fijar su postura sobre este importante tema, no dejan duda de que el sentido de esta garantía constitucional fue asegurar la misión de la Universidad “y que, por lo tanto, para ésta adquiere, en cierto sentido, el carácter de derecho constitucional”. Afirma la Corte (1993) sin equívocos que: “La misión de la Universidad requiere que la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra (CP art 27), garantizados individualmente a los miembros de la comunidad universitaria, lo sean también en su aspecto colectivo e institucional a la Universidad misma, de suerte que la propia estructura y funcionamiento de ésta sean refractarios a las injerencias extrañas que desvirtúen el sentido de su indicada misión.

Justamente la autonomía universitaria concede al establecimiento científico la inmunidad necesaria para ponerlo a cubierto de las intromisiones que atenten contra la libertad académica que a través suyo y gracias al mismo ejercen los miembros de la comunidad universitaria con ocasión de los procesos de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra, todos ellos eslabones esenciales en la tarea de crear, ampliar y transmitir libre y críticamente los contenidos de la técnica y la cultura”.

Con base en esta consideración que hizo la Corte (1993) sobre la autonomía universitaria, es imperativo admitir que por vía de conexidad ésta se erige como un derecho fundamental porque se convierte en “condición esencial de posibilidad” para la realización de la misión de la Universidad. Es así como se determina el núcleo esencial de este derecho, conformado por “la necesidad de asegurar la misión

de la Universidad y la formación de profesionales, dentro de una enseñanza sometida a la crítica y al cambio. La libertad de la ciencia y la incorporación de sus métodos en el proceso formativo, constituye, parte importante del núcleo esencial de la autonomía universitaria” (Corte Constitucional, 1997).

3. Mecanismos de protección

Esta lógica jurídica de análisis de la autonomía universitaria no es exclusiva del tribunal colombiano. Como se mencionó anteriormente, nuestras leyes estatutarias tienen semejanza con las leyes orgánicas españolas que regulan igualmente derechos fundamentales. En España los estrados judiciales también han discutido la naturaleza de la autonomía universitaria. La diferencia de asumirla como garantía constitucional o derecho fundamental en cuanto a sus consecuencias, según estudios conocidos de la jurisprudencia española (Oliver, 1991), coincide con la conclusión de nuestra Corte Constitucional en cuanto que su tratamiento como un derecho fundamental faculta a su titular para el ejercicio de una determinada pretensión; y como garantía constitucional, no habilita para el ejercicio de derechos subjetivos, pero sirve para protegerlos porque obliga al legislador a respetar el núcleo esencial de la institución garantizada (Corte Constitucional, 1993). Su declaración como garantía facilita la labor de regulador de la educación que le asiste al Presidente de la República, pero, la declaración como derecho le otorga a las comunidades universitarias una fuerza que limita la potestad regulatoria del Estado.

En ambos sistemas se concluye que la autonomía universitaria es un elemento esencial de la Universidad en donde colectivamente los individuos ejercen derechos fundamentales como comunidad académica que el Estado debe proteger. Basados en esta conclusión jurídica y tomando como precedente la posibilidad en la legislación española de protección a este derecho vía el derecho de amparo, figura inspiradora de nuestra acción de tutela, se considera que de forma explícita como mecanismo de protección en Colombia también sería precedente este camino de protección para la autonomía universitaria.

4. El servicio público y la autonomía universitaria

Una Ley Estatutaria sobre Autonomía Universitaria en los términos sugeridos, tiene la pretensión de regular asuntos relacionados con las Universidades

y no de abordar asuntos del servicio público de la educación superior, como tampoco regular aspectos de los demás actores que pueden concurrir a este escenario los cuales no son sujetos de esta protección constitucional.

Esta postura obedece a la necesidad sentida de preservar y distinguir la pluralidad de oferentes del servicio público de la educación superior, y en este caso, de amparar la institución universitaria basados en la aplicación literal del artículo 69 de la Constitución, así como también en lo expresado por la Corte Constitucional en la sentencia SU-667-1998 a saber: “La Universidad, cuyo fundamento es el perfeccionamiento de la vida y cuyo objetivo es contribuir a la formación de individuos que reivindiquen y promuevan ese fundamento, a través del dominio de “un saber” y de la capacidad de generar conocimientos, reclamando su condición de fines en sí mismos y no de meros instrumentos, es la Universidad que requiere, para “ser”, del reconocimiento efectivo de su autonomía. Otro tipo de instituciones de educación superior, que fundamentan su quehacer en objetivos distintos, como por ejemplo la mera profesionalización, si bien son necesarias en el mundo moderno, no pueden proclamarse como Universidades”.

5. Principio de reserva legal

La propuesta de articulado para una Ley Estatutaria de la Autonomía Universitaria tiene validez porque no se opone a la ley ordinaria que deberá expedirse para la regulación del servicio público de la educación superior. Además es legítima porque la Universidad ha sido reconocida constitucionalmente como una institución emblemática y relevante en el Estado social de derecho y por lo cual se le otorgó facultades especiales que requieren de una regulación especial para su correcto ejercicio y respeto.

Esta competencia, por principio de reserva legal (Corte Constitucional, 1997; 2010), está dada de manera exclusiva al Congreso en un tipo especial de normas y no puede ser asumida por el Poder Ejecutivo a través de actos administrativos, ni por el Poder Judicial a través de sentencias, tal y como ha ocurrido hasta la fecha. Es un vacío legal que debe ser subsanado para garantizar la seguridad jurídica que requieren las Universidades para el desarrollo de su misión.

6. La Universidad y la sociedad

La interacción de la Universidad con otros actores sociales en un Estado social de derecho no es accesorio. La relación Universidad-Estado-empresa se ha constituido en una fórmula clave para el desarrollo de la sociedad que requiere la instauración de escenarios institucionales para promover la construcción de puentes sin detrimento de la vocación que le asiste a las Universidades. Más aún, esta dinámica debe llevar a la legitimación social de la autonomía que se predica de las Universidades por parte de otras organizaciones sociales y no de ellas mismas, para que siguiendo consideraciones de la Corte (1997; 2010) su misión tenga el respaldo de la sociedad. Es por ello, que con el cuidado de no usurpar competencias regulatorias, se sugiere la creación del Consejo Nacional de Universidades como un espacio predilecto para la concertación y construcción de propuestas para las Universidades del país.

La Universidad en cuanto prestadora de un servicio público de educación superior debe rendir cuentas de su gestión y sus resultados a la sociedad, para generar un clima de profunda confianza en el entorno social que le permita llevar a cabo a sus actividades misionales.

REFERENCIAS

- Corte Constitucional (1987). Sentencia 026.
- Corte Constitucional (1989). Sentencia 055.
- Corte Constitucional (1993) Sentencia T-574.
- Corte Constitucional (1996). Sentencia C-006.
- Corte Constitucional (1997). Sentencia C-220.
- Corte Constitucional (1998). Sentencia SU-66.
- Corte Constitucional (2006). Sentencia C-319.
- Oliver, J. (1991). Alcance y significado de la autonomía universitaria, según la doctrina del Tribunal Constitucional. *Revista de Derecho Político*, 33,77-98.

¿POR QUÉ ES NECESARIA UNA LEY ESTATUTARIA PARA LA UNIVERSIDAD COLOMBIANA?

INTRODUCCIÓN

Después de varios años de trabajo, estudio, consultas y análisis, las Universidades asociadas en ASCUN tienen listo el Proyecto de ley sobre autonomía universitaria que será presentado por iniciativa parlamentaria en la actual legislatura. Desde su fundación, en 1957, la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) asume como principios fundacionales: la calidad académica, la defensa y promoción de la autonomía universitaria y la responsabilidad social, que son también los principios que sustentan la Universidad colombiana.

Los rectores y representantes de la Unión de Universidades de América Latina y del Caribe (Udual), reunidos en México el pasado mes de mayo de 2011, sesión en la cual se presentó, por parte de la Universidad Nacional de Colombia, el proyecto de ley estatutaria sobre autonomía universitaria. La propuesta jugó papel importante en la promulgación de la Declaración de Guadalajara¹, en la que los directivos expresaron que:

“La Universidad se enmarca dentro de un amplio conjunto de prerrogativas fundamentales entre las cuales se destacan la libertad de pensamiento y la libertad de cátedra para la generación de conocimiento tendiente a la formación integral de la persona y el desarrollo democrático de la sociedad”. Por esta razón, “la autonomía universitaria es la esencia misma de la Universidad y la condición para que pueda cumplir con su misión y sus responsabilidades con la sociedad”.

El documento, firmado por representantes de Universidades, provenientes de todos los países del continente, demuestra que el tema de la autonomía universitaria está presente en la agenda actual de las discusiones en América Latina, y preocupa por igual a todas las instituciones universitarias del mundo. Así queda expuesto en la Carta Magna Universitaria firmada por 388 Universidades en 1988, en la Universidad de Bolonia, y a la cual han adherido hasta la fecha 737 universidades alrededor del mundo, entre ellas 20 de Colombia. Los principios de la Carta Magna son:

“1. La Universidad -en el seno de sociedades organizadas de forma diversa debido a las condiciones geográficas y a la influencia de la historia- es una institución autónoma que, de manera crítica, produce y transmite la cultura por medio de la investigación y de la enseñanza. Abrirse a las necesidades del mundo contemporáneo exige disponer, para su esfuerzo docente e investigador, de una independencia moral y científica frente cualquier poder político, económico e ideológico. 2. En las Universidades, la actividad docente es indisoluble de la actividad investigadora, a fin de que la enseñanza sea igualmente capaz de seguir la evolución tanto de las necesidades y de las exigencias de la sociedad como de los conocimientos científicos. 3. Siendo la libertad de investigación, de enseñanza y de formación el principio básico de la vida de las Universidades, tanto los poderes públicos como las Universidades, cada uno en sus respectivos ámbitos de competencia, deben garantizar y promover el respeto a esta exigencia fundamental. Con el rechazo de la intolerancia y mediante el diálogo permanente, la universidad es un lugar de encuentro privilegiado entre profesores -que disponen de la capacidad de transmitir el saber y los medios para desarrollarlo a través de la investigación y de la innovación- y estudiantes- que tienen el derecho, la voluntad y la capacidad de enriquecerse con ello. 4. La Universidad, depositaria de la tradición del humanismo europeo, pero con la constante preocupación de alcanzar el saber universal, ignora toda frontera geográfica o política para asumir su misión y afirma la imperiosa necesidad del conocimiento recíproco y de la interacción de las culturas.” No se trata entonces de un hecho aislado, en el cual la Universidad colombiana tenga que asumir una posición frente a la distorsión de su naturaleza por las restricciones que la reforma de la ley de educación superior pretende. Es un principio universal de la, que es también universal.

En el contexto del país, se evidencia también que está en consonancia con el precepto de la Asamblea Nacional Constituyente, que consagró en el artículo 69 de la Constitución Política: “Se garantiza la

¹ La Declaración de Guadalajara, se incluye en el tercer capítulo de la presente publicación.

autonomía universitaria. Las Universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La norma establecerá un régimen especial para las Universidades del Estado. El Estado fortalecerá la investigación científica en las Universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”.

Y la Universidad colombiana ha sido fiel a este principio constitucional. Prueba de ello es su respuesta ante los desafíos del desarrollo nacional: ampliación de la cobertura; calidad, hasta alcanzar niveles de excelencia; investigación científica y divulgación del conocimiento; programas para reducir los impactos de la pobreza en los sectores menos favorecidos, como son el servicio social y voluntariado, entre otros; formación técnica y tecnológica, para atender las necesidades del sector productivo; y las políticas de mejoramiento de este nivel de formación. Los anteriores son algunos ejemplos de capacidad institucional que la Universidad puede mostrar, para atender las distintas demandas sociales, y como uno de los tantos actores con responsabilidad en el desarrollo económico y social.

DEFENSA HISTÓRICA

Para la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), la defensa de la autonomía universitaria es parte de su misión institucional, tal como consta en el Acta de Fundación del 14 de octubre de 1957: “La Asociación Colombiana de Universidades tendrá a su cargo la salvaguardia y el incremento de la autonomía universitaria, la libertad de enseñanza e investigación científica y cultural; el alto nivel académico e idoneidad de los estudios; la vinculación de la Universidad al análisis de los problemas nacionales; los programas de asociación de esfuerzos académicos; y, la solvencia económica de las Universidades”.

LA CONSTRUCCIÓN DEL PROYECTO

Después de más de diez años de estudio y análisis, en los últimos meses, se han llevado a cabo foros regionales y nacionales con estudiantes y docentes, encuentros temáticos, asesoría de expertos constitucionalistas y conceptos de ex magistrados de las altas cortes. ASCUN tiene listo el proyecto de ley estatutaria que, junto al concurso de dife-

rentes fuerzas políticas, se presentará al Congreso para definir normativamente los alcances y límites de la autonomía universitaria en nuestro país, en desarrollo del artículo 69 de la Constitución Política. Muchas Universidades han participado en este periodo, destacándose el papel y el compromiso de la Universidad del Rosario, la Universidad Nacional de Colombia y la Pontificia Universidad Javeriana.

En el proceso de elaboración del proyecto de ley estatutaria sobre autonomía universitaria, que se predica para las Universidades, el equipo jurídico ha venido trabajando en los fundamentos de la necesidad de regular este principio, mediante una ley de carácter estatutario. La labor se ha hecho a partir de un exhaustivo análisis de las actas de la Asamblea Nacional Constituyente, de las sentencias de la Corte Constitucional, de los derechos que consagra la Constitución de 1991, de la legislación internacional, desde una perspectiva comparada, además de muchas otras fuentes que han servido para precisar los argumentos de la exposición de motivos y el marco regulatorio del contenido de la propuesta.

La iniciativa fue aprobada por el Consejo Nacional de Rectores en junio de 2011. Se ha socializado con parlamentarios de diferentes bancadas y se ha hecho énfasis en que el proyecto es complementario al texto gubernamental que pretende reformar la educación superior, y que se radicaría el 31 de agosto del mismo año.

AUTONOMÍA: POR QUÉ Y PARA QUÉ

En el marco histórico, institucional y legal, antes señalado, ASCUN reitera ante el país, ante el Congreso y ante la opinión pública, la necesidad de una ley estatutaria que regule el ejercicio de la autonomía universitaria, de acuerdo con los siguientes lineamientos:

1. La autonomía se predica de las Universidades, puesto que son ellas las forjadoras del pensamiento crítico y se afirman como factor de desarrollo social. De allí la necesidad de ser independientes del poder político, del ente gubernamental y de las múltiples formas del poder económico. Por tanto, los miembros de las comunidades académicas que se organizan como Universidades son los titulares del derecho fundamental a la autonomía, sin la cual no podrían cumplir con la misión social que les ha encomendado la sociedad y el saber. Requieren entonces de la po-

sibilidad de autodeterminarse y autorregularse, como condición inherente a su razón de ser.

2. La ley estatutaria es el instrumento jurídico apropiado para conjugar los dos preceptos constitucionales, aparentemente contradictorios: el de la suprema inspección y vigilancia que le corresponde al Gobierno Nacional y el ejercicio de la autonomía por parte de las Universidades. Por eso, se propone que “el Estado, en las leyes que regulen su facultad de inspección y vigilancia, dispondrá de instrumentos que aseguren las condiciones mínimas de solvencia académica, económica y ética de las Universidades, de su cuerpo directivo y la transparencia en su gestión. De igual forma, establecerá mecanismos que verifiquen las condiciones de calidad de los programas de pregrado o de posgrado que conlleven el otorgamiento de títulos académicos por parte de las Universidades, especialmente en aquellos que por ley habiliten para el ejercicio de un oficio o profesión, sin menoscabo de lo establecido en la presente ley”.
3. La ley estatutaria propone la creación del Consejo Nacional Universitario como organismo para

la concertación de políticas públicas educativas, del plan sectorial y como ente privilegiado para la deliberación y coordinación de acciones para la Universidad colombiana. La creación de este organismo, que no se contrapone a la existencia del Cesu, asegurará la participación de la ente universitario en el diseño y desarrollo de las políticas de educación superior, para el logro de los objetivos de los planes de desarrollo y para la ubicación de la Universidad colombiana en el ranking de clase mundial.

4. El artículo 152 de la Constitución Política señala, en el literal a., que los derechos fundamentales son materia que se regula mediante ley estatutaria. La actual Ley 30 de 1992 y la reforma propuesta por el MEN apuntan a regular la prestación del servicio educativo, por tanto, tienen un propósito distinto al de la ley estatutaria. En consideración a que la educación se considera, en la Carta, un derecho social, pero por conexidad con los derechos fundamentales a la libertad de enseñanza, la cátedra y la investigación. En múltiples fallos de las altas cortes, se asume como tal.

LOS APORTES
DE LOS

RECTORES

APORTES DE
LOS RECTORES



LAS UNIVERSIDADES ENTREGARON SUS PROPUESTAS AL MINISTERIO DE EDUCACIÓN

JOAQUÍN SÁNCHEZ S.J¹

El Ministerio de Educación de Colombia tiene en su poder el documento elaborado por los rectores que conforman la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN). Documento que ha sido debatido de manera juiciosa y que, se espera, sea tenido en cuenta por parte del Gobierno a la hora de presentar al Congreso la reforma a la Ley 30 de educación superior.

La iniciativa, por parte del Gobierno, de debatir la ley ha sido acogida en diferentes instancias académicas y se ha convertido en una oportunidad interesante para replantear y analizar diferentes aspectos de la educación superior en Colombia.

El texto elaborado el pasado 13 de junio de 2011, después de varios meses de intenso trabajo, es una síntesis de varios otros presentados por las comisiones académicas, y estudiados por las comisiones rectorales.

A manera de ejes articuladores, se definieron los siguientes cinco postulados:

1. El sistema de educación superior es complejo, múltiple, variado, diferenciado e interrelacionado.
2. La tipología de las instituciones de educación superior es una consecuencia de las diferentes funciones del sistema.
3. La Universidad es una institución de educación superior con notas misionales distintivas, que fundamenta su autonomía en la consolidación de comunidades académicas.
4. La acreditación es voluntaria: en consecuencia, no puede operar como un mecanismo de diferenciación jurídica de las instituciones de educación superior.
5. Al considerar y reconocer la educación superior como bien público, el servicio deberá ser ofrecido por instituciones estatales y privadas sin ánimo de lucro.

En estos postulados está prácticamente resumida la posición de los diferentes académicos con respecto a la reforma.

Además, el documento desarrolla, nueve temas de especial importancia que deberían ser tenidos en cuenta en un nuevo proyecto de ley de la educación superior.

Estos temas son:

1. Principios de la educación superior.
2. Autonomía universitaria y el ejercicio de la inspección y vigilancia.
3. Construcción del sistema de educación superior.
4. El aseguramiento de la calidad de la educación superior.
5. La investigación y los posgrados.
6. La financiación de la educación superior.
7. La extensión universitaria.
8. La internacionalización de la educación superior.
9. El bienestar universitario.
10. Las Universidades con ánimo de lucro.

Entre ellos se destacan los principios de la educación superior, considerada esta como un derecho y un bien público, que debe entenderse en términos de la prestación del “servicio público”. Entendida como derecho, le corresponde al Estado garantizar su acceso a todos los ciudadanos con mérito para ingresar, para el desarrollo de la sociedad y del país. Como bien público, los beneficios que genera deben llegar a toda la sociedad. En este sentido los rectores se ratifican en que este servicio y bien, no es una mercancía en manos de entidades comerciales con ánimo de lucro.

La propuesta de ley aborda, de una manera muy particular, la autonomía universitaria y el ejercicio de la inspección y vigilancia. En la Constitución Política de Colombia, la autonomía es referente solamente de las Universidades y no todo el sector educativo. Según el documento “el ejercicio de la autonomía, por parte de la Universidad, es garantía de consolidación de la democracia, de la obtención de índices de vida más adecuados para toda la po-

* Rector de la Pontificia Universidad Javeriana.

blación, de equidad y de desarrollo social.” En este sentido se indica que la Universidad no puede gobernarse desde fuera por entes externos, aunque la autonomía universitaria no excluye el mandato constitucional de inspección y vigilancia, que tiene a cargo el ente gubernamental.

En el análisis de los rectores se presenta una diferenciación interesante entre inspección, que parte de la necesidad de presencia constante del Estado para garantizar un resultado, y la vigilancia, en la confianza ya depositada, y se erige para verificar niveles de calidad alcanzados. Cabe destacar que autonomía universitaria ha sido ampliamente discutido en diferentes instancias y ha sido presentada al gobierno como una propuesta sobre una ley estatutaria de la educación superior.

En cuanto a la construcción del sistema de educación superior se propone, entre otros, la promoción de alianzas estratégicas, de redes y de agrupaciones de instituciones que entren a apoyar el desarrollo permanente del Sistema de Educación Superior.

Además, se insiste en el fomento y el aseguramiento de la calidad de la educación superior. Los académicos advierten que “el acercamiento a los niveles óptimos de calidad exige incrementos permanentes en la inversión realizada por el estado, por las instituciones educativas, las familias y la sociedad en su conjunto”. Resalta que la acreditación de calidad otorgada a las instituciones no cambia la naturaleza de las mismas, sino que las fortalece en su identidad.

El punto de financiación de la educación superior contempla el hecho de que cada vez más es evidente la necesidad de recursos tanto para las Universidades estatales como para las privadas. El documento entregado al Gobierno presenta alternativas para generar recursos, como por ejemplo “el manejo de los aportes a las cajas de compensación, de tal manera que con ellos se asuma, además del pago del subsidio familiar, el cubrimiento de las

obligaciones que derivan en el marco de sus programas de bienestar universitario”. Se propone así mismo actualizar el índice de los costos de la educación superior elaborado por el Dane, con el fin de medir el incremento de los costos universitarios, y así utilizarlos como referente para asignación de recursos e incrementos de matrículas.

En lo relativo a extensión universitaria se establece, entre otros, reconocer el conjunto de prácticas y modalidades que constituyen diversas formas de conocimiento que se articulan con la sociedad.

El documento redactado por ASCUN tiene también en cuenta la internacionalización. Allí se destaca la necesidad, por parte del Ejecutivo, de “propiciar estrategias que estructuren un proceso de internacionalización de la educación superior, para promover proyectos de movilidad justos, equitativos, asequibles y con reciprocidad, incluyendo políticas de financiación y programas de intercambio entre Gobiernos”. En este sentido se propone la promoción de normas sobre programas de doble titulación, titulaciones conjuntas y también de homologación de estudios y reconocimiento de títulos.

En cuanto al bienestar universitario, se pone en evidencia su gran importancia para el desarrollo humano. Por ello se especifica que el 2% del presupuesto destinado al bienestar debe acorde con las instituciones, y por tanto no puede ser aplicado de manera homogénea. Se debe tener en cuenta el poder adquisitivo del estudiante, el porcentaje de estudiantes que pertenecen a sectores de población vulnerable y problemas de subsistencia.

Esperemos que este ejercicio de varios meses entre rectores y sectores del Gobierno sirva para presentar ante el Congreso una ley de educación superior que haga frente a las necesidades del país y propicie una formación de calidad y responda a una demanda que exige también una calidad en el servicio.

*REFORMA A LA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR¹*JUAN CARLOS OROZCO CRUZ^{*}**INTRODUCCIÓN**

Son manifiestas las dificultades que representan lograr el justo equilibrio entre las concepciones personales y los planteamientos de un colectivo tan diverso y calificado, como el de los rectores del Sistema Universitario Estatal (SUE), a propósito de un tema tan polémico y trascendental como el que se debate en este foro. Máxime cuando se está en representación de éste último en un escenario de debate público.

El actual Gobierno ha emprendido, como parte de la política educativa para la educación superior, la iniciativa de reforma integral de la ley 30 de 1992. A los efectos, ha elaborado un extenso documento que contiene 164 artículos, acompañado de un texto con exposición de motivos del que muy poco se ha dicho en el debate, que apenas se inicia y que no debería agotarse, so pretexto de los afanes de una política de gobierno.

La elaboración de una ley de educación superior no puede subordinarse a los intereses, aún asistidos de legitimidad, de un gobierno de turno. Lo que está en juego para la educación del país amerita un ejercicio sereno y una convocatoria que propicie la participación decisoria del conjunto de la comunidad universitaria y de los diferentes sectores que confluyen en el Sistema de Educación Superior del país.

El propósito gubernamental suscita todo tipo de controversias, expectativas y, por supuesto, preveniciones no infundadas. Casi dos meses después de la presentación del texto del proyecto, no se logra ver el alcance de la voluntad de concertación que se ha manifestado desde el Ministerio de Educación. Sobre los grandes temas que contiene el articulado, se han realizado presentaciones parciales y ante pequeños grupos, lo que no permite tener una visión de conjunto de la reforma propuesta y, menos todavía, inferir los fundamentos conceptuales y el

modelo de educación superior que se pretende promover con el nuevo marco normativo.

Los debates que han propiciado las instituciones de educación superior se han detenido, en muchos casos, en posturas reactivas o en miradas bastante fragmentarias en relación con la complejidad que caracteriza el campo de la educación superior en el contexto de la llamada sociedad del conocimiento y la información. El mecanismo con el que se ha conducido la socialización del documento oficial no ha logrado infundir, de hecho, un mensaje de confianza a la comunidad universitaria. En particular se genera la sensación de un tratamiento para los rectores del conjunto del sistema universitario y para las comunidades académicas que no se corresponde con la mayoría de edad y la madurez que, desde tiempos ancestrales y en pleno derecho, les han reconocido la sociedad y el conjunto de sus instituciones culturales.

Se lee entre líneas, además, una actitud de prepotencia por parte de los tecnócratas del Ministerio y de desbordada autosuficiencia por buena parte de los expositores artífices del proyecto y varios de sus defensores, al mantener marginada a la comunidad académica universitaria de la discusión de un tema de tan trascendental importancia o al descalificar muchas de las discrepancias que se han manifestado frente al contenido del proyecto, aduciendo juicios de valor o refirmando prejuicios en relación con la responsabilidad y pertenencia de instituciones como la Universidad pública.

El debate reedita, en nuestro contexto, una profunda discusión ética que, con respecto a la educación, ocupó el pensamiento de los filósofos del pragmatismo de comienzos del siglo XX: la relación entre fines y medios.

La Ley 30 ha permanecido vigente durante cerca de dos décadas, sometida a múltiples interpretaciones y a reformas sustantivas vía reglamentaria. Ha sido desbordada por la realidad que hoy reviste la

¹ Intervención foro ASCUN-SUE, Bogotá, 28 de abril de 2011.

* Rector Universidad Pedagógica Nacional.

educación superior colombiana. Los asuntos centrales que pretendía desarrollar y los problemas estructurales que se esperaba resolviera, siguen aún pendientes de una respuesta consonante con las demandas de las realidades sociales, políticas, económicas y, en particular, educativas propias del contexto colombiano. Muchos propósitos y estrategias de la norma no se desarrollaron en el momento y la forma que se requerían, o simplemente se establecieron de modo formal, muchas veces en versiones caricaturescas de lo que se proponía como parte estructural del sistema. Se cita, a manera de ejemplo, lo que ocurrió con la concreción del Fondo para el Desarrollo de la Educación Superior (Fodese) y, para no ir más lejos, la estructura y funcionalidad de la que se dotó al mismo SUE.

Sin duda alguna, en desarrollo de la Ley 30 muchos esfuerzos han emprendido las IES colombianas y no pocas realizaciones se podrían enumerar en las dos últimas décadas, en términos de cobertura; menos significativo quizás los logros alcanzados en el terreno de la calidad, por lo menos si se contemplan comparativamente en el concierto de los países iberoamericanos. La articulación estratégica de la educación superior con un Sistema de Ciencia, Tecnología e Información se quedó en muchos aspectos en el plano de ambiciosas afirmaciones y buenos propósitos que no llegaron a concretarse por razones económicas y políticas. El vínculo de los programas de formación e investigación con el sector productivo no ha alcanzado los efectos deseables. Así también, aspectos centrales en la perspectiva de la contribución a las políticas sociales, a la generación de riqueza material e inmaterial y a la redistribución social de los bienes de la cultura, que examinados retrospectivamente muestran saldos a todas luces deficitarios.

Así pues, muchas metas establecidas en desarrollo de esta norma permanecen pendientes, sin perder su vigencia. Otras que no podía contemplar, dadas las características del contexto histórico en que fue formulada, se presentan hoy como de necesario emprendimiento.

LA AUTONOMÍA DE LAS UNIVERSIDADES

La Ley 30 no incorporó, en su plenitud, el espíritu que la carta constitucional consignó, en el artículo 69, para dar este carácter consustancial a la institución universitaria.

Condición que cabe subrayar no ha sido más que reafirmada en estos tiempos de globalización

desmesurada, cuando más necesario se muestra el proceder autónomo frente al embate, no siempre filantrópico, del sector productivo y las demandas, no necesariamente nobles, del complejo empresarial-financiero-mercantilista que presionan sobre la naturaleza del producir universitario, cuyas realizaciones, dicho sea de paso, no están exentas de generar rentabilidad económica e impactos sociales. Es en virtud de su naturaleza autónoma que la Universidad puede interponer sus intereses más caros frente a otras instituciones y dinámicas que pugnan por definir los derroteros de la sociedad y encuadrar la cultura. La autonomía le es indispensable a la Universidad para poder cumplir con su función crítica de la sociedad, para ser ella en su esencia y poder desplegar plenamente sus potencialidades.

La autonomía no solo se predica de la materialidad que acompaña a la Universidad sino que es inseparable de su condición ontológica y de los procesos, a través de los cuales, se realiza y decanta como institución de educación superior claramente diferenciada y reconocida jerarquía frente a las otras instituciones educativas. En pocas palabras, la condición de Universidad no es adjetiva como lo plantea la propuesta gubernamental, por el contrario es sustantiva, no solo se predica de unas instituciones particulares de la sociedad sino que alude a la esencia de las mismas; no pudiendo ser otorgada por agentes externos y por tiempos definidos. Una esencia que la cultura occidental les ha reconocido al amparar su autonomía y que el conjunto de instituciones adscritas a ASCUN refrenda al promover el proyecto de ley estatutaria sobre el asunto.

La reforma que se perfila de la ley 30, concebida bajo el marco de una política de gobierno, no podrá menos que comprometer lo poco que aún se sostiene de la autonomía para la Universidad colombiana, después de la agobiante contrarreforma que se llevó a cabo durante la última década, en virtud del excesivo protagonismo del poder ejecutivo. De aprobarse una nueva ley, en el sentido en que se establece en la propuesta, se profundizará la distorsión de la tipología en la que se expresaría la estructura y organización del sistema, al conferir una autonomía ambigua y constreñida al conjunto de las IES.

A propósito de la tipología que se presenta en la propuesta gubernamental, grandes esfuerzos habrán de emprenderse por parte de las comunidades universitarias para exigir que el tema se discuta como corresponde y para que una definición en

torno a ella no se subordine a los afanes propios de las políticas a corto plazo.

FOMENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Es un aspecto que reclama toda atención, en el ámbito de esta llamada reforma. Compete al conjunto de las instituciones de educación superior, e implica políticas en otros campos como el de ciencia, tecnología e innovación y el de la prospectiva económica.

Ninguna sociedad moderna ha logrado transformar sus sistemas productivos y propiciar otros escenarios de bienestar social de espaldas a su educación superior, sin un claro compromiso del Estado con las instituciones técnicas, tecnológicas y universitarias. Este contexto presupone al menos dos campos de acción: una política pública que incentive los estudios superiores y la inversión del Estado y el sector productivo en el fortalecimiento de la capacidad investigativa y de formación de las IES. De otra parte, un pacto social auspiciado por el Estado, que reconozca el papel estratégico de la educación superior para la generación de riqueza con sentido de equidad y su necesaria articulación con la educación básica y media.

En los últimos años, el fomento se ha confundido con retórica de la calidad, que reduce esta importante demanda a un ejercicio mecánico de registros y certificaciones periódicas. Para propiciar una educación superior de calidad, se requiere, sin duda, un marco jurídico actualizado y prospectivo. Debe posibilitar la gestión de medios y acciones expeditas para superar el retraso científico, tecnológico y de gestión, presente en el conjunto de la institucionalidad colombiana de educación superior. Esta situación compromete su capacidad de respuesta frente a los problemas y retos que se evidencian en las diferentes regiones del territorio nacional o que se imponen, en virtud de las demandas y presiones que se desprenden de las dinámicas de internacionalización.

Lo que se infiere de una lectura detenida del proyecto gubernamental de reforma es una insistencia mayor en un esquema reduccionista y burocrático, que elude las urgentes inversiones que el sistema de educación superior colombiano requiere para no rezagarse aún más, con respecto a la media de los países latinoamericanos.

En el caso de las Universidades, las acciones de fomento, lideradas por el Estado, se hacen aún más importantes. Son estas instituciones las que mejor logran articular las inteligencias y canalizar los recursos para la investigación de frontera y la prospección de

innovaciones, que solo se muestran rentables a mediano y largo plazo, y no resultan atractivas para Gobiernos con visión a corto plazo o para el sector productivo urgido de ganancias en el inmediato término.

Sobre este tema, se precisa, por lo tanto, de una discusión amplia y participativa que se concrete en una real y efectiva política de Estado en relación con el fomento a la educación superior, que subsane muchos de los vacíos y desentendimientos que en este campo se generaron en la última década y que se agudizaron con la transformación del Icfes y la escasa importancia otorgada por los Gobiernos a Fodese. Por supuesto que apenas quedan enunciados algunos de los matices y aristas que incluyen el asunto del fomento para una actividad que la cultura precisa y hace posible, a través de un sistema que involucra instituciones de muy diversa jerarquía y naturaleza, así como complejas relaciones entre ellas, sus niveles y el conjunto del sistema.

EL FINANCIAMIENTO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

El desinterés de los Gobiernos nacionales frente al desarrollo de la Universidad pública es inocultable y ha sido una constante en las últimas décadas. Con renuencia se han limitado a respetar los mínimos establecidos por la Ley 30 para efectos de su financiación. En muchos casos, ha primado una interpretación pobre y sin rigor de los artículos que expresamente se ocupan del tema sobre la voluntad política de propiciar el desarrollo de un sistema de Universidades estatales robusto, dotado de dispositivos para el trabajo colaborativo y el afianzamiento de una comunidad científica y académica capaz de articularse con las de otros países y regiones, sin perder de perspectiva las especificidades de la realidad colombiana.

Un sistema reconocido como instancia para el acompañamiento oportuno y competente en asuntos vitales para el desarrollo de una economía competitiva, pero consciente de sus responsabilidades para con la equidad, la sostenibilidad a largo plazo y el equilibrio ambiental. Por otra parte, un sistema que aporte al desarrollo de la infraestructura física, a la implementación de las políticas sociales y al acompañamiento de la función veedora del Estado por parte de la sociedad.

Por el contrario, en el marco de esta discusión, hay que reconocer que no ha existido una política expresa y consistente para el fomento de la educación superior estatal y que, por ejemplo, los re-

cursos de inversión se destinan de manera más o menos contingente; no hay relación alguna con una política de mejoramiento de la calidad o, al menos, de atención a las necesidades básicas de desarrollo de las funciones misionales de las Universidades bajo la responsabilidad del Estado.

Aunado en ello, la presión ejercida en los últimos años, como consecuencia de la implementación de las políticas de cobertura, ha desencadenado un desmejoramiento paulatino de las infraestructuras físicas y tecnológicas, de los recursos destinados a la investigación, de la capacidad de respuesta frente a la internacionalización, de deterioro de los ambientes institucionales y de los equipos académicos.

En reciente estudio, realizado por una comisión de vicerrectores administrativos y financieros, en veintidós de las treintaidós instituciones que conforman el SUE, se pone de presente cómo hasta el año 2010 a ellas llegaban aportes cercanos a los 680 mil millones de pesos, de sus recursos propios, para atender obligaciones laborales derivadas de la aplicación de los decretos reglamentarios de la Ley 30 y de las sentencias constitucionales proferidas en el ámbito de su interpretación y desarrollo.

Estos recursos, por supuesto, han dejado de ser canalizados para atender necesidades sentidas de las Universidades, como las ya señaladas. Ilustran una fracción de la desatención del Estado a sus responsabilidades con el fomento de la educación superior. Estos vacíos y deficiencias no pueden subsanarse con un esquema de financiamiento que opera casi expresamente bajo el modelo de subsidio a la demanda, y con el apoyo eventual del mecenazgo de la empresa privada.

LA EQUIDAD DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Equidad que no solo se resuelve en términos de ampliación de cobertura, sino en una verdadera democratización del acceso y en un adecuado aseguramiento de la permanencia dentro del sistema. Este es un reto cuya solución desborda con creces la mera estrategia del crédito educativo.

Incorporar el componente de equidad resulta prioritario para atender una deuda histórica del Estado para con los sectores de la sociedad menos favorecidos, a lo largo y ancho de la geografía nacional. Implica claras políticas para asegurar la permanencia de estudiantes en el sistema, y estrategias curriculares y de bienestar universitario que permitan compensar los claros déficits de capital cultural de la

mayoría de universitarios provenientes de estratos económicos bajos, de los sectores rurales y de las regiones apartadas de los grandes centros urbanos.

El Estado no puede desentenderse de las consecuencias que se desprenden de las dinámicas de universalización de la educación básica y del ostensible incremento de cobertura en educación media. Ello ha desencadenado una demanda creciente a las instituciones de educación superior como expresión de las legítimas aspiraciones de los jóvenes bachilleres de formarse para un mundo cada vez más exigente y competitivo.

No se trata, como en otras épocas, de concebir la educación superior como factor de movilidad social. Se trata de contemplar también su capacidad para promover la realización personal, movilizar el sector productivo y, quizás lo más importante, salvaguardar la cultura de la creciente entropía a la que la someten las estrategias mediáticas, la colonización tecnológica de la vida y el desbordado flujo informacional, amén de los efectos derivados de las múltiples violencias que se manifiestan en nuestra realidad cotidiana.

La Universidad acoge en su seno lo mejor de la inteligencia de la sociedad que le otorga la condición de escenario privilegiado de la cultura. No puede, por ello, ser inferior a las exigencias que los tiempos de cambio le plantean. Le corresponde liderar a las comunidades académicas en sus dinámicas de interacción y de interlocución con las diferentes esferas de la vida pública.

Así pues, es perentorio para la Universidad pronunciarse a propósito de los asuntos que comprometen su futuro y sus posibilidades de pervivencia. Por otra parte, le es obligatorio disponer sus espacios para el encuentro de múltiples perspectivas y aproximaciones en lo que constituye una de las actividades consustantivas al ser universitario: el debate democrático, la polémica sustentada en las diferentes formas de argumentación, la formación de nuevas generaciones en un ambiente dialógico en el que se despliega la crítica y la solidaridad.

Disposición y acciones que se reclaman en toda su capacidad de movilización, si se quiere brindar a la sociedad colombiana -y a sus futuras generaciones- la Universidad y el sistema de educación superior, que reclama una cultura de la convivencia, de la democracia responsable y de la justicia social. Muy diferente a aquella que ha conducido a las condiciones de violencia, desigualdad, corrupción y exclusión, desde donde se ha justificado la desmedida inversión en la guerra.

DIÁLOGOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR¹

ALBERTO URIBE CORREA*

Agradezco al doctor Néstor Hincapié, nuestro anfitrión, por la acogida que nos da; al doctor Bernardo Rivera, director ejecutivo de ASCUN, igualmente un saludo especial para los directivos de instituciones de educación superior, docentes, estudiantes y todas las personas que van intervenir.

El país y el sector académico son conscientes de la necesidad de tener una ley de educación superior que ponga a tono al país con las múltiples necesidades del sector. La Ley 30 del 92 concluyó con avances fundamentales en la educación superior en el país, para bien. Pero, para mal, permitió la creación de muchas instituciones denominadas “de garaje”, por falta de la presencia del Estado, como constitucionalmente tenía la obligación en la parte de vigilancia y control.

Desde el cuerpo rectoral se solicitó muchas veces a la Ministra de Educación y al anterior Gobierno que se hiciera un análisis cuando se cumplieron quince años de la ley; de lo bueno lo malo y lo feo. Desafortunadamente esto nunca se realizó. No obstante, quienes han trasegado desde la administración universitaria, desde la academia o desde la investigación sí pueden palpar que la ley hizo avances y desarrollos importantes en el sistema de educación superior en nuestro país. Pero, producto de esos análisis y esas percepciones, se sabía que en este mundo global había que avanzar más, entre otras cosas, porque se recordará que la Ley 30 se venía discutiendo tiempo atrás, anterior a la nueva Constitución del 91, acuerdo que hicieron los colombianos para regirse como Estado. La ley, en muchos aspectos, carece de principios constitucionales, que era necesario desarrollar para bien de la educación superior.

Entre el 10 y el 11 de marzo el señor Presidente y la señora Ministra, María Fernanda Campo invitaron a los rectores de las Universidades estatales para presentarles la propuesta de ley que había elaborado el Gobierno, en ocho meses de ejercicio del

doctor Juan Manuel Santos. Inicialmente criticamos que no se hubiera tenido en cuenta al sector de la educación pública y privada para el debate en la construcción de esa propuesta.

Sus palabras fueron más o menos: “Es que los tiempos de la academia son muy distintos a los del Gobierno..., y conscientes de ello nos gastamos un tiempo importante revisando, entre otros, memorias que han dejado esas comisiones de que les hablábamos al principio, tanto el doctor Néstor como yo, para tratar de plasmar esta propuesta, pero me parece una persona franca, clara y asequible”.

“Pero este es el borrador de la propuesta que tiene el Gobierno, mírenlo, analícenlo con la Ministra. Dijo ella: “Estamos para construir con el sistema una verdadera ley de educación superior que ponga a tono al país en las grandes ligas de formación, de investigación, de relacionamiento, como tiene que proponer una ley de este tipo”.

Mucho se ha escrito, se ha hablado y muchos se han movilizado; el movimiento que se tuvo en el país la semana pasada demuestra el interés y la importancia. No se ha visto, desde el día que se expide la propuesta hasta hoy, que no haya en más de un periódico comentarios frente a la ley de académicos, de rectores, de expertos sobre el tema.

Esto habla de la preocupación y del interés nacional porque haya una muy buena ley de educación superior. Pero igualmente, y es posible que se omitan muchos comentaristas y tratadistas sobre el tema, solo tres le han apostado a la ley; han hablado bien de ella.

El gran número de articulistas, expertos o no sobre el tema ha hecho diatribas o comentarios no favorables al proyecto de ley que propone el Gobierno nacional. Unos, muy marginalmente, han dicho que es necesario, como se ha dicho desde mucho tiempo atrás, un mejor financiamiento para la educación superior; otros hablan de la autonomía como la esencia y el fundamento de la Universidad, desde

¹ Intervención en el Foro ASCUN-SUE. Medellín, 15 de abril de 2011.

* Rector Universidad de Antioquia.

su nacimiento, no importa donde haya nacido, en Bolonia o en Alejandría, es esencia y es fundamento de la ley.

Los rectores de las Universidades privadas, como lo es presidente de ASCUN y muchos otros, han hablado de la excesiva vigilancia y control que se propone en la ley. Otros han hablado bien de la norma, sobre todo en los foros realizados en Bogotá, convocados por el Ministerio de Educación Nacional, con expertos nacionales e internacionales. Participaron rectores de Universidades públicas y privadas, rectores de técnicas y tecnológicas, asambleas de estudiantes y asociaciones de profesores. Actores internacionales se marginaron de opinar sobre la reforma a ley. Se enfocaron a hablar, como organismos multilaterales, de lo que está pasando en el mundo y cómo ven a Colombia. Los rectores de las instituciones técnicas y tecnológicas hablan muy bien y acogen la ley, porque les dan un reconocimiento importante.

La parte motiva de la ley frente a algunos artículos es pobre e inconsistente. No parte de definir cuál es nuestra realidad, cuáles deben ser los principios que deben regir la educación superior en un país como Colombia. No obstante sí se tocan, dentro de un mundo global, el desarrollo de la ciencia y la tecnología. Estos campos han girado en un espacio vertiginoso donde las condiciones sociopolíticas son realmente preocupantes.

Hasta ahora la discusión se ha centrado en el aspecto que tiene que ver con, como es el caso particular de las públicas, con la financiación con la autonomía, con la vigilancia y control, y con la certificación de las IES.

En estos aspectos se han centrado los académicos, los expertos y los comentaristas. No es que no sea importante; es fundamental. Pero, lo primero y más esencial es establecer qué es la educación superior y cuál es la Universidad que el Gobierno le está proponiendo a este país. Pero, ¿cuál es la educación superior que quieren los colombianos, como personas fundamentales en este sistema de educación? Esta pregunta es la primera y fundamental.

Podría esperarse entonces que en el documento *Elementos para la discusión* se hiciera claridad sobre este tema. Inicia tomando como referente los desafíos de la globalización y del siglo XXI, que lógicamente tiene que estar en este contexto. Al conocimiento, al manejo de la información, al uso de las nuevas tecnologías, se les da importancia y una trascendencia. El valor cada vez mayor de la inno-

vación y la necesidad de desarrollar en las personas habilidades y competencias como principal herramienta para la competitividad. Desde ese momento surge la gran preocupación: ¿esta es una política de Estado o es un proyecto de gobierno? La administración del doctor Santos habla de la competitividad como herramienta para superar la inequidad.

Se menciona la necesidad de fortalecer la singularidad, la diferencia y la identidad cultural. Es allí donde se ameritan análisis de fondo, pero como fuente de innovación igualmente para la competitividad, no como para la formación integral, que es lo que todos persiguen e identifican como su responsabilidad como educadores y como instituciones de educación superior.

Más adelante se vuelve a la misma idea. Para alcanzar los niveles de desarrollo y competitividad que se requieren, para lograr el bienestar y la prosperidad que deseamos, el país debe abocarse a la tarea urgente de incorporar, de manera más contundente, la innovación, el uso de las nuevas tecnologías, la investigación y el emprendimiento en la educación. Y para asegurar estos avances, la Universidad debe acogerse a los procesos de acreditación, registro calificado, autoevaluación y mejoramiento continuo. A todos preocupa este razonamiento que se hace en un momento trascendental y con una ley de la importancia que todos pretenden.

La política educativa se aborda muy marginalmente, muy separadamente. Es la esencia, la filosofía, el centro que debe preocupar, porque luego se pasa a mirar lo que hay de la ley 30 actual vigente, el Plan Decenal de Educación y los compromisos del actual Presidente, en los cuales el tema de cobertura, calidad, fomento y evaluación son centrales. Mucho recoge del gobierno anterior y de las políticas que aún son válidas.

En el párrafo *Elementos para la discusión* solamente se plantea con detenimiento el tema de la autonomía universitaria. En forma somera habla de la importancia de la educación superior, al afirmar: “para el desarrollo sociocultural y económico del país y para la construcción del futuro nacional y de la humanidad”. Esta frase recoge la razón de ser de la Universidad.

En resumen, en el párrafo se está proponiendo la razón de ser de la Universidad y de la educación superior; estas parecen estar ligadas, fundamentalmente, a la competitividad y a la productividad, mediante la innovación el conocimiento y la tecnología.

¿Qué es en este contexto la Universidad y cuál la responsabilidad de la educación superior? Este es el punto central del debate del proyecto. Luego se discutirá en relación con ello cómo se financia, cómo se conserva la autonomía para que puedan materializarse plenamente estos principios.

Ya en el articulado, en el título 1 Principios, contra lo esperado, no menciona el tema de la competitividad, que es el fundamento de los principios y las motivaciones para la propuesta de la ley, y la productividad, que en los *Elementos para el debate* aparece desgajada en el marco normativo. ¿Es esto un olvido, un cambio de criterio, un contentillo para unos o para otros?

En el articulado propuesto hay que reconocer el mérito de derogar el artículo 1, de La ley 30, pues era vergonzoso empezar una ley con lo que se proponía. De todas maneras, bastante fiel a ella en los siguientes artículos entre los cuales está la definición en que la educación es considerada desde el punto de vista de Estado, como un servicio público y no desde el punto de vista del ciudadano, como se ha venido hablando, discutiendo y estudiando en una forma clara e interesante.

También mejora la ley en el artículo 2 cuando introduce los conceptos de acceso y permanencia de los estudiantes, y en el artículo 3 cuando habla de formación de ciudadanos. Sin embargo, es bueno señalar, que en el artículo 128 de la ley 30 se hace obligatorio el estudio de la Constitución Política y de la instrucción pública, que era uno de los grandes valores de la ley, tema este que queda diluido en lo propuesto en el artículo 3, entre otros artículos de diversa índole.

En el artículo 5, en tres líneas, resuelve temas como el de los principios de moralidad, ética y transparencia. Acá se quiere paliar la derogación del artículo 129 por el cual la formación en ética profesional es actualmente obligatoria en todos los programas de educación superior. En el articulado propuesto no lo tiene en cuenta y es consecuente con lo que mencionaba porque en los valores, los principios y la motivación no se tiene en cuenta la corrupción, la crisis humanitaria, el estado en que se encuentra nuestro país.

Título 2 Capítulo 1. De las instituciones de educación superior. La tipología que se ha discutido, que ha sido de amplio debate, y se ha incorporado en nuevas leyes, ni siquiera intenta aproximarse a una definición de instituciones de educación superior. Llanamente nos pone a todos en el mismo ni-

vel y borra toda la tipología que hay en el mundo y que es de debate permanente entre los expertos del tema.

En el artículo 11, objetivos de las IES, olvidan hablar de la formación ciudadana y lo que ella conlleva es la construcción de identidad nacional y la conservación y transformación de los valores. También de la formación de valores morales respecto de la vida, la justicia y la solidaridad. En todas las instituciones lo correspondiente a valores está incorporado.

Para concluir, el proyecto es cuestionable en un punto clave de una ley que pretende regular el servicio público de la educación superior. Carece de fundamentación y principios que le den solidez y permitan desarrollar de alguna manera consecuente y coherente. Ello se ve en el articulado en un el tema de la equidad. Más visible en el documento de *Elementos para la discusión*, pero en menor grado en el proyecto mismo. Ligado a la cobertura y a la calidad, es donde se refieren a este principio de equidad, está contradicho por las políticas de financiación, propuesta que afectará con mayor fuerza, no tengan duda, a los estudiantes de menos recursos y estratos más pobres. Se pensaría que en esta propuesta en la que se habla de equidad, se va a superar esa gran dificultad para la población más vulnerable.

¿Deberá estar el Sena en esta ley? Porque este tiene su propia ley. Se mejorará en su vocación de educación para el trabajo, que tanto necesitan los colombianos, incorporándolo en educación técnica y tecnológica, haciendo inclusive competencia desleal con ellas. En el Plan de Desarrollo está impresa la propuesta del presidente Santos para acceder a la presidencia, donde en el SENA, está la fuerza para la gran cobertura de la educación superior.

También suscitan gran preocupación algunos temas que tratará el Vicerrector de Investigación de la Universidad de Antioquia. Tienen que ver con las funciones propias de la Universidad, como la docencia, la investigación y la extensión, que requieren de un importante debate. No quedan claras ninguna de las tres acciones misionales, puesto que cuando la ley llama IES a todas y da la posibilidad de tener todos los ciclos de formación, es avisado que instituciones hermosas, con gran vocación social, de gran tradición se distraen de su misión original por competir con muy poca calidad.

Se hace referencia a las públicas con las Universidades que vienen haciendo una excelente la-

bor en la formación del recurso humano en el nivel superior, creando especializaciones, maestrías y doctorados. Según el proyecto de reforma, se darán cinco años para acreditarse, teniendo en cuenta lo costoso que es un proceso de acreditación. Se evidencia una cierta miopía o un cierto desconocimiento frente al tema.

La intención de esta intervención es poner en consideración algunas ideas para la reflexión.

Para terminar, quiero hacer un reconocimiento público a la buena actitud de la Ministra María Fernanda Campo, en lo que tiene que ver con la posibilidad de discutir y recibir propuestas en torno al proyecto de ley. Considero que ha habido muchas críticas y mucha discusión, pero muy pocas propuestas. Invito a que se estructuren propuestas serias.

DIÁLOGOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR

ALFONSO LONDOÑO OROZCO¹

INTRODUCCIÓN

En el marco del proceso de discusión que debe surtir el proyecto de reforma de la Ley 30 de 1992, presentado recientemente por el Gobierno nacional, es necesario partir de indicadores básicos, suministrados por el Sistema de Información de la Educación Superior (Snies) del Ministerio de Educación Nacional, que permitan conocer el estado actual de la educación superior en Colombia.

CLASIFICACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR¹

Instituciones de educación superior 286:

- Universidades:	80 (32públicas y 48 privadas)
- Instituciones universitarias:	114
- Instituciones tecnológicas:	51
- Instituciones técnicas:	41

Universidades acreditadas institucionalmente: 21

- Públicas:	8
- Privadas:	13

Presupuesto general para el año 2011:

- 4 billones de pesos aproximadamente
- Aportes de la nación y las entidades territoriales a las IES: 2.48 billones (para el año fiscal 2011). Según datos del MEN.

Aporte promedio por estudiante del Estado a la universidad pública: \$3.515.548.

- Participación del Estado a comienzo del año 2000: 95%

Participación del Estado hoy:	55%
Alumnos en Universidades públicas:	927.295 al 2010
Alumnos en Universidades privadas:	741.125 al 2010

Distribución de ingresos en las Universidades públicas (según MEN):

Aportes oficiales:	55%
Matrículas:	16%
Asesorías:	12%
Otros ingresos:	12%
Educación Continuada:	3%
Investigación:	2%

Distribución de gastos en las Universidades públicas (según MEN):

Docencia:	43%
Administración:	41%
Otros gastos:	9%
Extensión:	6%
Investigación:	1%

Grupos de investigación:

Universidad Nacional de Colombia:	636
Universidad de Antioquia:	225
Universidad del Valle:	167
Universidad de Los Andes (privada):	154
Universidad Javeriana (privada):	125
Universidad Industrial de Santander:	97
Universidad Externado de Colombia (privada):	43
Universidad del Norte (privada):	40
Universidad Tecnológica de Pereira:	88
Universidad del Quindío:	34
Universidad Católica de Risaralda (privada):	15
Universidad de Caldas:	58
Universidad del Tolima:	38

* Rector Universidad del Quindío. Intervención Foro ASCUN-SUE. Pereira, 5 de mayo de 2011.

¹ Fuente: Cifras tomadas del sitio web del Observatorio de la Universidad Colombiana, en artículo publicado el 10 de abril de 2011.

Los datos relacionados anteriormente caracterizan cuantitativamente el sistema de educación superior, que se regula actualmente por la Ley 30 del 29 de diciembre de 1992, y que actualmente pretende reformarse, actualizarse o simplemente cambiarse. El mecanismo es un proyecto de reforma que viene generando un sinnúmero de posiciones tanto a favor como en contra del mismo. Indudablemente, hace falta mayor difusión y clarificación frente a la intencionalidad de la reforma. Se adolece de una fase amplia o etapa de discusión y análisis en los diversos sectores que permean: alumnos, padres de familia, profesores, administrativos y directivos académicos entre otros; para luego abordar un escenario de concertación entre el Gobierno central, el ministerio del ramo y las instituciones de educación superior; y finalmente radicar un proyecto de ley en el Congreso de la República, de modo que recoja lo anterior. Los temas que se tratarán se reúnen en cuatro grandes aspectos: autonomía universitaria, calidad y acreditación; ciencia, tecnología e innovación y posgrados; y financiamiento y organización del sistema de educación superior.

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA, CALIDAD Y ACREDITACIÓN: EL COMPONENTE DE LA AUTONOMÍA

Diagnóstico del Estado

El concepto de autonomía universitaria se refiere a la libertad de acción de los centros educativos superiores, de modo que las restricciones son excepcionales y deben estar expresamente previstas en la ley. La Honorable Corte Constitucional lo explica y justifica en lo conceptual: “La Universidad es, desde sus orígenes en los siglos XIII y XIV, una institución marginal, necesaria para la sociedad que la crea y la reclama, pero distinta de ella misma; su misión fundamental es, según Michele Henry, “la cultura”, concepto que se preserva y construye a partir del tríptico que conforman la ética, la ciencia y la estética, y que se realiza a través de acciones dirigidas a producir y adecuar conocimiento, y a transmitir un determinado saber a tiempo que lo hace crecer con base en la investigación. Por eso quienes la integran están legitimados, y así lo reconocen el Estado y la sociedad, para darse sus propias leyes y directivas, leyes que paralelamente permitan su conservación y crecimiento”.

Discusión sobre la reforma

El tema de la autonomía es uno de los que más preocupa a la comunidad universitaria del país, pues es vigilada y controlada mediante la participación del Gobierno en los consejos superiores. Además, “la autonomía para la administración de recursos y garantizar el cumplimiento de su misión social, ha recibido toda clase de presiones indebidas, a través de la manipulación de indicadores y el manejo de mecanismos de premio y castigo, para que se cumplan las metas de aumento de cobertura, con los mismos o menores recursos. Si una Universidad, en ejercicio de su autonomía responsable y su compromiso con la sociedad, da prioridad a la formación de alto nivel con base en incentivos a la investigación y desarrollo de los posgrados, puede ser castigada fiscalmente” (Ordóñez, s.f.).

Lo que se encuentra en riesgo es lo dispuesto en nuestra normatividad: “Ley 30/92: Artículo 28. La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente ley, reconoce a las Universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional. Corte Constitucional: Aparte subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-337-96 del 1 de agosto de 1996, Magistrado Ponente Dr. Hernando Herrera Vergara”.

La Honorable Corte explica que “las Universidades del Estado son instituciones que para mantener y preservar su esencia deben estar ajenas a las interferencias del poder político; en consecuencia, no pueden entenderse como parte integrante de la administración, o como organismos supeditados al poder ejecutivo, ellas deben actuar con independencia del mismo y no estar sujetas a un control de tutela como el concebido para los establecimientos públicos, concepto que por sí mismo niega la autonomía”.

Propuesta de la Universidad del Quindío

El artículo 28 de Ley 30 de 1992 se conserva en el proyecto en el artículo 6, ampliando su cobertura a otras instituciones diferentes a las Universidades. Sin embargo, se ha generado preocupación en la comunidad universitaria, debido a que existe la posibilidad de vulneración de esta prescripción por el ingreso del capital privado y sus exigencias (hoy desconocidas), razón por la cual desde la Universidad del Quindío se considera la necesidad de respaldar la propuesta de ley estatutaria sobre autonomía, simultánea a la reforma a la Ley 30, como se expuso en el Consejo Nacional de Rectores, (ASCUN, 29 marzo 2011), para darle un sustento legal a dicha dimensión, consagrada en el artículo 69 de la Constitución Política.

COMPONENTE DE LA CALIDAD Y LA ACREDITACIÓN

Diagnóstico del Estado

A partir de la normatividad vigente y del Plan Decenal de Educación 2006-2016, el Gobierno nacional, mediante la propuesta de reforma de la ley 30 de 1992, se ha trazado la meta del mejoramiento de la calidad en el nivel de la educación superior. Lo anterior contempla el fortalecimiento de la acreditación y el sistema de aseguramiento de la calidad y la evaluación. Esto implica, además, que se alcancen ciertos niveles de desarrollo y competitividad, para lo cual, se prevé la urgencia de abordar la innovación, el uso de nuevas tecnologías, la investigación y el emprendimiento. Desde luego, la obtención de altos indicadores de calidad implica que el sector de la educación superior se convierta en modelo de eficiencia, transparencia y gestión de calidad.

En esta línea de pensamiento, se pretende también que la búsqueda de la calidad educativa, coloque a Colombia en sintonía con el contexto internacional de la educación superior. Ello conduce a superar desigualdades e inequidades del sector, para permitir el fortalecimiento de sistemas educativos incluyentes, sistemas de evaluación pertinentes, progresivas estrategias de internacionalización y una evidente diversificación y flexibilización del sistema. En esta perspectiva se hacen comparativos con las transformaciones en la educación superior, desarrolladas en la última década, en países como Brasil, Chile, China, Estados Unidos y Corea.

Así pues, para el componente de la calidad, el Gobierno nacional diseñó en el proyecto de refor-

ma de la Ley 30 el *Título V: Sistema de Calidad de la Educación Superior*. Capítulo I: *Aseguramiento de la Calidad, Acreditación, Evaluación y Fomento*, plasmado y desarrollado en los artículos 72 al 81. Parte de ciertos logros del sector como el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Saces), esto permitió que el 100% de los programas cuente con certificación de calidad; el 13% tenga acreditación de alta calidad, 21 instituciones acreditadas institucionalmente (8 son públicas y 13 privadas), 4072 grupos de investigación registrados en Colciencias, 405 revistas indexadas, y 13.5% de los docentes con formación doctoral. No obstante lo anterior, Colombia no tiene ninguna Universidad entre las quince primeras de América Latina ni entre las primeras 500 del mundo.

Discusión sobre la reforma

Desde luego, la calidad va de la mano del tipo de institución, cuyas características determinan su proyección social. En este sentido, la propuesta modifica la denominación en el sistema universitario y las instituciones técnicas, tecnológicas y universitarias pasarían a ser simplemente instituciones de educación superior, mientras que, por otra parte, las Universidades conservarían su designación, para lo cual deben ajustarse a cinco exigencias:

1. Contar con cuerpos profesoriales en ciencias básicas.
2. Contar con acreditación institucional.
3. Contar con programas académicos en por lo menos tres áreas del conocimiento.
4. Desarrollar investigación de alto nivel, demostrable a través de grupos de investigación reconocidos en las dos categorías superiores definidas por Colciencias y por lo menos en tres áreas del conocimiento.
5. Tener por lo menos un programa de doctorado debidamente autorizado.

De esta manera, aunque se mantiene el espíritu de la acreditación, el texto refleja la contradicción, en donde, por un lado se mantiene el carácter de gestión autónoma y voluntaria, pero por otro, se vuelve obligatorio para las Universidades que quieran mantener su condición.

Por esta razón, de más de ochenta Universidades, solamente veintiuna tendrán la impronta de acreditadas institucionalmente, según los indicadores actuales, y cerca de sesenta perderían dicha

calificación. En caso de darse esta situación, ¿cómo pasarían a denominarse las que no puedan mantenerse como “Universidades”? Desde luego, ello afectaría la calidad, por cuanto tendríamos instituciones de educación superior de primera, de segunda y de tercera. El riesgo consiste entonces en que Colombia tendría dos tipos, no las públicas y privadas respectivamente, sino entre las de buena calidad y las de baja calidad. Panorama que surge de la consideración de que las Universidades de alta calidad necesitan recursos superiores a la inflación.

Por otro lado, frente al hecho de que la educación superior pública colombiana está perdiendo su capacidad de reclutar a los mejores profesores y de actualizarse para mantener su calidad, esta reforma no diseña incentivos para mejorar en ese campo. En el caso de la Universidad pública, lo que se debería buscar es un sistema de distribución de recursos que apunte hacia ese objetivo, es decir, que en lugar de ofrecer más dinero a las Universidades que amplíen solo en cobertura, estos recursos los destinen también a evidencias en procesos de calidad (Angulo, C. 2011).

Con respecto a la investigación, tal como se presenta en la propuesta, se podría entender que la investigación de alto nivel se restringe para las Universidades, lo cual sería una gran desmotivación para el esfuerzo que vienen adelantando las que no lo son. Aunque se abre la posibilidad para que los institutos y centros dedicados exclusiva o primordialmente a la investigación, puedan ofrecer, previo convenio con instituciones de educación superior, y conjuntamente con estas, programas de posgrado. Lo que no se detalla es si las IES en convenio deban tener o no un pregrado directamente relacionado con el posgrado.

Según se deduce de la propuesta, la división actual de metodologías presenciales, a distancia y virtuales, desaparecerían y comenzaríamos a hablar en Colombia de una sola formación, que integre, en ejercicio de la autonomía de las IES, las mejores alternativas pedagógicas de mediaciones virtuales, presencialidad y otros recursos tecnológicos. Dice la propuesta que “las instituciones de educación superior definirán, de manera autónoma, las modalidades en las que desarrollen sus programas académicos”.

Propuesta de la Universidad del Quindío

Para atender eficientemente la educación superior con calidad, es imprescindible la distribución

equitativa y justa del presupuesto asignado al sistema. Para alcanzar los niveles de calidad exigidos es necesario que el Estado haga los aportes programados, de tal forma que se consoliden los planes de mejoramiento como obras de infraestructura, laboratorios, bibliotecas, tecnologías de la información y la comunicación. Lo anterior parte del supuesto de que todo indicador de calidad tiene un costo asociado.

Se requiere un sistema de calidad unificado que incluya los ciclos previos de la educación, de tal forma que los resultados esperados y que la sociedad le exige a la educación superior, correspondan con estrategias pedagógicas integrales. Por ejemplo, muchos de los fenómenos de desempeños académicos deficientes en la universidad, como los bajos niveles en matemáticas y comprensión lectora, tienen que ver con déficit de formación acumulados de la primaria y el bachillerato. Esta situación perpetúa la inequidad entre los sectores más pobres de la población, que no pueden acceder a la educación superior, no solo por motivos económicos, sino también por las deficiencias en formación de los sectores precedentes, y los sectores más privilegiados, que gracias a una mejor educación previa, se están quedando con los cupos de las Universidades públicas.

Por lo anterior, es necesario articular en la propuesta el tema de la calidad de la educación superior en un único organismo autónomo que regule tanto los procesos de acreditación como los de aseguramiento de la calidad (registro calificado) de programas e instituciones y aún las certificaciones de procesos administrativos a las que hoy día están obligadas las Universidades para cumplir otras normatividades. Dicho organismo, a su vez, diseñaría los sistemas de evaluación de calidad para instituciones de educación básica y media. Generaría sinergia en todo el sistema de educación público, con el objetivo claro de alcanzar lugares de privilegio en las pruebas internacionales como Pisa, para ubicar, en el mediano plazo, una de nuestras instituciones universitarias entre las mejores quinientas del mundo.

CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN Y POSGRADOS

Diagnóstico del Estado

Teniendo en cuenta que la investigación es fundamento de la docencia, medio de avance de la

sociedad y soporte de la transferencia social del conocimiento, la propuesta desarrolla, en el título XI, el componente de investigación, innovación y desarrollo (I+D+I), que no se había desplegado explícitamente en la Ley 30, el cual busca, según el Gobierno, atender el desafío de promover la mayor articulación entre la academia y los requerimientos de la sociedad.

De acuerdo con la norma, el Ejecutivo quiere calidad, propósito loable que se refleja en los textos de los artículos 147 y 148:

“Las Instituciones de Educación Superior deben asumir como uno de sus objetivos el desarrollo de investigación científica, técnica y artística, así como la formación de investigadores y abordarán tanto la investigación básica, como la investigación aplicada y la innovación” (Artículo 147).

“La actividad y dedicación investigadora y la contribución al desarrollo científico, tecnológico o artístico de los docentes e investigadores de las Instituciones de Educación Superior, será un criterio para determinar la calidad y eficiencia de las Instituciones de Educación Superior”(Artículo 148)

Los dos artículos pretenden, como debe ser, que las instituciones de educación superior (IES) cumplan con los más altos estándares de calidad. Se aspira a que avancen en investigación básica, investigación aplicada e innovación. Esta disposición se aplica a todas las IES - públicas y privadas (González y Bonilla, 2011).

En cuanto a los demás artículos (149 a 153), estos buscan generar las condiciones para que la investigación en las IES se articule con el sector productivo, los planes de competitividad y el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Discusión sobre la reforma

La necesidad de que el país avance a grandes pasos en procesos de ciencia, tecnología e innovación, que soporten el desarrollo de empresas de base tecnológica, es un tema que nos debe preocupar a todos en la comunidad académica. En el marco de un evento patrocinado por el Ministerio de Educación Nacional, Colciencias y Microsoft en el año 2005, denominado *Diálogo sobre liderazgo institucional. La renovación de las Universidades de investigación: Construyendo capacidades para la innovación tecnológica*, que fue auspiciado por el *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), se hicieron importantes recomendaciones sobre el tema

que no han sido suficientemente debatidas para alimentar la propuesta del articulado. En dicho evento se presentaba el escalafón de Universidades de investigación por región, que mostraba a Latinoamérica en el 2005 con solo 7 instituciones en el *Top 500*.

Cómo causas de dicho retraso se enumeraban las siguientes:

1. Falta de apoyo financiero por parte del Gobierno.
2. Escasa comunicación entre investigadores universitarios y la iniciativa privada, con marcadas diferencias filosóficas que distancian a los sectores productivo y académico de las instituciones académicas.
3. Baja compensación y pocos incentivos para los investigadores limitando su interés para realizar proyectos productivos para el sector privado.
4. Baja presencia de capitales de riesgo y debilidad en los planes de negocios que incentiven a la banca de inversión a la transferencia de tecnología y a la creación de nuevos negocios.
5. Escasa colaboración entre las Universidades y el Gobierno para atender las necesidades comunitarias.

Además de lo anterior, mientras nuestro país invierte únicamente 0,16% del PIB en investigación y desarrollo, países como Corea invierten 3,21%, Estados Unidos 2,32%, Costa Rica 0,32%, Argentina 0,81% y Brasil 1,1% (Banco Mundial). De otra parte solo contamos con 81 científicos e ingenieros en investigación y desarrollo por millón de habitantes (Suiza tiene 5.171 y México 259).

Entre las principales recomendaciones que surgieron de aquel evento estaban la de desarrollar una política nacional en materia de investigación, que fuera más competitiva y coherente con una estrategia de desarrollo regional, para que, de manera estratégica, se promoviera la competitividad nacional y se instituyera un entorno transparente en materia de derechos de propiedad intelectual, como el establecido por la *Bayh-Dole Act* (también llamada en Estados Unidos la ley de procedimientos de patentes en universidades y pequeñas empresas), que asegure a las Universidades beneficios en el manejo de propiedad intelectual sobre los resultados de las investigaciones, concediéndole reconocimiento y beneficios a la facultad y al cuerpo estudiantil participante en la investigación.

Propuesta de la Universidad del Quindío

Los propósitos de la propuesta en investigación, innovación y desarrollo (I+D+I) se quedarán en buenas intenciones si no se asignan los recursos, habida cuenta de la naturaleza de costo marginal creciente en la inversión en ciencia y tecnología. Cómo lo describen González y Bonilla (2011): “El costo marginal creciente significa que se tiene que incurrir en un costo mayor a medida que se va avanzando en la innovación, en los descubrimientos en ciencia y tecnología, y en la calidad de los doctorados. En la formación de doctores no hay economías de escala. Todo lo contrario: Una tesis de excelencia, por ejemplo, requiere más dedicación a medida que el conocimiento se hace más complejo”.

El Gobierno ha anunciado recursos de regalías en el trámite del proyecto que cursa en el Congreso de la República, que se espera se concreten en un futuro próximo para alcanzar los niveles de inversión de países que han podido superar los límites de pobreza y desigualdad con el desarrollo tecnológico. La propuesta del Ejecutivo deberá complementarse con disposiciones que permitan invertir recursos públicos como capital de riesgo, en asocio con entidades privadas, permitir la creación de empresas de base tecnológica con recursos de las Universidades, así como la participación accionaria de profesores que ostenten la calidad de servidores públicos. Estos podrán recibir regalías o utilidades por sus descubrimientos y generar un grupo especial de la Contraloría General de la República encargado de vigilar los recursos públicos allí comprometidos, pero debidamente formado para entender la dinámica de la investigación y la innovación y los riesgos implícitos subsanados en el largo plazo. Lo anterior acompañado con la ley de procedimientos para patentes para generar el marco normativo que proteja la propiedad intelectual de las Universidades y sus profesores.

FINANCIAMIENTO

Un déficit de 700 mil millones

Édgar Varela, Vicerrector Administrativo de la Universidad del Valle, hace un análisis de los recursos que adeuda el Gobierno nacional a las Universidades públicas. Están representados de la siguiente forma:

- 260.000 millones de pesos del decreto 1279 de 2002, sobre escalafón docente de la Universidad pública, que aumentó los salarios y estableció un sistema de puntos que se va acumulando.

- 250.000 millones de pesos como resultado de los cambios normativos, como por ejemplo los de cotización de pensiones.
- 190.000 millones de pesos por el aumento en las cotizaciones de salud y una sentencia de la Corte Constitucional que puso a docentes y administrativos que trabajan por contrato, a devengar en las mismas condiciones que el personal de planta o permanente.
- Más impuestos prediales, de valorización y servicios, así como el reforzamiento estructural de edificaciones o para personas con discapacidad.
- El 10% de descuento en las matrículas a los alumnos que sufragaron en las elecciones, representó, para 2009, 18.400 millones.

Diagnóstico del Estado

El Gobierno asegura que con su propuesta y a través de un esfuerzo conjunto entre el Estado y el sector privado, se podrá alcanzar inversión de 2.4 billones de pesos adicionales para el sector en los próximos 3 años. De esos recursos, el Estado destinaría 410.000 millones de pesos a las instituciones y otros 774.000 millones de pesos a créditos y subsidios para los más necesitados.

Para la financiación de la educación superior pública la propuesta de reforma mantiene, en su artículo 103, la estructura de la ley 30 de 1992 de aportes indexados (lo cual ha generado inequidades entre las Universidades públicas) y les establece un plazo de seis meses a las entidades territoriales para suscribir acuerdos de pago con las Universidades por los aportes adeudados. El artículo 104 establece que tanto el Gobierno nacional como las entidades territoriales podrán hacer aportes adicionales para el mejoramiento de la calidad de las IES públicas, sin que estos aportes constituyan base presupuestal.

El artículo 105 del proyecto asocia el financiamiento de la educación superior con el ciclo económico, es decir, con la tasa de crecimiento del PIB. “Al respecto supongamos con optimismo que el PIB crece 7,5 %. En tal hipótesis, dice el artículo 105, el presupuesto de las IES públicas aumentaría el 50 por ciento de la tasa de crecimiento, es decir 3,75%. Esta mayor financiación, a duras penas, compensaría los cambios en cobertura. Si el año siguiente el PIB crece 4 por ciento, las IES públicas aumentarían sus ingresos en 30 por ciento de la tasa de crecimiento del PIB, es decir 1,2 %”. (González y Bonilla, 2011). El artículo 106 establece un punto adicional en el 2012 a los recursos apropiados para las IES

públicas en el 2011, dos puntos adicionales en el 2013 y tres puntos entre el 2014 y el 2019. Estos recursos estarían destinados, entre otras cosas, al aumento de la cobertura, cualificación de profesores e investigación, pero no constituirían base presupuestal. Por su parte, el artículo 107 fija además tres puntos adicionales condicionados a desempeño de las instituciones y firma de convenios plurianuales de desempeño.

De otra parte, el artículo 109 establece la posibilidad de asignar recursos públicos a IES privadas. Para financiar proyectos de educación superior, se propone la creación de un fondo mixto que permitiría vincular capital privado a la prestación de servicios de educación superior, denominado Sociedad de Fomento a la Inversión Privada en Educación Superior (artículo 111), y asigna al Fondo Nacional de Garantías (FNG) la función de garantizar los créditos de las IES (artículo 112).

En cuanto al subsidio a la demanda, el Gobierno propone que el valor de las matriculas se podrá cobrar al estudiante al inicio o durante el periodo académico. O diferir el pago parcial o totalmente, para cuando se haya graduado, vinculado al mercado laboral y superado un nivel de ingreso, de acuerdo con la reglamentación que expida cada institución para tal finalidad, sistema que además podrá utilizar el Icetex y otras instituciones de crédito educativo.

Discusión sobre la reforma

La propuesta del Gobierno nacional a la reforma de la educación superior es, ante todo, de tipo gerencial; concentra sus esfuerzos en lo administrativo-financiero y esquiva el tratamiento a profundidad de los temas fundamentales de lo académico y lo científico. Este rasgo no es consistente con uno de los elementos de la motivación inicial de la reforma como es la preocupación por la calidad.

Una primera inquietud que surge es si realmente se justifica una reforma de la Ley 30 de 1992, cuando esta no ha sido asimilada totalmente por el sistema universitario y algunos procesos están aún en vía de implementación. Por qué más bien no concentrar el esfuerzo en resolver problemas ya identificados aprovechando las experiencias de otros países.

Muchas de las debilidades expuestas en el documento base de esta discusión podrían corregirse en el corto tiempo a través de decretos reglamentarios. Da para pensar que detrás de la motivación que aquí se expone hay otra, de pronto de mayor peso, y es la dificultad del Gobierno para responderle a las

Universidades públicas por una deuda acumulada. Esta tiene su origen en decisiones tomadas a través de decretos reglamentarios y complementarios de la Ley 30, y que tienen, además, al sistema universitario estatal al borde de una crisis financiera, con serias dificultades que afectan la calidad de la educación que se está ofreciendo. Este panorama es directamente responsable del comportamiento deficiente de muchos de los indicadores internacionales que tanto preocupan al Gobierno y a la sociedad en general.

Otra inquietud que aparece es si realmente al Estado le interesan la cobertura, la pertinencia y la calidad de la educación superior, o más bien la preocupación se debe a los valores actuales de los indicadores de estas variables, es decir que el asunto se reduce a mejorar estos indicadores a cualquier precio. De ser así, la propuesta de reforma tendría más riesgos que bondades.

La mezcla entre un derecho fundamental como la educación superior y un negocio en el que pueden participar los particulares, puede no resultar tan extraña a la luz de las políticas neoliberales. Ya ha sido implementada en otros sectores como la salud, con los resultados por todos conocidos. Lo que no convence mucho es que se justifique la aplicación de este modelo argumentando el hecho de que ha sido exitoso en otros países, sería necesario un análisis juicioso de otros elementos, entre ellos la situación de competitividad en que se encontraban las IES de esos Estados en el momento de poner en funcionamiento la medida.

De otra parte no parece congruente que mientras se establecen pírricos aumentos de presupuesto se exija a las instituciones asumir, como uno de sus objetivos, el desarrollo de investigación científica, técnica y artística, así como la formación de investigadores, y abordar tanto la investigación básica, como la investigación aplicada y la innovación (artículo 147). Tampoco es coherente con estas condiciones que la actividad y dedicación investigadora y la contribución al desarrollo científico, tecnológico o artístico de los docentes e investigadores de las instituciones de educación superior sea un criterio para determinar la calidad y eficiencia de dichas instituciones (artículo 148). A todas luces no parece existir una apuesta seria y estratégica para comprometer recursos del estado que permitan cumplir con estos loables propósitos.

Se evidencia igualmente un marcado interés por asignar recursos a corto plazo que no comprometan la base presupuestal, lo que hace insostenible, en el

tiempo, la apertura de nuevos programas, la vinculación de profesores de planta, el mantenimiento de edificaciones, los programas para combatir la deserción, la investigación e innovación, la actualización tecnológica, la conectividad y las redes de voz y datos, entre otras actividades necesarias para una educación de alta calidad.

Propuesta de la Universidad del Quindío

Con todas las inquietudes que provoca la propuesta de reforma a la educación superior, la idea no es unir una voz más al coro de los enemigos a ultranza de cualquier reforma al sistema actual. Hay en la propuesta del Gobierno unos elementos valiosos para rescatar y algunos temas que aparecen a primera vista como grandes amenazas, que con un poco de optimismo y con un compromiso serio del Estado, pueden mirarse como oportunidades o por lo menos como retos interesantes.

La propuesta es que cualquier decisión que se piense en este sentido debe comenzar por arreglar el problema financiero que el Estado tiene con las IES, incluyendo la incorporación de estas deudas a la base de aportes del Estado². A partir de entonces, con unas IES fortalecidas económicamente y por lo tanto muy posible en lo académico, se podrá hacer la discusión para ampliar la oferta del servicio de educación superior. En las actuales condiciones con pasivos pensional y laboral no solucionados, con grandes retrasos en infraestructura, dotación de laboratorios, conectividad, vinculación de profesores con doctorado, entre otros indicadores, sería condenarlas a su desaparición.

La incorporación a la base presupuestal de las IES públicas de los recursos adicionales destinados a aumentar las capacidades institucionales o mejorar las condiciones de calidad, garantiza la sostenibilidad en el tiempo de las inversiones. La apuesta debe ser entonces consolidar las 32 IES públicas como centros de excelencia en formación, investigación, innovación y proyección a la comunidad, con recursos suficientes para revalidar su merecido título de Universidades, y como eje fundamental del desarrollo tecnológico de las regiones. Igualmente es necesario que tanto el Gobierno nacional como los organismos de control entiendan que para producir innovación es necesario arriesgar recursos, porque seguramente muchos proyectos no tendrán la respuesta esperadas; pero con los que se logre el

éxito, no solo se recuperarán los recursos invertidos, sino también se producirán nuevos para financiación de las IES, amén del impacto en el desarrollo social y económico del país.

No se ve viable que las Universidades, que no son instituciones financieras, asuman el crédito de los estudiantes para pagar luego de finalizada su carrera, lo cual implica grandes riesgos en los costes que no tienen compensación en el proyecto. La destinación de recursos públicos a IES privadas no es una propuesta viable, pues ya iría en desmedro del insuficiente presupuesto asignado a las públicas.

De otra parte la Universidad apoya las propuestas surgidas en el SUE para modificar los artículos concernientes a la financiación de las IES públicas que van a ser presentados al Gobierno nacional y que buscan la solución definitiva a las situaciones antes descritas.

ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Diagnóstico del Estado

Con el objetivo de fortalecer y flexibilizar la oferta de educación superior en el país, el proyecto propone reconfigurar el sistema de educación superior, reforzar la autonomía en la denominación de las IES y mantener la denominación de Universidad. Se deben dar condiciones específicas, tales como contar con cuerpos profesoriales en ciencias básicas, contar con acreditación institucional, contar con programas académicos, en por lo menos tres áreas del conocimiento, desarrollar investigación de alto nivel demostrable, a través de grupos de investigación, reconocidos en las dos categorías superiores definidas por Colciencias y por lo menos en tres áreas del conocimiento, tener por lo menos un programa de doctorado debidamente autorizado. Por otro lado, busca que la oferta de programas de educación superior dependa de la capacidad de las IES verificadas por el sistema de aseguramiento y no de la tipología de la misma.

Actualmente, existen en Colombia cinco tipos de instituciones de educación superior: Universidades (80); instituciones universitarias (114); instituciones tecnológicas (51); e instituciones técnicas (41). A ellas es necesario sumar las instituciones de régimen especial y las escuelas normales que ofrecen el ciclo normal superior, las cuales, en la actualidad, no son consideradas IES.

² El subrayado es del autor.

El proyecto de ley contempla una nueva categoría de instituciones de educación superior por el origen de sus recursos, al adicionar a la actual clasificación de públicas y privadas la de instituciones de educación superior mixtas. Se pretende así establecer la habilitación normativa para que recursos del sector privado se vinculen al esfuerzo estatal que propende por la ampliación de la cobertura de la educación superior.

Se recoge así la experiencia exitosa que ha tenido el Estado colombiano en la prestación de otros servicios públicos, en los que concurren aportes estatales y de capital privado, como también las prácticas innovadoras de algunos países, en los que ya funcionan instituciones como las que se proponen en esta iniciativa de reforma. Estas han demostrado las bondades de acudir a este tipo de entidades mixtas que, más allá de paliar la escasez de recursos, se erige en una alternativa de gestión de servicios públicos, que se nutre de las destrezas propias de la práctica y la experiencia del empresariado. Además, se potencia la focalización de la planeación y la política pública del sector, en tanto mantiene para el Estado grados de iniciativa y control en la gestión del servicio educativo.

En cuanto a las instituciones de naturaleza especial, se hace explícita su vinculación al Ministerio de Educación en relación con la prestación del servicio de educación superior. De otra parte el proyecto concede autonomía a las IES no consideradas como Universidades que en la actualidad solo la tienen en forma limitada.

Discusión sobre la reforma

Los artículos 7 al 15 apuntan a modificar la oferta del servicio de educación superior. Se hacen una categorización de las IES, pero se establece que la prestación de determinado tipo de servicio depende de la capacidad y no de la clasificación. Hay además un reto muy interesante para las IES que aspiran a ser clasificadas como Universidades, con implicaciones en términos de garantía de calidad, claridad de sus compromisos y alcances, reconociendo la importancia y exigencia (aunque muy tenuemente expresadas) de la presencia de las ciencias básicas como requisitos para denominarse Universidad.

Son elementos muy importantes para las actuales IES, que pueden llegar a ser dinamizadores de las reformas a sus estructuras administrativas. Sin embargo, se olvida el proyecto de incorporar como requisito fundamental, para conservar o adquirir la

denominación de Universidad, la de tener una facultad de ciencias humanas, que soporte la formación integral de los jóvenes universitarios. La Unesco (2009), en la declaración de la Conferencia mundial sobre la educación, en *La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo*, plantea como responsabilidades de la educación superior, entre otras, la de centrarse aún más en los aspectos interdisciplinarios y promover el pensamiento crítico y la ciudadanía activa, contribuyendo así al desarrollo sostenible, la paz, el bienestar, así como a hacer realidad los derechos humanos, entre ellos la igualdad entre los sexos. También no solo proporcionar competencias sólidas para el mundo de hoy y de mañana, sino contribuir a la formación de ciudadanos dotados de principios éticos, comprometidos con la construcción de la paz, la defensa de los derechos humanos y los valores de la democracia.

¿Cómo, si no con una sólida formación en ciencias humanas se lograrán estos propósitos? ¿Nos estamos olvidando de la idea de Universidad en sus orígenes? ¿Vamos a formar “bárbaros científicos”?

Cuándo se le preguntó a Henry Rosovsky, catedrático de Economía y ex decano de la Facultad de Artes y Ciencias de la Universidad de Harvard (es el hombre que en los años 70 lideró, desde su institución, lo que entonces se llamó «la revolución humanista del currículum»), sobre qué pueden hacer las Universidades frente a los casos de corrupción política y empresarial. Él respondió: “ (...) La formación se centra cada vez más en la especialización, y se tiende a olvidar el estudio de los códigos de conducta por los que debe regirse toda profesión liberal. Deberíamos analizar esta situación que califico de negativa. El estudio de la ética es muy importante en la Universidad porque los valores morales que el estudiante aprende en las aulas son los que después influyen en su comportamiento profesional (...)”

De otra parte, se abre el espacio de la competencia por el servicio de la educación superior, con elementos novedosos como la posible asociación con organizaciones públicas o privadas que no sean necesariamente del sector educativo. Superados los temores iniciales a cualquier cambio, esta situación puede mirarse como un reto interesante para las actuales Universidades, solo que en las condiciones de competitividad en que se encuentran actualmente, una medida de este tipo puede sacarlas del sistema, y muy pocas podrían mantenerse en la categoría de “Universidad”.

Propuesta de la Universidad del Quindío

De acuerdo con el análisis anterior, se propone incluir entre los requisitos para la denominación de “Universidad” el de contar con una facultad o departamento de ciencias humanas, que contribuya a la formación integral de ciudadanos y no solo profesionales. Si los campos de acción de las Instituciones Universitarias son las ciencias, las artes, las humanidades y la filosofía, no es posible concebir una institución con ese carácter (de Universidad) sin la capacidad para ello.

La reforma debe apuntar a consolidar dos tipos de instituciones de educación superior públicas. Por un lado, las actuales Universidades que tendrían la misión de formación al más alto nivel y de producción de conocimiento a través de la investigación y la innovación. De otro lado, el Sena y nuevas instituciones tecnológicas públicas de alta calidad, en los campos que requiere el desarrollo del país. Ambas requieren mayores esfuerzos en financiación de los que se anuncian en la propuesta de reforma.

La aparición de la educación transfronteriza, si bien puede dinamizar la oferta, trae consigo grandes riesgos como lo manifestó la Unesco en su reciente declaración del 2009: “La educación superior transfronteriza puede representar una importante contribución a la educación superior, siempre y

cuando ofrezca enseñanza de calidad, promueva los valores académicos, mantenga su pertinencia y observe los principios básicos del diálogo, la cooperación y el reconocimiento mutuo, el respeto de los derechos humanos, la diversidad y la soberanía nacional (...), también puede generar oportunidades para prestatarios deshonestos y de poca calidad cuya acción debe contrarrestarse (...)” Se requiere entonces mayores elementos de control en la reforma propuesta para evitar la aparición de estas “fábricas de diplomas multinacionales”.

REFERENCIAS

- Angulo, C. (2011, 23 de abril). La Reforma no apunta a mejorar la calidad. *Revista Semana*.
- Páramo Jiménez, L. F. (2011). Aún hay tiempo para ponderar la calidad de la educación en la reforma. Recuperado de http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=2290:aun-hay-tiempo-para-ponderar-la-calidad-de-la-educacion-en-la-reforma&catid=12:opini&Itemid=200
- González J. & Bonilla, E. (2011). Sin recursos públicos no hay educación de calidad ni hay investigación. Recuperado de <http://razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/1906-educacion-superior-sin-recursos-publicos-no-hay-alta-calidad-.html>

LA REFORMA A LA EDUCACIÓN SUPERIOR¹

NICOLÁS ENRIQUE ZULETA HINCAPIÉ*

La educación, servicio público esencial, motor indiscutible para el desarrollo de las naciones, requiere y exige la máxima atención por parte del Estado y de los particulares, especialmente de quienes han asumido como conducta de vida el compromiso social de liderar procesos académicos. Exige, de la misma manera que, con criterios objetivos y atendiendo a su misma dinámica dialéctica, se evalúe permanentemente. Luego, son de recibo todos los espacios de reflexión, como los seis foros convocados por ASCUN y el SUE, sobre el proyecto de hechura e iniciativa del Gobierno Nacional, con el propósito de reformar la Ley 30 de 1992; excusa ideal para hacer un análisis profundo y riguroso sobre la educación en Colombia, para abordar los problemas de calidad, cobertura y financiación, con el fin de proponer alternativas de solución a corto, mediano y largo plazo.

Para la Universidad Libre es satisfactorio dar la bienvenida, como Institución anfitriona, al foro de la región central. Existe la convicción de que, desde este espacio, se puede avanzar con importantes y viables propuestas para el presente y futuro de la nación.

1. La principal pregunta que se plantea es cómo lograr calidad académica en la educación superior con una cobertura aceptable. La respuesta, como la pregunta del millón, no es fácil. La pregunta la planteó el constituyente histórico. Es por ello que plasmó en la Constitución de 1991, además de los principios generales de dignidad humana, libertad e igualdad con contenido material, pluralismo, entre otros, con el abrigo de la fórmula de Estado social de derecho para la marcha y fin del Estado, y específicamente para la educación, el de participación democrática y autonomía universitaria.

El principio de participación democrática implica, de un lado, la posibilidad de que los particulares funden establecimientos educativos; la partici-

pación de la comunidad educativa en la dirección de las instituciones de educación; el respeto de la identidad cultural de las minorías étnicas; y la igualdad para las personas con limitaciones físicas o mentales. De otro lado, lo que es coherente con la expresión Estado social de derecho implica la suma de esfuerzos entre los particulares y el Estado, para ampliar la cobertura, desterrar el analfabetismo y fomentar una mayor presencia de jóvenes en la educación superior, todo ello, por supuesto, con calidad académica.

En torno a la autonomía universitaria, el Constituyente de 1991 interpretó la misma génesis y evolución de las Universidades, es decir, su idea central: espacios libres para la enseñanza, el aprendizaje, el análisis crítico, la investigación y creación de conocimiento, la libertad de cátedra. La autonomía universitaria implica, entonces, la no injerencia del poder público; nada que la limite en su proceso natural, en su deber ser.

Recordemos que las Universidades son organizaciones de naturaleza compleja y sensible, puesto que su esencia es el conocimiento, la búsqueda permanente de la verdad y la formación de profesionales idóneos. Estos han de pensar con creatividad e innovación, con la idea de colaborar en la solución efectiva y eficiente de la inaplazable e ingente problemática del país.

Por eso se requieren espacios, tiempos, recursos y normas que faciliten y fomenten el trabajo académico. El afán y las tensiones del mundo político y empresarial no se impongan a la pausa, al análisis, la reflexión y el diálogo razonado, propio del saber y de la ciencia, lo que es necesario para la creación del conocimiento científico y tecnológico, fundamental para formar intelectuales profesionales capaces de interpretar y transformar el mundo natural y social. Este es el distintivo universal de la educación para lo superior, que nos legaron grandes maestros, como el Padre Alfonso Borrero Cabal, S.J.

¹ Intervención en el Foro ASCUN-SUE. Bogotá 28 de abril de 2011.

* Rector Nacional de la Universidad Libre.

Dicho de otra manera: “La autonomía universitaria encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima de libre interferencia del poder público, tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo. El concepto de autonomía universitaria implica la consagración de una regla general, que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores, de tal manera que las restricciones son excepcionales y deben estar previstas en la ley”. (Corte Constitucional, Sentencia T-492 de 1992.)

Luego de la citada sentencia, la autonomía universitaria ha tenido amplio desarrollo jurisprudencial, emanado de la Corte Constitucional, como garante de la supremacía de la norma de normas. Ello, como es de público conocimiento, se constituye en precedente judicial, o sea, que tanto el legislador como los destinatarios lo deben tener presente.

Así, en síntesis, hay un marco referencial normativo superior que no se puede perder de vista en los importantes debates que vive el país en torno a la educación superior.

2. No obstante, el desarrollo constitucional, próximo a cumplir veinte años, se hace necesario seguir avanzando, para lograr una mayor cobertura, mejor calidad académica y sosiego financiero.

Si se requiere una nueva regulación, es importante dilucidar para qué. Esa trilogía (mayor cobertura, calidad académica y sosiego financiero) no puede ni debe disolverse, para una nueva legislación. Es más, antes de pensar en mayor cobertura, se debe mirar el problema de la calidad de la educación superior; y antes de mirar el problema de la calidad, se debe mirar el principio de la inclusión social. Si bien es cierto que un país, por más desarrollado que sea, no puede pretender una cobertura en educación superior para toda la población, existen ejemplos, en otras naciones, de apertura a toda persona que tenga como proyecto de vida el llegar a ser profesional.

El tema de la inclusión social estuvo presente en la mente del Constituyente de 1991 y del legislador de 1992, no solamente con visión de principios, sino también con reglas específicas. Sin embargo, en la práctica, hay una educación pública limitada en recursos y, por lo mismo, en cobertura. Solo

unos cuantos estudiantes con excelentes rendimientos académicos pueden acceder a ella. De otro lado, la Universidad privada y otras instituciones de educación superior de naturaleza privada hacen verdaderos malabares financieros para poder brindar alto nivel académico. Para ello redoblan esfuerzos con el fin de formar profesionales altamente competentes, aún cuando no lleguen a sus aulas los mejores bachilleres, siempre con la responsabilidad y el compromiso social de ampliar la cobertura con calidad, pero con una legislación dispersa, exigente y, acaso, generadora de desequilibrios.

Todas las IES, tanto privadas como públicas, según su tipología, naturaleza jurídica y reglamentación, están apostándole a un mayor apoyo económico o a apoyo financiero por parte del Estado, pues uno de los fines esenciales de este es promover la prosperidad general. Sin dicotomías, la educación superior es un medio ideal y expedito para tal fin. Además estas instituciones están atendiendo los requerimientos fruto de la hiperinflación legislativa material y formal, es decir, tienen en cuenta un sin número de leyes y de decretos reglamentarios, que no en pocos casos van más allá de la facultad de regular y terminan siendo normas de carácter legal formal, en virtud de las cuales se vulnera la autonomía universitaria. Se puede afirmar categóricamente que la educación superior, en la última década, se ha visto avocada a una emanación de normas como que corresponde cada una a cada directivo gubernamental de turno.

Recuérdese que cuando la educación superior se estaba acoplando al Decreto 2802 de 2001, se expidió el Decreto 808 de 2002. Ya había un proceso de adecuación, cuando se salió el Decreto 2566 de 2003, cuyo fundamento normativo, esto es, el aparte del artículo 8º de la Ley 749 de 2002, que exigía los registros calificados para todos los programas de educación superior, no obstante que regula las modalidades técnica profesional y tecnológica, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional. La razón es que vulnera el principio legislativo de la cláusula general de competencias legislativas en cabeza del Congreso de la República, y permite que el ejecutivo, con la sola mención de una institución en la ley, entre a reglamentar, convirtiéndose en un legislador formal.

En los actuales momentos, rige la Ley 1188 de 2008, por la cual se regulan los registros calificados y, luego, con fundamento en la facultad reglamentaria, el ejecutivo expidió el Decreto 1295 de 2010,

reglamentario de la ley. Esto, sin relacionar las resoluciones que regulan cada una de las áreas del conocimiento; los decretos para ofrecer programas de posgrados; los decretos de Ecaes, ahora, Saber Pro; la acreditación; las leyes que regulan las Universidades públicas, las que regulan las Universidades cooperativas y las que regulan las cajas de compensación y el SENA.

Ahora se dirá, con las actuales pretensiones de reformas: todas ellas, las Universidades, a luchar para no perder su status, sus derechos adquiridos.

3. Entonces, ese espacio de reflexión que se ha abierto, a propósito de la reforma a la ley 30 de 1992, hay que aprovecharlo para darle solución a los problemas que parece no se han solucionado, como antes se señaló.

Como agregado, cuando se piensa en prosperidad general, no se puede dejar de pensar en el territorio y sus habitantes, no se puede pensar exclusivamente en la Región Andina ni en las grandes urbes. La visión debe ser integral. Se debe considerar el fortalecimiento de la educación, en todos los niveles, en todo el territorio nacional.

En este orden de ideas, sería afortunado para la prosperidad de la nación que Congreso de la República pueda lograr una regulación amplia, pero uniforme, para conseguir mayor cobertura en educación superior con calidad e inclusión social, con ocasión de los juiciosos de análisis que se han hecho y se seguirán haciendo en lo concerniente a la reforma de la educación superior. Para tal efecto, el ente legislativo debe hacer uso del legítimo escenario democrático, con una auténtica participación de los académicos y de la comunidad en general.

Una sola ley que, en lo posible, regule las instituciones de educación superior, tanto públicas como privadas; evite desequilibrios; y genere condiciones de equidad para que la oferta académica pueda tener contundencia en cobertura, con criterios de excelencia y sostenimiento presupuestal. Se debe utilizar toda la capacidad intelectual para evitar que nazca a la vida jurídica una ley excluyente, con una tipología de IES que bien puede generar procesos ajenos a la solidaridad que demanda un Estado Social de Derecho, con exigencias que solamente pueden ser cumplidas por Universidades con excelentes condiciones económicas y ubicadas en las grandes urbes. Se desechan así los grandes e ingentes esfuerzos que se hacen en la provincia para generar

posibilidades de acceso a la educación superior a personas que no cuentan con los medios económicos para desplazarse y formarse en otros lugares.

En cuanto a la tipología de IES, recordemos que la Ley 30 de 1992 las clasifica en Universidades, instituciones universitarias y escuelas tecnológicas e instituciones técnicas profesionales. En el proyecto de reforma se reducen a dos. Se exigen unos requisitos para que las Universidades sigan teniendo el status de Universidad, contrariando la Constitución, vulnerando los derechos adquiridos, desconociendo sin más que las 126 Universidades entre públicas y privadas fueron creadas bajo preceptos educativos y axiológicos, cultural, constitucional y legalmente aceptados por la sociedad y el Estado colombiano, soportados en la seguridad jurídica que debe brindar una democracia.

A manera de ejemplo, el proyecto de ley exige que para seguir con el status de Universidad, la institución deberá contar con acreditación institucional de alta calidad, exigencia con la cual, cabe la pregunta, si se estaría convirtiendo un sistema voluntario en obligatorio. Queda el debate político y de conveniencia que se dará en el Congreso de la República y el debate constitucional que seguramente habrá de darse en la Corte Constitucional, para valorar dónde queda el principio de autonomía universitaria.

Haciendo cuentas rápidas, y con base en la información suministrada por el Consejo Nacional de Acreditación, hay veintiuna IES acreditadas en alta calidad, de las cuales 19 son Universidades. Esto que indica que tan solo 14% de estas han logrado la acreditación institucional. En el supuesto de que se aplicara hoy la propuesta de reforma, 86% de las universidades no cumplirían con esta condición. Se impone, por ejemplo, tener un cuerpo profesoral en ciencias básicas; contar con programas acreditados, por lo menos en tres áreas del conocimiento; contar con grupos clasificados por Colciencias en las dos categorías superiores, esto es en A1 y A, y en tres áreas del conocimiento; y tener, por lo menos, un programa de doctorado.

En verdad, lo que se necesita es un Estado que apoye decididamente el cumplimiento de esas y otras condiciones de calidad, no para sostener un status, no por el temor a perderlo, sino para mejorar el proceso de educación superior, con miras a ser competitivos dentro del país y en el ámbito internacional. Las Universidades públicas reciben importantes recursos del Estado, que no son suficientes,

pero son altos. Existen Universidades privadas que, en promedio, fijan como valor de la matrícula la suma de ocho millones de pesos semestrales. No obstante, hay otras: las que prestan una oferta académica con mayor inclusión social, y con determinación buscan cobertura y calidad a muy bajos costos de matrícula. Quizás estas serán las sancionadas implícitamente con el proyecto de ley.

4. Otro aspecto que preocupa de la reforma, con muchas voces críticas, es el financiero. Realmente, de manera paulatina, pero consistente, se ha venido desdibujando en Colombia el fin del Estado bajo la fórmula de Estado social de derecho, con una realidad más próxima al Estado mínimo que privilegia los intereses individuales o particulares y abandona a su suerte el bienestar general, el interés general.

Lo que se ha visto, lo que no requiere mayores argumentos; en el ámbito de la administración de justicia, en el que cada vez el Estado delega en los particulares nada menos que el valor supremo de impartir justicia; en los servicios públicos esenciales, donde deja en manos de los particulares empresas productivas construidas con recursos del Estado. Creemos que ello no puede ni debe pasar con la educación superior.

La imperiosa necesidad de aumentar la cobertura en la educación superior, que es por supuesto un derecho fundamental de la juventud colombiana, como quiera que solamente abarca 37%, no nos puede llevar a cohonestar con reformas coyunturales que parecen buscar satisfacer un afán expansionista, para cumplir con indicadores de cobertura. Se socava así la calidad, se desnaturaliza el fin mismo de la educación superior, y se delega la responsabilidad social del Estado a particulares nacionales o extranjeros, cuyo interés prioritario es, por obvias razones, el lucro; fin propio del mundo de los negocios, donde la eficiencia y el control son inseparables de la utilidad, para beneficio de los inversores.

¿Será que con permitir el ingreso de capital privado para cofinanciar la educación superior se mejorará su nivel y cobertura, o se hipotecará fluyendo motivos para desvirtuar el caro principio de la autonomía universitaria? ¿Será que con permitir la existencia de Universidades con ánimo de lucro se mejorará su nivel y cobertura, o se fomentará un negocio más para los ávidos de concentración

de riqueza material, en detrimento del loable fin que se persigue? ¿Será que si se aumentan las exigencias y se privilegian solamente los programas e instituciones acreditadas se está aumentando el nivel académico con cobertura e inclusión social, o se está sancionando indirectamente a los ciudadanos que no tienen otra posibilidad para alcanzar su anhelado proyecto de vida?

Por qué no se mira en su conjunto la problemática. Se debe evaluar si la proliferación de normas ha alimentado el progreso en el sector o lo ha entrabado. Hay que ver si en realidad se goza del principio de autonomía universitaria. Hay que preguntarse si el Estado puede brindarle mayores recursos económicos al sensible, necesario y necesitado campo de la educación. Se debe analizar si se adecúa un modelo pedagógico acorde a necesidades para avanzar en la excelencia académica. Se debe valorar, con objetividad, si el Estado puede destinar una parte sustancial de las regalías para el fomento de la educación superior, apoyando cobertura, la calidad e inclusión social, en lugar de que se esfumen por vía de la deplorable corrupción.

¿Será posible, de acuerdo con el actual proceso de desarrollo, que todas las IES, hoy denominadas “universidades”, existentes en nuestro territorio, estén en condiciones de cumplir a cabalidad los requisitos impuestos en los artículos 15 y 18 del proyecto, en tan limitado espacio de tiempo? Cómo, si la estructura académica del sistema educativo nacional adolece de las instituciones y de la cobertura, especializadas en la formación y preparación de los cuerpos profesoriales altamente calificados; de los magister y doctores, indispensables y en número suficiente con las competencias y capacidades para asumir, con algún grado de eficacia, tan necesarios compromisos, que garanticen, en realidad, niveles de alta calidad en dichos procesos.

¿Será necesario sugerir que, se determine un cronograma normativo para la adaptación de estas condiciones con plazos prudentes y consecuentes con el desarrollo académico, social, económico y político?

Hay que abordar integralmente el tema. No es solamente el problema financiero. Causa angustia la responsabilidad social que implica formar profesionales para Colombia, en una aldea globalizada, con amplio compromiso ético y social, es decir, idóneos. Por último, si existe responsabilidad social frente a la educación, para qué y por qué convertirla en un negocio.

5. Es preciso seguir en el debate con una postura crítica, pero constructiva y propositiva. Entre otras, cabe reiterar, que en el proyecto debe quedar claro que la educación superior debe ser desarrollada por instituciones que nacieron con este fin. No así por aquellas que tienen misiones diferentes, y que aprovechando los ingentes recursos que reciben, incluso de las Universidades, desarrollan programas profesionales, en algunos casos, no pertinentes con su misión, de modo que generarían desequilibrio.

En principio, se seguirá analizando el proyecto y presentado textos de articulado. Se presenta la siguiente propuesta:

Las partidas presupuestales que destinan las instituciones de educación superior, para cubrir las exigencias parafiscales, serán administradas por cada una de las instituciones, destinando dichos recursos en un 50% para aumentar la cobertura y, el otro 50%, para financiar proyectos de investigación, tecnología, ciencia e innovación.

Las cajas de compensación desarrollarán convenios con las Universidades para capacitación formal e informal y para ofertar programas profesionales, destinando las utilidades a proyectos conjuntos de proyección social y actividades solidarias.

PALABRAS FINALES

“Señor Viceministro, distinguidos académicos, respetado auditorio, cuenten ustedes con la activa participación de la Universidad Libre. Seguiremos fomentado el debate crítico, incluyente y propositivo, para que con el concurso de todas las inteligencias e instituciones que participen, logremos una ley de educación superior fruto del consenso, y acorde con las expectativas del pueblo de Colombia, o sea, con inclusión social, honrando nuestros principios filosóficos e ideológicos, expresados con admirable visión prospectiva por el ilustre General Benjamín Herrera, en mayo de 1922, cuando en la ceremonia de fundación, manifestó que la Universidad Libre, “no debe ser un foco de sectarismo, ni una fuente perturbadora de la conciencia individual; ese moderno establecimiento debe ser una escuela universal, sin restricciones ni imposiciones; ese hogar espiritual debe ser amplísimo templo abierto a todas las orientaciones del magisterio civilizador, y a todas las sanas ideas en materia de educación; nada que ate la conciencia a los prejuicios y a las preocupaciones; pero nada tampoco que atente contra la libertad y la conciencia del individuo”.

Muchas gracias.

NÚMEROS, MÁS NÚMEROS¹

MOISÉS WASSERMAN*

El indicador más preocupante de las recientes evaluaciones internacionales sobre la calidad de nuestra educación es la muy mala preparación matemática de nuestros jóvenes. Nuestra sociedad se relaciona en general con los números con temor y prefiere no pensar en ellos.

Infortunadamente, el debate público no ayuda a la solución. Los anuncios de iniciativas usan los números más como declaraciones que como instrumentos para informar al público y permitirle hacer sus cálculos. Una situación del huevo y la gallina, en la que no se sabe si somos malos en matemáticas porque no las usamos, o no las usamos porque nos prepararon mal. Un ejemplo es la discusión sobre el proyecto de ley de educación superior. Se ha anunciado que nunca antes hubo tantos recursos adicionales para esta, que con ello se aumentará la cobertura al 50 por ciento, que será de calidad y muchas otras cosas con las cuales uno no podría más que estar feliz.

Es imposible analizar aquí el proyecto de más de 170 artículos, pero podemos mirar algunos y revisar si los medios propuestos son coherentes con los objetivos. Para el Sistema Universitario Estatal (SUE, las 32 Universidades públicas), el principal aporte es un aumento del 3 por ciento anual por encima de la inflación. Esto respondería en parte a las quejas de desfinanciamiento crónico por los aumentos de costos y de tareas muy por encima del IPC, pero serviría también para lograr los objetivos de crecimiento de cobertura y de calidad.

Ese 3 por ciento en pesos constantes del 2011 será de 63.390 millones para el 2012 y para los tres años que quedan del plan de desarrollo será de 407.418 millones acumulados. Si hacemos la suposición extrema de que serán usados solo para financiar el aumento de cobertura propuesto (120 mil para el SUE), el sistema universitario estaría recibiendo 3'395.000 pesos por cada nuevo cupo para tres años, 565.850 por estudiante nuevo por semes-

tre. Hay que anotar que el incremento en el proyecto de ley incluye a cargo de este mismo rubro, además de la cobertura, mejora de calidad, mejoramiento de planta profesoral y soporte a Universidades regionales, entre otros. Si para ese crecimiento se necesitan más profesores, aulas, pupitres o laboratorios, la ley no los provee. Ese aporte adicional a la educación superior estatal, desde hoy hasta el 2014, equivale al costo de unos 30-40 km de doble calzada.

Los aportes a la demanda (es decir, a las familias para que adquieran educación superior privada) también merecen algunos cálculos de control. Se pretende crear 48.000 nuevos cupos en las Universidades con ánimo de lucro y 114.000 en las sin ánimo de lucro. Calculando una matrícula baja de 3'000.000 de pesos por semestre, eso equivale a un esfuerzo de las familias colombianas de unos tres billones de pesos (casi el triple de lo que el Gobierno va a dedicar a subsidio de intereses y de mantenimiento). Se espera que los cupos para estudios técnicos y tecnológicos crezcan en 362 mil, un crecimiento del 66,7 por ciento, pero no he encontrado en la ley ni en el plan de desarrollo los recursos que lo financien.

Incluso los excelentes anuncios de becas de sostenimiento merecen un par de cálculos. Se estiman 22.000 estudiantes de estratos 1 a 3 que van a ser cubiertos por un subsidio de 630.000 pesos por semestre. Eso da una cobertura del 1 por ciento del número de estudiantes previstos en el plan (que para el 2014 deben ser 2'200.000) y la suma (insisto en que me parece un plan positivo) alcanza para cubrirle al estudiante solo el transporte (que en muchos lugares del mundo es subsidiado para todos).

El tema no se agota con estos pocos ejemplos que sirven para sugerir a los señores congresistas que, a la discusión de la ley, además de llevar la Constitución, lleven una calculadora.

¹ Publicado en http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/otroscolumnistas/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-10239209.html

* Rector de la Universidad Nacional de Colombia.

LA UNIVERSIDAD Y LOS GOBIERNOS²

En un artículo de prensa reciente decía yo que la autonomía universitaria es el reconocimiento de la sociedad al hecho de que las Universidades se equivocan menos que los Gobiernos.

Andrés Oppenheimer en su reciente libro *Basta de historias* dice que la educación es algo demasiado importante como para dejársela a los Gobiernos. No son manifestaciones de arrogancia académica, más bien lo contrario.

En los ministerios frecuentemente hay tres personas (ministro y viceministros) inteligentes, pero que han sido nombradas por estar de acuerdo entre ellas y con el Gobierno. Hay además otros funcionarios competentes y obedientes. Esto hace a los ministerios susceptibles a las modas de pensamiento y a conceptos de entidades internacionales.

Las Universidades también son susceptibles a las modas intelectuales, pero por cada grupo que las siga habrá cuatro o cinco que argumenten en contra. La obediencia, además, es un fenómeno exótico prácticamente inexistente. Cuando la hubo fue en épocas de histeria colectiva y de catástrofes humanitarias. El resultado es que la Universidad duda, pero por eso se equivoca menos y es más sensible a señales externas.

Todo esto viene a cuento por la manera como el Gobierno ha construido el proyecto de reforma de Ley 30 (una nueva Ley de Educación Superior) y el Plan de Acción Sectorial para los próximos años. Nadie sueña con un consenso entre el Gobierno y los grupos universitarios. No es ni posible ni deseable. Pero una discusión previa puede generar buenas ideas. Puede examinar su consistencia lógica, su concordancia con los hechos y con la realidad en distintos sistemas y modelos; puede dar indicaciones de la medida en que son aceptables y de la factibilidad de su apropiación. No planteo que las consultas previas con las Universidades sean requisito o condición para el Gobierno. Me atrevo, sin embargo, a pensar que habrían sido útiles.

Muy distinta es la presentación a posteriori para comentarios y eventualmente para la discusión en el proceso parlamentario. En 2010 hubo algunas reflexiones en la Asociación Colombiana de Universidades. Sin embargo, sus resultados sobre tipología, autonomía universitaria y estructura de la financiación no parecen estar reflejadas en el proyecto, ni en los detalles que se han elaborado a puerta cerrada, con menos filtraciones que las de *Wikileaks*.

Lástima; el Gobierno está perdiendo la oportunidad de ir más rápido andando un poco más despacio.

² Publicado en <http://www.elespectador.com/opinion/articulo-254597-universidad-y-los-gobiernos>

*“LIMONES” Y “PARÁSITOS”: LO QUE DICE LA TEORÍA ECONÓMICA
SOBRE LAS UNIVERSIDADES CON ÁNIMO DE LUCRO*

FRANCISCO PIEDRAHITA¹

En este artículo se explica, desde la teoría económica, no solo por qué las IESAL no dan respuesta a los objetivos gubernamentales, sino cómo su autorización causaría grave daño al sistema colombiano de educación superior. Está vigente la discusión en Colombia sobre la propuesta de reforma a la Ley 30 de 1992 de educación superior, que ha planteado el Gobierno Nacional por medio del Ministerio de Educación. Y el aspecto más controversial continúa siendo la legalización del ánimo de lucro para las instituciones del sistema.

En un artículo anterior (Piedrahita, 2011), se mostró que las experiencias de otros países llevan a concluir que las instituciones de educación superior con ánimo de lucro (IESAL) no cumplirían el propósito que busca el Gobierno al establecerlas. Que, según esas experiencias, estas no aumentarían ni la permanencia ni la graduación con calidad del sistema de educación superior para millones de jóvenes que hoy no acceden a él. Se puso en evidencia cómo, en los Estados Unidos, por ejemplo, donde esta tipología tiene una historia más larga, esa categoría de instituciones presenta altísimas tasas de deserción, muy bajas tasas de graduación y, por la baja *empleabilidad* (sic) de sus graduados, incapacidad de pago para cancelar los créditos que les concede el Gobierno Federal para adelantar sus estudios. Al final, las IESAL, en ese país, venden ilusiones con programas de baja calidad y ganan muchísimo dinero a costa del generoso programa gubernamental de crédito.

Mucha gente se pregunta, si la inversión privada con ánimo de lucro ha funcionado eficazmente en la prestación de otros servicios, ¿por qué no puede funcionar bien en la educación superior? O, formulada la pregunta en términos de la ciencia económica, si el mercado es el mecanismo más eficiente para asignar los recursos de la sociedad, ¿por qué no permitir que los asigne en la educación superior?

Sen (2000), Premio Nobel de Economía de 1998, cita un aforismo de T. H. Huxley que dice: “Es el acostumbrado destino de las nuevas verdades empezar como herejías y terminar como supersticiones”. Y escribe a continuación “Hubo una época (...) en la que cada joven economista sabía en cuáles aspectos el sistema de mercado tenía serias limitaciones: todos los libros de texto repetían la misma lista de defectos. El rechazo intelectual al mecanismo de mercado condujo (...) a propuestas radicales para organizar el mundo de maneras muy diferentes (involucrando algunas veces poderosas burocracias y cargas fiscales inimaginables) sin un examen serio de la posibilidad de que las alternativas propuestas pudieran acarrear fallas aún más graves que las que se esperaba que produjera el mercado (...) El clima intelectual ha cambiado muy dramáticamente en las últimas décadas y se le ha dado vuelta al tablero. Ahora se supone normalmente que las virtudes del mecanismo de mercado son tan penetrantes que sus restricciones parecen no importar. Un conjunto de prejuicios ha dado paso a otro (...) La fe sin cuestionamientos de ayer se ha convertido en herejía y la herejía de ayer es ahora la nueva superstición”. Este es el caso de la propuesta de reforma a la educación superior colombiana. Se quiere imponer la superstición del mercado y las utilidades como solución mágica a sus problemas. Y, según Sen, “Cualquier señalamiento de los defectos del mecanismo de mercado parece ser, en estos días, extrañamente anticuado.”

Pero, como continúa el citado texto: “La necesidad del escrutinio crítico de las preconcepciones estándar y de las actitudes político-económicas es más urgente que nunca”.

En efecto, la misma ciencia económica ha demostrado cómo el mercado es el mejor mecanismo de asignación de los recursos escasos de la sociedad cuando este se aproxima a uno de competencia

* Rector Universidad Icesi.

perfecta. Y cómo, en esas circunstancias, las utilidades generadas por las empresas son legítimos indicadores de buen desempeño. Pero ha develado también cómo el mercado puede no sólo no funcionar eficientemente, sino ser un instrumento dañino, cuando se dan en él ciertas circunstancias, ciertas “fallas de mercado”.

Sin entrar en discusiones ideológicas sobre la mercantilización de la educación superior, hay que anotar que en este tipo mercado se presentan tres de esas “fallas”: primera, la educación superior se constituye, al menos en alguna de sus funciones, en un bien público; segunda, la educación superior, como servicio educativo, produce externalidades positivas; y tercera, el mercado de la educación superior presenta siempre, y particularmente en Colombia, un altísimo grado de asimetría de información.

Los economistas, desde Paul Samuelson, Premio Nobel de Economía de 1970, definieron el bien público como un bien que es “no rival y no excluyente”. Eso significa que el uso que de él hace una persona no lo merma y no impide que otras lo hagan, y que esté disponible para todos. La iluminación de las calles, un faro en la costa y la defensa nacional son ejemplos típicos de bienes públicos. De la misma manera, se puede decir que el nuevo conocimiento o el avance del conocimiento existente, realizado por medio de la investigación y publicado, es un bien público producido por la Universidad. Muchos también reconocen como un bien público la capacidad crítica de esta.

De los procesos formativos de calidad se puede decir que son “excluyentes”, que no están al alcance de todos y, por lo tanto, no son bienes públicos puros. Sin embargo se reconoce ampliamente que generan muy importantes externalidades positivas para la sociedad; es decir, que generan una serie de beneficios sociales que van mucho más allá de los beneficios privados que se llevan los estudiantes. La buena educación superior afecta positivamente los procesos democráticos, la economía regional, la convivencia, entre otros.

Los mercados no funcionan bien, tanto en el caso de la provisión de bienes públicos puros como cuando hay externalidades, donde las acciones de un individuo producen impactos en otros, por los que no pagan o compensan.

Cuando las externalidades son positivas, se presenta, con frecuencia, el fenómeno denominado *free-rider*, que se podría traducir como “del polizón”, “del aprovechado” o, mejor, “del parásito”.

En este caso, puesto de la manera más simple, las IESAL, no tendrían ningún incentivo para contribuir en su producción, puesto que se medirían por su rentabilidad, y sabrían que no pueden ser excluidas de consumir o compartir los beneficios de los bienes públicos y las externalidades positivas generadas por las buenas Universidades en el sistema de educación superior. Al contrario, en la medida en que dichas instituciones comenzaran a prevalecer, por el hecho de tener que competir con ellas en condiciones desiguales, las buenas Universidades privadas sin ánimo de lucro reducirían la producción de los bienes públicos y de las externalidades mencionadas.

El presente análisis se concentrará más en la que se ha denominado tercera falla de mercado, que se encuentra en la de la educación superior: la de la asimetría de información.

Se dice que en un mercado existe información asimétrica cuando una de las partes, que intervienen en una compraventa, no cuenta con la misma información que la otra sobre el producto o servicio objeto de la transacción. Este fenómeno conduce a una falla de mercado y produce un resultado económico ineficiente; además, crea incentivos para que el que tiene más cantidad de conocimientos le haga trampa al que menos tiene.

Akerlof, (1970),² en el artículo *The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism*³ demuestra el efecto perverso del desconocimiento, por parte de los compradores, de cuáles son los carros de segunda buenos y cuáles los malos cuando quieren comprar uno. Como hay mucha incertidumbre y se puede engañar a los compradores fácilmente, se llega a un precio medio no atractivo para los que ofrecen los mejores carros, quienes terminan saliéndose del mercado. Al bajar la calidad promedio de la oferta, se recalculan los precios en un nivel más bajo y sale del mercado el siguiente grupo de mejores; el proceso continúa, en ciclos similares, hasta que solo quedan disponibles los ‘limones’, los peores carros.

² Economista estadounidense, compartió el premio Nobel de Economía de 2001 con Joseph E. Stiglitz y Michael Spence, principalmente por su trabajo sobre el impacto de la asimetría de información en el funcionamiento de los mercados.

³ Este título se podría traducir como “El Mercado de los ‘limones’ (así llaman en los EEUU a los carros de segunda mano que parecen buenos pero están en mal estado): incertidumbre de calidad y el mecanismo de mercado”.

En educación superior, la información asimétrica se presenta porque el vendedor del servicio conoce mucho más y mucho mejor lo que quiere vender que el comprador. Y puede inclinarse a engañarlo. Hansmann, (1981), en un artículo seminal, identificó la racionalidad legal y económica para la existencia de las organizaciones sin ánimo de lucro, con las situaciones en las cuales, por asimetrías de información, los compradores son altamente vulnerables al oportunismo de los vendedores. Por esta vulnerabilidad, Winston, (1999), profesor de Economía de *Williams College*, en los EEUU, afirma: “Se habla de estos mercados como ‘mercados de confianza’. La característica de ‘sin ánimo de lucro’ de los proveedores promueve un comportamiento honesto que sacrifica rentabilidad y justifica la confianza. Por la disminución de incentivos para el comportamiento oportunista, las entidades sin ánimo de lucro son las proveedoras preferidas. [...] Ellas aumentan la probabilidad y la confianza de donantes y compradores de estar obteniendo aquello por lo que están pagando, y tienden a compensar las fallas contractuales inherentes a esos mercados asimétricos”.

Las diferencias de información tienen origen en la característica más importante del servicio mismo de la educación superior: no se trata de algo que se recibe y se utiliza inmediatamente, como la telefonía celular o el transporte aéreo, servicios en los que, al final del uso, se tiene bastante claridad sobre la calidad de lo recibido. La educación superior consiste en un proceso de formación personal que dura varios años y cuyos efectos se aprecian a lo largo de la vida del que la recibe. Y, una vez se toma la decisión de empezar estudios en una institución, no es fácil cambiarse a otra. En esto coincide Winston: “La gente que invierte en capital humano mediante una compra de educación superior, no sabe lo que está comprando, y no sabrá y no puede saber lo que ha comprado, hasta cuando ya es demasiado tarde para hacer algo al respecto (7)”.

El mismo Hansmann (1981) determinó la característica clave legal y económica de las entidades sin ánimo de lucro: la restricción de no distribución (6). Esas entidades no tienen dueños: son dueñas de sí mismas. Pueden tener superávit en sus operaciones, pero deben reinvertirlo en estas; legalmente no pueden distribuir ese superávit a nadie. Esta dinámica contrasta con las empresas que reparten sus utilidades entre sus accionistas. Tanto Hansmann como Winston (1999) reconocen que la restricción

de no distribución se puede eludir con procedimientos tramposos como precios de transferencia inflados en la compra de insumos; o como pagos camuflados de gastos particulares de algún administrador. Y se sospecha que entre las instituciones de educación superior (IES) de Colombia, varias, quizá muchas, incurren en estas prácticas. El punto no es “que la organización sin ánimo de lucro no tenga sus propios problemas, sino, más bien, que la ‘restricción de no distribución’ sirve para reducir el incentivo que el proveedor con ánimo de lucro tiene para abusar del comprador parcialmente informado”. Evitar y sancionar las aberraciones que puedan presentarse entre las IES colombianas sin ánimo de lucro debe ser parte de la tarea de inspección y vigilancia del Gobierno.

Existen diversas fuentes específicas de asimetría de información en la educación superior. En todos los casos, la institución que ofrece el servicio tiene mucha más información que el estudiante que considera matricularse en ella o sus padres.

Una fuente tiene que ver con qué enseña la institución y por qué: el plan de estudios y sus diversos componentes; los objetivos de aprendizaje (si los hay); los objetivos de desarrollo de competencias (si los hay); los objetivos de fortalecimiento de valores (si los hay). Para hacer las cosas aún más difíciles, estos planes de estudio y estos objetivos no son necesariamente los que quisieran el estudiante o sus padres. Hace unos años, en la tapia exterior del Hospital Psiquiátrico de Cali apareció un grafiti que decía: “Este es el único sitio donde el cliente no tiene la razón”. Tal vez en los programas de pregrado universitarios “el cliente no siempre tiene la razón”. Si el estudiante la tuviera siempre, el núcleo común a todos los planes de estudio de programas de pregrado de la Universidad Icesi probablemente no incluiría una serie de electivas en humanidades, ciencias sociales y ciencias naturales, ni un curso de lógica, ni otros componentes que la institución ha considerado importantes para cumplir sus objetivos de formación integral.

Otra fuente de asimetría tiene relación con la manera como enseña la institución y cuáles son sus condiciones de calidad. ¿Cómo aprende la gente? La pedagogía, la psicología, la filosofía de la educación y otras ciencias han producido, al respecto, en las últimas décadas, una gran cantidad de conocimiento que no ha sido adoptada mayoritariamente por las instituciones educativas y es desconocida para la gran mayoría de aspirantes y padres de familia. ¿Se

usan estrategias de aprendizaje activo? ¿O se recurre básicamente a la cátedra magistral? ¿Qué dotación de laboratorios de diverso tipo tiene la institución y cómo se emplean? ¿Cómo se usan las tecnologías de información y comunicaciones? ¿Qué opciones hay de participar en proyectos de investigación? ¿Cómo son las oportunidades de internacionalización? Además ¿cuál es el nivel de exigencia en el estudio?

Y, más allá del aula, ¿qué ofrece la institución en materia de programas de bienestar estudiantil? ¿Deportes, artes, apoyo personal? ¿Cómo interactúan los estudiantes entre sí? ¿Y con sus profesores? Y, en general, ¿cuánto se gasta la institución en la formación de sus estudiantes?

La asimetría en la información tiene también origen en los resultados de la formación de los estudiantes. La institución conoce cómo les va a ellos en las pruebas Saber Pro; y conoce, o debería conocer, cómo les va a sus egresados en la búsqueda de su primer empleo e, idealmente, en el desarrollo de sus carreras profesionales. Esa información casi nunca llega al público.

Después de la laxitud que se había hecho presente en la educación superior colombiana una vez se expidió la Ley 30 de 1992, se presentó, al comenzar el nuevo siglo, un cambio de paradigma. Se trataba de un modelo de calidad y transparencia: se establecieron los Ecaes, hoy Saber Pro, para los estudiantes próximos a egresar; se fortaleció la acreditación de alta calidad y se inició la acreditación institucional; se diseñó el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (Snies); se empezó a exigir el registro calificado; se organizó el Observatorio Laboral; se reorganizaron el Icfes y el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y se creó el Viceministerio de Educación Superior. Esas y otras medidas debían asegurar el mejoramiento de la calidad de programas e instituciones y, en teoría, dar más transparencia al sistema de educación superior; al mercado, si se quiere, de educación superior.

El primer objetivo, el de aseguramiento de calidad, se ha venido cumpliendo paulatinamente para muchas instituciones del sistema. En este sentido, las medidas del MEN se complementaron con las que tomó Colciencias para medir la cantidad y calidad de producción intelectual de las Universidades. La mayoría de las instituciones han venido mejorando sus condiciones de calidad durante toda la últi-

ma década; y se detuvo la apertura indiscriminada de sedes y programas.

No obstante, el objetivo de aumentar la transparencia del sistema no se ha cumplido. En 2005, un documento del Departamento Nacional de Planeación decía: “A pesar de las reformas propuestas por el Ministerio de Educación Nacional, tales como el Observatorio del Mercado Laboral y las mejoras realizadas a sistemas de información, tales como Snies, el mercado de educación superior de Colombia aún experimenta una condición ineficiente de información asimétrica” (Orozco, 2005). Seis años después, se puede decir lo mismo. Con excepción de la información sobre acreditación de alta calidad, que está disponible para el público y es profusamente anunciada por las instituciones que la poseen, aunque poco comprendida por aspirantes y padres, la información de los demás mecanismos es escasa, difícil de obtener y confusa.

El Snies, por su parte, ofrece poca información y se mantiene desactualizado. El observatorio laboral no es muy conocido y su sitio Web es de muy difícil navegación para obtener alguna información valiosa. Dentro de este panorama, el Icfes ha venido realizando hace varios años grandes esfuerzos para hacer más oportuna, eficiente y pertinente la evaluación de competencias en las ahora obligatorias pruebas Saber Pro. Sin embargo, sus informes son de una complejidad inmensa. Si un aspirante o un padre de familia quieren comparar, por ejemplo, los resultados de la prueba 2010 de dos programas de Contaduría, de dos instituciones de diferente tamaño, debe abrir y tomar datos de más de setenta páginas del sitio Web del Icfes.

Por todo lo anterior, enfrentados a decenas de opciones y con muy poca información disponible, es muy difícil para aspirantes a estudios de educación superior y para sus padres tomar decisiones acertadas. Y, en esas circunstancias, es muy fácil para las IESAL, con sus inmensos gastos de mercado y ventas (del orden del 25% de sus ingresos, según muchos informes)⁴ orientar la demanda hacia sus programas. Si las predicciones del modelo del Premio Nobel Akerlof se cumplieran, las mejores instituciones, paulatinamente, saldrían del mercado

⁴ Ver, por ejemplo, el programa de televisión College, Inc., de la cadena pública PBS de los EEUU, en: <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/collegeinc/etc/synopsis.html>

y la educación superior privada colombiana quedaría en manos de “limones”. Y, como las IESAL, por su ánimo de lucro, como se vio atrás, no tienen interés en la generación de los bienes públicos ni de las externalidades positivas de la educación superior, se comportarían como *free-riders* o “parásitos”. En el peor de los escenarios, la educación superior privada de Colombia quedaría en manos de “limones” y “parásitos”.

*El autor agradece los comentarios y las sugerencias de los siguientes profesores de la Universidad Icesi: Blanca Zuluaga, Carlos Enrique Ramírez, Germán Lambardi, Jerónimo Botero, Juan Esteban Carranza, Paola Palacios y Ximena Dueñas. Sin embargo, asume la responsabilidad por todos los conceptos expresados en este artículo.

REFERENCIAS

- Akerlof, G. A. (agosto, 1970). The market for ‘lemons’: quality uncertainty and the market mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488-500. Recuperado de <http://www.iei.liu.se/nek/730g75/artiklar/1.254507/AkerlofMarketforLemons.pdf>
- Hansmann, H. (noviembre, 1981). The Rationale for exempting Nonprofit organizations from Corporate Income Taxation. *Yale Law Journal*, 90(1), 54-100. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/795849>
- Piedrahita, F. (mayo, 2011). Instituciones de educación superior con ánimo de lucro: historias tristes de otros países. *Revista Javeriana*, 147(774), 36-41.
- Orozco, M. (agosto, 2005). Colombia’s Higher Education Quality Control System and potential for further development. *Archivos de Economía, Departamento Nacional de Planeación*. Documento 290. Recuperado de www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DEE/Archivos_Economia/290.pdf
- Samuelson, P. A. (julio, 2011). The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*, 36(1954). Recuperado de <http://www.econ.ucsb.edu/~tedb/Courses/UCSBpf/readings/sampub.pdf>
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. New York: Anchor Books a División of Random House.
- Tilak, Jandhyala, B. G. (2005). Higher education: a public good or a commodity for trade? Keynote Address, 2nd Nobel Laureates Meeting in Barcelona. Recuperado de http://www.friends-partners.org/utsumi/Global_University/Global%20University%20System/List%20Distributions/2005/MTI1721_12-15-05/Barcelona%20II%20Nobel%20Meeting%20--%20Higher%20Education%20as%20a%20Public%20Good.pdf
- Winston, G. C. (julio, 1999). Subsidies, Hierarchy and Peers: The Awkward Economics of Higher Education. *The Journal of Economic Perspectives*, 13(1), 13-36. Recuperado de http://web.missouri.edu/~podgurskym/Econ_4345/syl_articles/winston%281999%29.pdf.

*LA MERCANTILIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR:
LA PROPUESTA DE REFORMA AL SISTEMA COLOMBIANO
DOCUMENTO DE POSICIÓN*

CARLOS FELIPE ESCOBAR ROA¹

INTRODUCCIÓN

La propuesta de reforma a la Ley 30 presentada por el Gobierno nacional, en marzo de 2011, generó múltiples espacios de pensamiento y discusión. La Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) lideró una reflexión colectiva de la Universidad colombiana en torno a ella misma. Este documento es parte de esa reflexión. Evalúa la propuesta de reforma en relación con las tendencias globales en materia de reforma de la educación superior. Hasta finales del mes de agosto de 2011, la propuesta incluía un rasgo fundamental: la introducción del ánimo de lucro. Se hace referencia en este documento a esa versión de la reforma, anterior al retiro por parte del Gobierno del componente en mención. El texto, de posición, atendió la invitación de ASCUN para recoger el pensamiento rectoral sobre la propuesta de reforma y aportar elementos de discusión de la Universidad colombiana con el Ejecutivo.

En el primer segmento del se exponen las tendencias en materia de reforma a los sistemas de educación superior. Luego, los mecanismos y dinámicas propias de la tendencia predominante: la mercantilización de los sistemas. A continuación se hace referencia a los beneficios atribuidos a esta dirección de reforma, así como a los detrimentos que se han evidenciado. En este recuento se resaltan algunos puntos para considerar en la construcción de una propuesta de reforma, que atienda las razones ampliamente expuestas por el Gobierno y, a la vez, fortalezca la competitividad global del sistema de educación superior nacional y sus instituciones.

TENDENCIAS EN MATERIA DE REFORMAS A LOS SISTEMAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR

En los últimos veinte años se han presentado significativas reformas en los sistemas de educación superior en el mundo entero. La tendencia general de estas apunta a modelos con menor participación

del Estado y un mayor papel de los mercados (Armstrong 2001; Newman, Couturier & Scurry 2004).

Clark (1986) propuso un modelo para definir el tipo de sistema de educación superior. El *Triángulo de coordinación de Clark* ubica en cada extremo al Estado, las oligarquías académicas y el mercado, como las tres fuerzas que determinan, en su interacción, la forma como se coordina un sistema de educación superior. El modelo, con frecuencia, ha sido usado para el desarrollo de cambios en los sistemas de coordinación como el previsto en esta reforma. En el triángulo, el Estado define las reglas del sistema y su actuación, y es su responsabilidad dar forma al sistema. Es así como algunos sistemas se han configurado con su papel central; otros, en algunos núcleos universitarios, y otros en los mercados. El sistema de educación superior que define la Ley 30 de 1992 corresponde a un lugar intermedio en el triángulo de Clark, con participación del Estado, los núcleos universitarios y el mercado. La propuesta lleva este balance hacia una representación mucho más relevante de los mercados.

Sin bien es claro que las reformas hacia estos últimos han generado resultados positivos, en particular en el aumento de la cobertura de los sistemas, existe una progresiva evidencia de las fallas y detrimentos que pueden generar. En materia de reforma a los sistemas, se trata entonces de asegurar los beneficios atribuibles a los mercados, a la vez que se controlen las situaciones no deseadas (Brown, 2011). El documento expondrá cómo la propuesta de reforma prevé de manera amplia y efectiva la mayor mercantilización del sistema; sin embargo, requiere una mirada más detenida a los mecanismos para compensar y controlar las fallas y detrimentos previsibles.

LAS RAZONES DE LAS REFORMAS EN EL MUNDO: LAS RAZONES DE LA REFORMA

Todo sistema de educación superior presenta situaciones no deseables en sus dinámicas y resulta-

* Rector de la Universidad El Bosque.

dos; implica la no atención de las expectativas y necesidades fundamentales de los usuarios, la sociedad, los proveedores y el Estado. Estas situaciones se denominan fallas en los sistemas. Algunas de estas son más particularidades de los mercados, otras, características de los Gobiernos (Brown 2011). Teniendo nuestro sistema características estatales y de mercado sus fallas obedecen a las propias de ambos modelos. Estas son algunas, y su relación con las razones atribuidas por el Gobierno para la reforma:

Externalidades y suboferta de bienes públicos: situación en la que un bien público es ofrecido en exceso o en defecto, en razón a que los costos de producción de los mismos no pueden ser compensados con el precio del bien. En la educación superior esta falla se presenta porque se genera un déficit de financiamiento que lleva a una oferta limitada de cupos, ante la necesidad de generar un servicio de alto costo, dirigido a una población cada vez mayor, con limitada capacidad de pago. Si el Estado asume la prestación del servicio, el incremento progresivo en la demanda, al migrar de una educación superior de élites (intelectual o académica) a una de masas, y en un futuro universal, hace insostenible la carga fiscal. Razón por la cual los Estados tienden hacia la mercantilización de los sistemas de educación superior. La necesidad de ampliar la cobertura de nuestro sistema obedece a este tipo de falla.

Falla por la asimetría de información: Situación en la que no hay un sistema de información claro, oportuno, pertinente, transparente y de uso común para todos los interesados, con el fin de facilitar la toma de decisiones racionales. Esta situación es característica de los sistemas mercantilizados en las que los mecanismos de difusión del mercado (mercadeo, publicidad y ranking) pueden distorsionar la información a que accede el usuario, en particular la información sobre la calidad. Explica la elevada y creciente inversión de las Universidades en estos rubros, en los sistemas mercantilizados y la aparición de sistemas de ranking, muchos de ellos con ánimo de lucro y financiados por las instituciones calificadas.

Falla en la diferenciación de los productos: En los sistemas mercantilizados, la aparición del objetivo misional de generación de ganancias para los accionistas implica que el producto o servicio que se ofrece al mercado tienda a limitarse en sus características esenciales y de alto costo (lo que sucede en el aula). Esta situación lleva a que tanto los programas como las instituciones se parezcan mucho y, acaso, se diferencien por características superficiales, de bajo costo.

Falla en la distribución equitativa: Se presenta cuando en la distribución de un servicio público, como la educación superior, el mercado no permite que haya un acceso con justicia y cánones de equidad, socialmente aceptados, para el acceso y el disfrute de los mismos. El acceso es diferenciado para las minorías, la procedencia geográfica y de acuerdo con la estratificación socioeconómica.

Ineficiencia en la adaptación: Consiste en que, en un sistema mercantilizado, tanto los proveedores como los usuarios deberían ajustar sus decisiones de acuerdo con el comportamiento del mercado. Esto ajustes se reflejan en el diseño de los programas, es decir, en el tipo de la oferta educativa. Cuando una institución no es capaz de adaptarse rápidamente, se produce la falla. En educación superior, esto se explica porque el ciclo de creación y transformación de la oferta académica es muy lento, por el rigor que demanda el proceso. Cuando se justifica una reforma en la necesidad de promover una mayor pertinencia de la oferta académica, su relevancia, innovación, etc., se hace referencia a este tipo de insuficiencia.

Monopolios: Están descritos en los diferentes mercados, pero en la educación superior aún no se describen de manera pura. Los sistemas típicos se componen de muchos proveedores (las instituciones de educación superior, IES) con pequeña participación en el mercado. El riesgo de grandes actores en los sistemas se incrementa en la aparición de nuevos actores (Universidades corporativas). El artículo 41 de la propuesta pretende evitar esta situación. Sin embargo, resulta insuficiente en razón a que es conocido que la estrategia de crecimiento de las instituciones de educación superior globales no es bajo su nombre sino mediante la toma de poder detrás de instituciones existentes, que mantienen su denominación. Así las cosas, se requiere revisar la redacción del citado artículo.

Si bien las anteriores fallas son más características de los sistemas mercantilizados, las siguientes son más propias de los sistemas no mercantilizados (Wolf, 1993).

Disyunción entre costos y retornos: Como el financiamiento se genera desde el Estado, el costo de producción del servicio tiene poco que ver con el costo con el cual accede el usuario al mismo. Por esto los precios se pueden incrementar sin que resulten en claros los beneficios adicionales. Es uno de los principales cuestionamientos que recibe la educación superior pública en el mundo.

Internalidades y objetivos organizacionales:

La falla obedece a las discrepancias entre quienes financian el servicio (la sociedad) y quienes lo proveen (IES). Como ejemplo de esta falla, típica del componente público de los sistemas, se han planteado los costos crecientes en recursos humanos y académicos frente al aumento en cobertura y control de deserción.

Ineficiencia relativa: Esta falla se presenta cuando se compara a los sistemas no mercantilizados, con los mercantilizados. Desde el punto de vista estático, con los mismos recursos, dichos sistemas tienden a generar más servicios que los no mercantilizados. Desde el punto de vista dinámico, los primeros son capaces de soportar tasas de crecimiento mayores, que estos últimos.

Las razones atribuidas por el Gobierno como fundamento a la reforma obedecen a una u otra de las anteriores fallas. De estas, la que se constituye en el eje fundamental es la necesidad de ampliación de cobertura. El eje principal sobre el cual se fundamenta el articulado es el llevar el sistema a un mayor grado de mercantilización.

LA TENDENCIA DE MERCANTILIZACIÓN EN LOS SISTEMAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR

La respuesta de los Gobiernos en materia de reformas a los sistemas de educación superior se ha inclinado en los últimos años a la mercantilización (Armstrong, 2001; Newman, Couturier & Scurry, 2004; Brown, Jongbloed, 2003). Esta tendencia asigna un mayor papel al mercado en la coordinación y provisión de la educación superior, y se ha atribuido entre otras a:

- El aumento de la demanda por atender. De una cobertura de élites, a una de masas y, por último, a la cobertura universal.
- Restricciones fiscales.
- El potencial de renta que genera interés de inversión de capitales privados y presiones de reforma en los estamentos políticos.
- La presión social por las fallas en los sistemas establecidos.
- El cumplimiento de agendas políticas (Banco Mundial, neoliberales, tratados de libre comercio, etc.).

Joengbloed (2003) propuso un marco conceptual para considerar un sistema de educación supe-

rior como un mercado real. Él define ocho “libertades”: cuatro de los proveedores (las instituciones de educación superior) y cuatro de los usuarios.

Las “libertades” de los proveedores son las de entrada, el suministro, la utilización de los recursos y la fijación de precios. La libertad de entrada, se refiere a las barreras mínimas de ingreso en el mercado. En un mercado real, es fácil crear una Universidad. Es fácil abrir programas. La libertad de suministro es la posibilidad que la institución tiene de estructurar su oferta académica, incluyendo las características y contenidos de los programas. La libertad de uso de los recursos, relacionada con la posibilidad de la institución de seleccionar su personal, estudiantes y recursos académicos. Por último, la libertad de precios, determinada por la autonomía institucional para fijar el precio de sus servicios de acuerdo y los ajustes al mismo, según las condiciones del mercado. Entre estas libertades, las mínimas barreras de entrada parecen ser el elemento más importante en el avance hacia un mercado real.

Las “libertades” de los usuarios son las de escoger al proveedor, elegir el programa y el acceso a la información, y el pago, al menos parcial, de los costos directos de su formación. La libertad de elegir el proveedor está determinada por la posibilidad que los usuarios tienen para seleccionar la institución de sus preferencias entre un portafolio de opciones. La libertad de elegir el programa o curso se refiere a la posibilidad que el estudiante tiene que escoger su programa académico y la organización de cursos que componen su plan de estudios. La libertad de información se refiere al acceso a una información oportuna, clara, precisa y comparable que permita un proceso de toma de decisión racional. El beneficiado paga los costos directos de la formación, al menos parcialmente.

Las reformas a los sistemas que apuntan a mayores niveles de mercantilización del buscan incrementar dichas libertades. La mercantilización pretende llevar los sistemas predominantemente estatales o centrados en los núcleos académicos hacia los mercados (Jongbloed, 2003). Como se anotó previamente, el aspecto fundamental en esta estrategia es el derribar las barreras de entrada (Watson, 2000) al sistema para los proveedores con ánimo de lucro. La definición de la estructura de proveedores del sistema es la barrera fundamental de entrada. La propuesta explícitamente autoriza el ingreso al sistema de proveedores con ánimo de lucro.

La siguiente barrera es la del mecanismo de ingreso de los proveedores al sistema. Hasta hoy, el mecanismo definido ha supuesto la fundación de IES en alguna de las formas contempladas. La propuesta es generosa en facilitar el ingreso del proveedor con ánimo de lucro al sistema. Dispone que lo pueda hacer desde su constitución como IES o Universidad o a través de asociaciones con IES o Universidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, constituyéndose, con estas sociedades por acciones, de acuerdo con a una reglamentación por expedir.

Este mecanismo atiende las dinámicas habituales empleadas por los proveedores con ánimo de lucro internacionales en su ingreso a nuevos mercados, y que se centra fundamentalmente en las adquisiciones de IES existentes en forma de toma asociación y toma de poder en los órganos de gobierno (ver página whitneyintl.com/es/home.aspx).

Si bien es claro cuán generosa es la propuesta de reforma en el ingreso de proveedores con ánimo de lucro, no se evidencia mecanismo alguno que promueva la creación de IES privadas sin ánimo de lucro, actores hasta ahora fundamentales en la configuración del sistema de educación superior colombiano, y que pudieren tener mayor papel en crecimiento esperado del sistema.

Las barreras preoperativas son aquellas que enfrenta un nuevo proveedor para poner en marcha la institución. Las que han enfrentado las IES existentes contemplan las autorizaciones de programas, el portafolio permitido de la de posible oferta académica y su diseño. El artículo 40 de la propuesta obvia claramente estas barreras en las “nuevas sociedades” previstas. Nuevamente, el articulado no prevé mecanismos que, de manera similar, faciliten el desarrollo de las instituciones existentes desde su propia naturaleza. Poco probable resulta que las de mayor prestigio y calidad, y las Universidades públicas sean las que entreguen los registros calificados de sus programas como parte de su inversión en las nuevas asociaciones.

El mercado natural para el capital de inversión estará en las IES de menor calidad y prestigio. En este sentido la propuesta debería considerar mayores mecanismos de estímulo al desarrollo de las IES públicas y privadas sin ánimo de lucro, en relación con las barreras preoperativas de entrada que generen condiciones de competencia equilibradas. Para los actores existentes, esto supone mecanismos que fomenten sus asociaciones y proyectos conjuntos con un dinamismo similar al planteado para las “nuevas sociedades” con ánimo de lucro.

Entre las barreras operacionales conviene resaltar las que restringen el tipo de oferta académica, los recursos necesarios en dotación, la infraestructura y el talento humano. La propuesta nuevamente es generosa en derribar dichas barreras, en particular, a través del mecanismo de asociación descrito en el artículo 40. La unificación tipológica de las IES existentes en solo una categoría llamada “instituciones de educación superior” amplía, de manera inmediata, el portafolio de oferta permitida para los nuevos proveedores del sistema.

La posibilidad de las nuevas IES de abarcar la totalidad de la oferta académica (a excepción de los doctorados reservados a las Universidades), sin estas tener requerimientos importantes en investigación (función que genera los mayores costos operativos) hace prever que el capital privado no se interese en constituir o fortalecer las Universidades sino en concentrarse en las IES. En otras palabras, resultará fácil competir en el segmento lucrativo del “negocio” (formación), sin necesidad de mayor gasto en el no lucrativo (investigación). La literatura reporta una disminución consecuente de la capacidad de subsidio cruzado de las primeras, por esta ventaja competitiva que adquieren los nuevos actores, que resulta en la necesidad de restringir su oferta en algunos programas (humanidades, artes, etc.) e investigación. No se hacen evidentes en la propuesta mecanismos que compensen esta situación bien desde el fomento a las Universidades, como desde el control o requerimientos particulares a las IES.

Dos puntos adicionales al respecto de la dinámica de mercantilización. Los tiempos y la globalización. Si bien la tendencia a la mercantilización parece dominante, los ritmos en que se ha dado son diferentes. La educación superior con ánimo de lucro existe, por ejemplo, en los Estados Unidos hace más de 150 años (Kinser, 2007a). Esto ha permitido un ajuste gradual a los actores fundamentales del sistema: las Universidades públicas y las privadas sin ánimo de lucro. La mercantilización ha tendido a ser gradual en los países desarrollados, y más abrupta en los países en desarrollo (McCowan, 2004). El ritmo de introducción de los mercados al sistema parece resultar fundamental en el adecuado acople del mismo, en particular en países como el nuestro. Los mecanismos previstos en la reforma para derribar las barreras de entrada hacen prever un duro cambio en las dinámicas del sistema, situación en la que las instituciones de educación superior tradicionales (públicas y privadas sin ánimo de lucro), a

diferencia de las de otros sectores económicos, tienden a ser lentas en sus mecanismos de adaptación. Mecanismos de introducción progresivos parecen ser más apropiados para atender las dinámicas propias del sector, en particular si este llega a enfrentar una dinámica adicional, la globalización.

En los países desarrollados la mercantilización no ha tendido a acompañarse de una significativa entrada al sistema de instituciones de educación superior extranjeras; ha correspondido a un aumento proveedores y competencia en el orden nacional. Sin embargo, en algunos países, principalmente en desarrollo, dicho proceso se ha acompañado de la apertura no solo a la competencia local, sino a la extranjera. Esta dinámica general crea indefectiblemente mayores presiones al sistema local, en particular, cuando las estrategias de expansión de las IES globales se orientan a economías en desarrollo, como la nuestra, y a su vez, estas instituciones enfrentan desaceleraciones marcadas en sus admisiones. Estas tasas tuvieron un promedio de -14% en el primer semestre de este año, atribuidas, entre otras, a la recesión económica, el agotamiento de algunos mercados locales, las nuevas reglamentaciones locales y el impacto en imagen de malas prácticas y corrupción (*Chronicles of Higher Education*).

La propuesta de reforma no hace referencia alguna a los mecanismos de control para el ingreso de proveedores de la educación superior globales ni a la existencia de acuerdos, mecanismos y promoción del desarrollo más allá de nuestras fronteras de las instituciones nacionales existentes. Si bien muchas de las reformas, en particular en los países desarrollados, prevén un mayor papel de capitales y proveedores con ánimo de lucro, aún en esto se mantienen importantes las barreras de entrada para los capitales y proveedores foráneos.

Los Gobiernos definen las anteriores barreras en los marcos regulatorios de los sistemas de educación superior. Una propuesta de reforma que incluya nuevos proveedores debe favorecer mecanismos de participación y competencia balanceados entre estos. La propuesta de reforma es amplia y efectiva en los mecanismos de estímulo al ingreso de los capitales y proveedores con ánimo de lucro. Sin embargo, fomenta el desarrollo del sistema en esta estrategia, sin contemplar la oportunidad de proponer mecanismos igualmente generosos para el desarrollo de los proveedores existentes. En otras palabras, el interés de promover la entrada del proveedor con ánimo de lucro al sistema no debiere

reñir con un interés explícito de fortalecer los actores en el sistema existente: la Universidad pública y la Universidad privada sin ánimo de lucro. El riesgo de un impacto negativo no es solo para las instituciones existentes en su particularidad; es en general un riesgo de la institución universitaria colombiana como sector fundamental para la construcción y desarrollo de nación.

Estos son algunos aspectos adicionales para considerar en una reforma que aborda la dinámica descrita:

- La necesidad de implementar mecanismos diferenciados de rendición de cuentas, de control y de aseguramiento y fomento de la calidad. Los principios y dinámicas que soportan la atención a estos procesos son distintos cuando la institución no solo tiene la misión social propia de la educación superior, sino, además, la de generar utilidades para los accionistas.
- La necesidad de establecer políticas de control y revisión periódica de la contribución del sector con ánimo de lucro a la salud del sistema global.

Hasta aquí se ha hecho referencia a la tendencia fundamental a la que obedece la reforma, los mecanismos por los que avanza hacia una mayor mercantilización y algunos aspectos por considerar en la mejora del articulado de la propuesta: mecanismos e incentivos que también disminuyan las barreras de entrada, desarrollo y asociación de las instituciones existentes, mecanismos de control de las dinámicas de ingreso de los capitales y proveedores con ánimo de lucro, gradualidad en la introducción del sector con ánimo de lucro (según segmentos, niveles de oferta o tiempos) y la necesidad de regular los capitales y proveedores extranjeros, como elementos fundamentales en el proceso de mercantilización del sistema.

BENEFICIOS DE UNA MAYOR MERCANTILIZACIÓN DEL SISTEMA

Las fallas en los sistemas justifican la necesidad de la intervención del Gobierno. Las razones atribuidas por este para la actual reforma obedecen, en general, a estas fallas. La tendencia a direccionar estos ajustes apunta hacia un mayor papel de los mercados. El proyecto atiende a esta dirección. Como se mencionó, algunas causas del predominio de la tendencia son el aumento generalizado de la demanda de cupos, las restricciones fiscales, el

cumplimiento de agendas políticas y el interés de los capitales de inversión y sus presiones políticas. Ahora bien, la razón fundamental debería ser que una mayor mercantilización es vehículo para la solución de los retos y fallas existentes.

A continuación se examinan los beneficios atribuidos a una mayor mercantilización del sistema para posteriormente hacer referencia a los detrimentos que a esta tendencia también se atribuyen. Las ventajas aducidas a los sistemas mercantilizados son: la eficiencia en el nivel y uso de recursos; la capacidad de respuesta y de innovación; y la calidad (Brown, 2011).

Varios autores han mostrado cómo la cantidad de recursos necesarios para financiar un sistema mercantilizado es menor a la requerida para financiar un sistema no mercantilizado. De igual manera, han evidenciado que, con la misma cantidad de recursos, los resultados, al menos en número de cupos o en cobertura, son mayores en los sistemas mercantilizados que en los no mercantilizados. Esto es eficiencia en el uso de los recursos (Brown, 2011). El aumento de la cobertura es un resultado consistente de las dinámicas de mercantilización de los sistemas de educación superior (Brown, 2011), y debería prevverse que el caso colombiano no sea la excepción.

La capacidad de respuesta es la agilidad y pertinencia, la posibilidad de responder a las necesidades de la sociedad en términos de tamaño de la oferta, portafolio de programas y diferenciación de los mismos de acuerdo con las necesidades del mercado, incluyendo la capacidad de innovación. La capacidad de respuesta en términos de aumento de la oferta ha sido significativa, como lo evidencia el aumento de la cobertura más que duplicado en los últimos 20 años. Sin embargo, es incuestionable que esa capacidad de respuesta es limitada para las necesidades y demandas actuales, y que nuevos mecanismos de estímulo a las instituciones existentes, y posiblemente a nuevos actores, deberían considerarse en una reforma.

Si bien se espera de los mercados una mejora en la calidad como estrategia de competitividad, las referencias sobre el tema apuntan en dirección opuesta (McCowan 2004; Clark, Kent & Universidad Autónoma Metropolitana (México, DF). Unidad Azcapotzalco, 1991), en particular en el segmento que provee el servicio a las masas (McCowan 2004), no así con el que atiende las élites (Marginson, 2006).

En conclusión, el beneficio esperable de la reforma es fundamentalmente el aumento en la cobertu-

ra. Sin embargo, resulta necesario hacer referencia a que, en países con desigualdades tan marcadas en demanda y oferta, algunos indicadores (cobertura o deserción) son generalizaciones que merecen cuestionarse. Como ejemplos: la cobertura de la educación superior en Colombia, para los estratos socioeconómicos más altos y las grandes urbes, es significativamente mayor que la de los estratos más bajos y las áreas rurales. Esta misma consideración se aplica a la deserción. Ha de cuestionarse si la inclusión del sector con ánimo de lucro competirá por los sectores ya atendidos (estratos altos y medios en grandes urbes) o atenderá las necesidades reales. El estímulo al desarrollo de instituciones y programas en el sector con ánimo de lucro obedece principalmente a los rendimientos esperados. Esto explica características en sus modelos de negocio y crecimiento tales como el crecimiento en urbes, la concentración de la oferta en programas de bajo costo de producción y demanda proba (Kinser, 2007b).

La propuesta de reforma debe considerar mayores mecanismos de estímulo y promoción del desarrollo de instituciones y de programas que se enfoquen en los segmentos menos atendidos en el sistema actual. Los sistemas de fomento, mediante la financiación directa o indirecta articulada a la evaluación y control de Planes de Desarrollo Institucional consistentes con las necesidades sociales, son ejemplos de este tipo de mecanismos. Otras muestras son la posibilidad de combinar mecanismos “*up-front*”, diferidos (créditos contingentes), impuestos de grado y créditos estudiantiles dirigidos a instituciones específicos (por ejemplo, regionales).

DETRIMENTOS DE UNA MAYOR MERCANTILIZACIÓN DEL SISTEMA

Brown (2011) expone las desventajas de los sistemas mercantilizados, algunas claramente relacionadas con las fallas descritas en la primera parte del análisis: la mayor estratificación del sistema, la tendencia a homogenización, la diferenciación interna de las IES, el detrimento de la calidad y la pérdida de confianza en el contrato social Universidad y sociedad.

Estratificación: varios autores han hecho evidente que los sistemas más mercantilizados se tornan cada vez más estratificados. Marginson (2006) documenta tres estratos claramente definidos en la mayor parte de sistemas de educación nacionales, que de igual manera se presentan el mercado de la educación superior global. Las dinámicas y el impacto

de estas reformas son distintas en cada segmento y suponen consideraciones particulares (Armstrong, 2001; Marginson, 2006).

Homogeneidad: se relaciona con lo expuesto en la falla relacionada con la diferenciación de productos. En particular, en las instituciones y programas orientados a las masas, la diferenciación de instituciones y programas se pierde, situación aún mayor en los sistemas que, además, acogen el desarrollo de las IES globales, con modelos de operación estandarizados (Armstrong, 2001, Marginson, 2006; Kinser 2007b).

Diferenciación interna: se ha documentado en extenso que los sistemas más mercantilizados suscitan una mayor diferenciación al interior de las IES, en sus actividades, estructura y personal. Una creciente separación entre las actividades de investigación y enseñanza, articuladas en la Universidad clásica, ha sido documentada por varios autores (Enders y Musselin 2008), (Musselin 2005).

Calidad: la literatura apunta en distintas direcciones. Teóricamente los mercados deberían favorecer la mejora en la calidad como herramienta para la competitividad. Marginson (2006) y Kinser (2007b) han evidenciado cómo, en los sistemas más mercantilizados, se generan algunas instituciones que pretenden diferenciarse por calidad y una gran masa de entidades en las que la producción masiva, a bajo costo, es el modelo de negocio. El precio, y no la calidad, es la herramienta fundamental de competitividad.

Este modelo supone currículos reducidos, centrados en lo técnico, con una ausencia evidente de las humanidades y las artes, vehículos fundamentales para el desarrollo de pensamiento crítico y de ciudadanos locales y del mundo, soportes de la democracia y la construcción de sociedades más justas, pluralistas y equitativas. Dichos modelos de negocio resultan altas tasas de deserción o deficiente calidad de los egresados, en particular en los aspectos humanísticos (Nussbaum, 2010).

La pérdida de confianza en el contrato social (Newman, Couturier & Scurry, 2004): la sociedad y la educación superior históricamente han mantenido un pacto social en el que la Universidad recibe una autonomía para gobernarse, para estructurar sus programas. A cambio de ello, esta entrega a la sociedad no solo profesionales, sino ciudadanos, personas que construyen y consolidan la democracia. Es claro que a mayor mercantilización, ese contrato se pierde. Los inversionistas de las IES concentran los costos de producción en los aspectos puramente técnicos o dirigidos a profesionalizar. Es

difícil reclamarle a los sistemas mercantilizados la formación de ciudadanos éticos, con conciencia de país, de ciudadanía y de democracia.

A mayor mercantilización, la asimetría en la información tiende a incrementarse. Algunos factores que harían prever que aumente son, por un lado, la tipología presente en la propuesta, con dos tipos de instituciones: las Universidades y las instituciones de educación superior (IES), entre las cuales cabrán los actuales institutos técnicos y tecnológicos, así como las instituciones universitarias actuales, que no cumplan requisitos previstos. De tal suerte, se hará más difícil para padres de familia, estudiantes y empleadores reconocer la diferencia. Y por otro lado, la entrada de proveedores con ánimo de lucro, en la que el posicionamiento de imagen, a través de publicidad y mercadeo, es estrategia fundamental, no necesariamente soportada en la calidad del servicio ofrecido.

Esta dinámica hace prever que será mucho más compleja e irracional la toma de decisiones. La situación se compensa con mecanismos sólidos y explícitos en materia de información sobre la oferta y demanda, regulación y controles sobre actividades de promoción, mercadeo y publicidad y sobre el creciente negocio del ranking. La propuesta de articulado requiere reforzar estos aspectos.

CONCLUSIONES

Las razones atribuidas por el Gobierno para la reforma son expresiones de las sabidas fallas en los sistemas de educación superior. Estas razones han sido, en general, reconocidas por las Universidades.

El mecanismo que contempla la reforma para atender estas razones es fundamentalmente llevar al sistema a una mayor mercantilización, en el entender que esta constituye el vehículo para el ingreso de los recursos necesarios para la solución de las insuficiencias sobre las cuales se ha justificado la reforma, en particular, el aumento en la cobertura.

Para avanzar en la mercantilización, la propuesta derriba, de entrada, las barreras existentes, de manera amplia y, es de prever, efectiva.

De todas las tendencias de cambio que afronta la educación superior en el mundo, el camino hacia sistemas más mercantilizados es, de lejos, el más retador.

Newman, líder del proyecto *Futuros para la reforma de la educación superior americana* plantea que, con el paso del tiempo, “un poderoso contrato social ha gobernado la responsabilidad de la educación superior con la sociedad. Las Universidades

Públicas y Privadas han recibido un lugar especial en la sociedad que reconoce el papel que juega la educación superior. Esta sirve a la sociedad a través de una formación no ideológica, investigación abierta y confiable y servicio que ayuda a solucionar las necesidades que enfrenta la sociedad. Su objetividad e integridad pueden ser confiadas, ante todo, los intereses de la Universidad han estado por encima de aquellos de los mercados. A cambio, la sociedad ha extendido sus inusuales privilegios a estas instituciones – libertad académica, el derecho al debate sobre asuntos sociales complejos y controvertidos, un soporte financiero así sea en exenciones fiscales, respeto y confianza... Si la educación superior se vuelve solamente uno más de los mercados, la pérdida para la educación superior y para la sociedad será fundamental y probablemente irreversible.” (Newman, Couturier & Scurry 2004).

El mismo estudio evidenció siete atributos críticos que no deben perderse en el camino, al parecer inevitable, hacia una mayor mercantilización:

- Reforzar la responsabilidad de las IES sobre el aprendizaje.
- Proveer movilidad social, más allá del acceso puramente cuantitativo (una meta porcentual de cobertura), a través del éxito estudiantil y el acceso equitativo a educación de calidad.
- Proteger la inversión social a través de sistemas de gestión institucional, de modo que se garanticen la eficiencia y productividad de todas las instituciones del sistema (en particular las existentes).
- Apoyar y hacerse más responsable de la mejora en la educación media. Conducir la investigación necesaria para la sociedad.
- Servir como crítico de la sociedad.
- Formar ciudadanos con compromiso cívico que sostengan y fortalezcan las democracias.

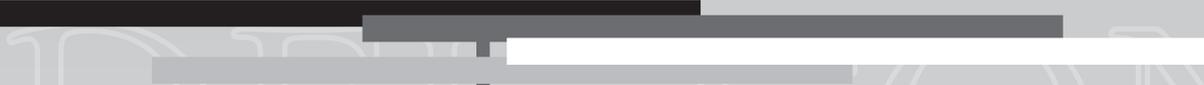
Sin embargo, estos atributos no son configurables en ausencia de un diálogo amplio, detallado, académico, abierto y constructivo entre sociedad, academia y Gobierno. Colombia debería aprender de sus experiencias, algunas tan recientes como la de la salud. Los mercados mal diseñados no necesariamente sirven a la sociedad como se espera de ellos. Las recientes protestas estudiantiles en Chile e Inglaterra son reflejo de la necesidad de atender estos detalles.

Como mencionara Okun (s.f.): “Hay lugar para los mercados, pero los mercados deben ser puestos en

su lugar.” Bienvenida una reforma, pero en el marco de una construcción colectiva, académica, que fortalezca en vez de debilitar el contrato social Universidad y-sociedad. Este diálogo es la única herramienta para diseñar una propuesta de reforma al sistema que tome las ventajas de los mercados a la vez que controle y compense las desventajas y fallas de los mismos.

REFERENCIAS

- Armstrong, L. (2001). A new game in town: competitive higher education. *Information, Communication & Society*, 4(4), 479-506.
- Brown, R. (2011). *Higher Education and the Market*, New York: Routledge.
- Clark, B.R. (1986). *The higher education system: Academic organization in cross-national perspective*, Los Angeles: University of California Press.
- Clark, B. R. (1991). *El sistema de educación superior: una visión comparativa de la organización académica*, México D.F.: Nueva imagen.
- Enders, J. & Musselin, C. (2008). Back to the future? The Academic Professions in the 21st Century”, *Higher Education to 2030. Demography*, 1, 125.
- Jongbloed, B. (2003). Marketisation in Higher Education, Clark’s triangle and the Essential Ingredients of Markets. *Higher Education Quarterly*, 57(2), 110-135.
- Kinsler, K. (2007). Dimensions of Corporate Ownership in For-Profit Higher Education. *The Review of Higher Education*, 30(3), 217-245.
- Marginson, S. (2006). Dynamics of National and Global Competition in Higher Education. *Higher Education*, 52, (1), 1-39.
- McCowan, T. (2004). The Growth of Private Higher Education in Brazil: Implications for Equity and Quality. *Journal of Education Policy*, 19, (4), 453-472.
- Musselin, C. (2005). European academic labor markets in transition. *Higher Education*, 49(1), 135-154.
- Newman, F., Couturier, L. & Scurry, J. (2004). *The future of higher Education: Rhetoric, Reality, and the Risks of the Market*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Nussbaum, M.C. (2010). *Not for profit: Why Democracy Needs the Humanities*. New Jersey: Princeton University Press.
- Watson, P. (2000). Barriers to Entry: Implications for private Finance Initiatives in University Provision. *Journal of Workplace Learning*, 12(3), 100-110.
- Wiseman, R. (agosto de 2011). Enrollments Plunge at Many For-Profit Colleges. *The Chronicle of Higher Education*. Disponible en <http://chronicle.com/article/Enrollments-Plunge-at-Many/128711>.
- Wolf, C. (1993). *Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives*. The MIT Press.



ALGUNOS
ELEMENTOS
DEL CONTEXTO
INTERNACIONAL



*FORO LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA HOY: EXPERIENCIAS Y DESAFÍOS
EN AMÉRICA LATINA. DECLARACIÓN DE GUADALAJARA SOBRE AUTONOMÍA
UNIVERSITARIA (Mayo de 2011)*

En la ciudad de Guadalajara, México, rectores y representantes de Universidades de la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, reunidos en el marco del Foro La Autonomía Universitaria Hoy: Experiencias y Desafíos en América Latina,

CONSIDERANDO QUE:

- El artículo 2 de la *Carta de las Universidades Latinoamericanas* aprobada en la Tercera Asamblea General de la UDUAL, en Septiembre de 1959, reza: “Las Universidades latinoamericanas deben lograr el reconocimiento de su autonomía y defenderla como medio de garantizar su función espiritual, su libertad científica, administrativa y financiera”.
- La autonomía universitaria es la esencia misma de la Universidad y la condición para que esta pueda cumplir con su misión y sus responsabilidades con la sociedad.
- Los estudiantes son el sujeto y razón de ser de la Universidad, por lo que su organización independiente es parte fundamental del concepto de autonomía universitaria.
- La Universidad se enmarca dentro de un amplio conjunto de prerrogativas fundamentales entre las cuales se destacan la libertad de pensamiento y la libertad de cátedra para la generación de conocimiento tendiente a la formación integral de la persona y el desarrollo democrático de la sociedad.
- El Estado tiene como una de sus funciones promover el desarrollo de la sociedad y la actividad universitaria se vincula directamente con esta tarea, por lo que el Estado debe dotar de patrimonio y rentas propias a la Universidad a fin de que ésta pueda cumplir su indispensable función social.
- Durante los últimos tiempos, a lo largo y ancho del territorio latinoamericano y del Caribe, han ocurrido hechos que lesionan de diversas ma-

neras la autonomía y el clima de libertades que nuestras Universidades requieren para realizar sus fines.

DECLARAMOS:

PRIMERO. La educación superior universitaria es un bien público que está al servicio de todos los sectores de la sociedad por tratarse de un derecho fundamental de carácter individual, institucional y social.

SEGUNDO. La Universidad, a partir del ejercicio crítico, reflexivo y dialógico del pensamiento, contribuye a la institucionalidad de una sociedad libre y democrática.

TERCERO. El concepto de autonomía comprende el sentido de independencia en todas las funciones universitarias: en el gobierno, en la organización, en la docencia, en la investigación y en la extensión, así como la independencia del movimiento estudiantil.

CUARTO. El movimiento estudiantil es pilar fundamental de la autonomía universitaria, reconocemos y garantizamos su independencia de funciones, de organización, financiera y de gobierno.

QUINTO. La autonomía universitaria adquiere sentido cuando le permite a las universidades contribuir con las transformaciones que la sociedad requiere para el logro del bien común.

SEXTO. El Estado debe asegurar y cumplir su obligación de otorgar el financiamiento necesario y expedito de las universidades.

SÉPTIMO. Asumimos el compromiso de velar colectiva, sistemática y permanentemente por la preservación y vigencia del principio de autonomía universitaria dentro y fuera de las universidades.

OCTAVO. Nada de lo que sucede en una universidad les es ajeno a las otras, por lo tanto, nos comprometemos a propiciar una lucha en conjunto que fortalezca la solidaridad entre las instituciones que conforman la Udual.

LA EDUCACIÓN SUPERIOR FRENTE A LOS DESAFÍOS CONTEMPORÁNEOS¹

CARLOS TÜNNERMANN BERNHEIM*

INTRODUCCIÓN

Agradezco a la doctora Mayra Luz Pérez Díaz, Rectora de esta Casa de Estudios, la cordial invitación para dictar la Lección Inaugural del Año Académico 2011, invitación que mucho me honra, ya que la UCA ha logrado situarse en el primer lugar de la educación superior del país y figura entre las diez mejores Universidades de Centroamérica. A la vez, me brinda la valiosa oportunidad de compartir, con tan selecto auditorio, algunas reflexiones sobre los desafíos y riesgos que la Universidad debe enfrentar en estas primeras décadas del siglo XXI.

Tras más de cincuenta años de dedicación a la apasionante vida universitaria, que me han permitido ser partícipe de la actividad académica de Nicaragua y de otros países de América Latina, me propongo ofrecerles mi visión de la Universidad que necesitamos para responder a los retos de la sociedad actual.

Lo que voy a exponerles no sería posible sin lo que ha significado para mí el diálogo constante con tantos colegas de diversas partes del mundo, dedicados al estudio de la Universidad como la institución más representativa de la inteligencia humana, a lo que debo añadir mis años de vinculación con la UNESCO, que me permitieron involucrarme activamente en la organización y debates de las grandes conferencias regionales y mundiales auspiciadas por este organismo sobre la problemática de la educación superior.

Seguramente, no todos los presentes estarán de acuerdo con mis opiniones. Es lo que cabe esperar, desde luego que la Universidad es el hogar natural de la disidencia y la libre discusión de las ideas.

LOS DESAFÍOS CONTEMPORÁNEOS

Recién hemos iniciado la segunda década de un nuevo siglo. Vivimos en una sociedad de alcance global, caracterizada por constantes cambios. Es

evidente que las tendencias innovadoras que hoy día se observan en la educación superior no pueden sustraerse de la influencia de los dos fenómenos que más inciden en su desempeño: la globalización y la emergencia de las sociedades del conocimiento. Ambos han merecido amplias reflexiones de parte de los especialistas de diversas disciplinas, por lo que me limitaré a analizar su impacto en la educación superior actual y del futuro.

Como respuesta a los retos que estas manifestaciones plantean a la educación terciaria, están en marcha, en casi todas las regiones del mundo, procesos de transformación universitaria cada vez más profundos, que persiguen que la institución que llamamos “la Universidad” supere los nuevos retos y sobreviva, manteniendo incólume lo que ha sido hasta ahora su propia esencia. Así lo vislumbró la “Declaración Mundial sobre la Educación Superior para el Siglo XXI”, aprobada en París en 1998, cuando señaló que para responder a tales desafíos, las Universidades debían emprender “la reforma más radical que jamás antes hayan enfrentado”. La globalización es un proceso pluridimensional, estimulado por el acelerado adelanto tecnológico de la informática y las comunicaciones. Sin embargo, la globalización económica y financiera es la que arrastra a todas las demás dimensiones y se caracteriza por ser asimétrica: la economía global no ha conducido a la formación de una verdadera sociedad global donde sus beneficios sean equitativamente distribuidos, sino a una creciente desigualdad entre las naciones y al interior de ellas.

Frente a esta situación, ninguna otra entidad está mejor constituida como la Universidad para enfrentar este reto civilizatorio, advirtió el recordado rector P. Xabier Gorostiaga, S.J. Entonces, el primer desafío que la Universidad del siglo XXI debe arrostrar es asumir críticamente la globalización, hacerla objeto de sus reflexiones e investigaciones, e introducir el estudio de su compleja problemática como un eje transversal de todos sus programas.

¹ Lección Inaugural del Año Académico 2011 Universidad Centroamericana Managua, Nicaragua.

* El Dr. Carlos Tünnermann, autorizó al editor, la publicación de esta ponencia, en agosto 16 del presente.

Sin embargo, hay que reconocer que la globalización no es *per se* enteramente buena ni mala. Depende de cómo las naciones se insertan en ella. Y es aquí donde la educación superior puede desempeñar un papel clave en la generación de las condiciones que permitan una inserción favorable. La globalización ofrece nuevas oportunidades para los países que saben aprovecharla; en cambio, profundiza y amplía las desigualdades económicas, financieras y científico-tecnológicas para las naciones incapaces de sacarle provecho. La pertinencia, calidad y equidad de los sistemas educativos, y particularmente del nivel superior determina, en muy buena medida, el lugar que cada país ocupa en el nuevo contexto internacional y sus posibilidades de lograr una inserción beneficiosa.

Para que la educación superior desempeñe ese rol tan importante requiere de innovaciones profundas, que hagan temblar los cimientos de los sistemas educativos, tan ligados a la tradición. Y esas innovaciones no pueden seguir siendo puramente episódicas: deben consistir en un proceso permanente y continuo. En consecuencia, debemos retar nuestra imaginación y replantear los objetivos, misión y funciones de las instituciones de educación superior, sin olvidar que necesitamos también una educación superior impregnada de valores, consciente de su compromiso ético y social, y puesta al servicio de la promoción de la libertad, la tolerancia, la justicia, el respeto a los derechos humanos, la preservación del medio ambiente y la cultura de paz. En síntesis, la educación superior contemporánea debe estar al servicio del paradigma compendio proclamado por las Naciones Unidas para orientar el rumbo de la sociedad en el siglo XXI: el desarrollo humano sostenible.

Entre los elementos claves para insertar favorablemente en la economía mundial de mercados abiertos, figura el mejoramiento substancial de nuestra competitividad y de nuestra productividad. Ambas implican conocimiento, tecnología, manejo de información, destrezas e innovación; significan elevar la calidad, pertinencia y equidad, de los sistemas educativos y científicos-tecnológicos y la formación de los recursos humanos de alto nivel, tal como tempranamente lo entendieron los países nórdicos, especialmente Finlandia, Irlanda y los del Sudeste asiático y se dispusieron a hacer copiosas inversiones en su gente, es decir, en sus sistemas educativos. Además, elevaron el porcentaje del P.I.B. destinado a investigación y desarrollo.

No se trata de hacer de la competitividad y la productividad una ideología. No podemos dejar de lado la equidad ni la garantía del respeto a la dignidad humana y la sustentabilidad ambiental. Que no tiene la “competitividad espuria”, que es la que se logra reduciendo o congelando los salarios, limitando los servicios sociales básicos y atentando contra nuestra ecología. Se requiere diseñar una estrategia de desarrollo que satisfaga a la vez las exigencias del crecimiento económico y la equidad social. A propósito de la competitividad, Nicaragua se encuentra entre los países menos competitivos de América Latina, solo superado por Paraguay y Venezuela.

El sueño de quienes no estamos dispuestos a renunciar a la utopía es que el siglo XXI sea el siglo de la ética, que supere al siglo de la técnica. Será preciso construir una *modernidad ética*, que mantenga los valores del humanismo y de la igualdad de derechos entre todos y cada uno de los seres humanos, subordinando el poder técnico y político a los valores de la ética. En este sentido, si bien la Universidad debe generar conocimientos y dotar a sus graduados de las competencias y destrezas necesarias para el ejercicio de su especialidad, no puede descuidar su carácter de centro por excelencia del cultivo de una conciencia ética, crítica y responsable ante la problemática mundial y nacional. La Universidad no puede renunciar a su misión de institución forjadora de una cultura de responsabilidad social, que va más allá de la función de preparar el capital intelectual de alto nivel del país. La Universidad debe ser ejemplo y punta de lanza del compromiso ético para que éste impregne todas las actividades sociales, incluyendo la política, que jamás debería estar divorciada de la ética.

La revalorización ética de la política llevaría a la ciudadanía, y especialmente a los jóvenes, a recuperar la credibilidad en la política como un oficio noble, cuyo fin último es el servicio al bien común y no simplemente la búsqueda del poder por el poder mismo o para enriquecerse. Esta reflexión adquiere especial importancia en los momentos que vive el país, sumido en la peor crisis ética de su historia. Es hora de promover, por medio de los graduados, una *nueva cultura política*, de profunda raíz ética. Por otra parte, es necesario tener presente que entre las características del conocimiento contemporáneo se encuentran las de su crecimiento cada vez más acelerado, su mayor complejidad y su tendencia a una rápida obsolescencia, todo lo cual incide en el quehacer de la Universidad. La mayor complejidad

del conocimiento contemporáneo impone la interdisciplinariedad en el ejercicio de las funciones universitarias como la única manera de darle respuesta. La estructura interna del conocimiento también está hoy sujeta a cambios. Vivimos, como se ha señalado, la “*era de las posibilidades o probabilidades*”, donde ya no cabe dar por definitivo ningún conocimiento. Si el siglo XX fue el siglo de la búsqueda de certezas científicas y del desarrollo acelerado de las diferentes disciplinas y subdisciplinas, el presente siglo está llamado a ser el siglo de la incertidumbre, la interdisciplinariedad y la recuperación de la visión del conocimiento como una totalidad. La incertidumbre se torna en incentivo para el avance del conocimiento. A su vez, los problemas que antes se presentaban con claros contornos disciplinarios, ahora adquieren naturaleza de tareas interdisciplinarias y transdisciplinarias. Ya no es posible estudiar la realidad sin un acercamiento interdisciplinario.

Además, el conocimiento se produce en diversos ámbitos, cada vez más cercanos a su utilización y, por sus aplicaciones tecnológicas tiende a desplazarse, en los países desarrollados, de los recintos académicos a las empresas productivas, con grave riesgo para el carácter desinteresado y la naturaleza de bien público, al servicio de la humanidad, del conocimiento generado por la investigación universitaria.

La existencia de un conocimiento que no reconoce fronteras, conlleva desafíos inéditos para la educación superior contemporánea. Se habla así de la *globalización del conocimiento*, proceso que involucra a las Universidades. Sin embargo, tal globalización, a menudo enmascara un proceso de *corporativización* del conocimiento de origen académico, con el riesgo de un mayor control de los resultados de las investigaciones universitarias por parte de las empresas, principalmente transnacionales. La Universidad, fiel a su propia esencia, debe seguir siendo el sitio de la búsqueda desinteresada del saber.

A su vez, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación están propiciando cambios culturales significativos, ligados a la llamada “cultura informática”, como son la modificación de los conceptos básicos de *tiempo* y *espacio*. La noción de *realidad* convive con la posibilidad de construir “*realidades virtuales*”, lo que plantea nuevos desafíos para la educación superior.

Para cerrar este primer punto, permítanme enumerar las que los analistas suelen llamar “*las megatendencias de la sociedad contemporánea*”, que de alguna manera impactan a la educación superior.

- Una sociedad informatizada está reemplazando a la antigua sociedad industrial.
- Tecnologías “inteligentes” sustituyen a las tradicionales.
- Sociedades “proactivas”, con una actitud anticipatoria, se contraponen a sociedades esencialmente “reactivas”.
- Economías nacionales globalizadas, o en proceso de serlo, desplazan a las economías nacionales.
- Sistemas democráticos, cada vez más participativos, tornan obsoletos a los meramente representativos, y más aún, a los autoritarios, como lo acabamos de ver en el mundo árabe.
- En el desarrollo social, se transita de visiones estratégicas de corto plazo a políticas de estado de largo plazo.
- En la administración pública, cada vez más se impulsan los sistemas de gestión descentralizados.
- Las organizaciones comerciales, financieras e industriales transitan de tradicionales jerarquías verticales a redes organizativas, donde preponderan las estructuras horizontales.
- En el tejido social básico la mujer, por fortuna, desempeña un papel cada vez más protagónico.

RESPUESTAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR A LOS DESAFÍOS CONTEMPORÁNEOS

Frente a los desafíos provenientes del conocimiento contemporáneo y de la sociedad global, es urgente estructurar las respuestas de las instituciones de educación superior. En primer lugar, y ante un mundo en constante proceso de cambio, la educación permanente aparece como la respuesta pedagógica estratégica que hace de la educación asunto de toda la vida y dota a los educandos de las herramientas intelectuales que les permitan “aprender a aprender” y adaptarse a los nuevos requerimientos del mundo social y laboral, y a la expansión y obsolescencia del conocimiento. No es así extraño que la revalorización del concepto de educación permanente sea vista como el suceso más importante ocurrido en la historia de la educación de la segunda mitad del siglo XX. La educación permanente se corresponde con las características de la sociedad contemporánea, donde el aprendizaje no puede circunscribirse a los años escolares y se vuelve imperativa la reintegración del aprendizaje y la vida. Su fundamento antropológico radica en la capacidad de los seres humanos de educarse mientras viven. De esta manera, a la idea de la educación

como preparación para la vida sucede la idea de la educación durante toda la vida.

El imperativo del cambio implica una Universidad al servicio de la imaginación y la creatividad, y no únicamente al servicio de una estrecha profesionalización como, desafortunadamente, ha sido hasta ahora. La educación superior, de cara al siglo XXI, debe asumir el cambio y el futuro como substanciales de su ser y quehacer.

Un resumen de las principales tendencias de la educación superior contemporánea podría ser el siguiente, para cuya elaboración he recurrido a diversas fuentes²:

a) Expansión Cuantitativa: La matrícula de nivel superior en el mundo se ha más que duplicado en la última década, siendo interesante observar que más del 50% es femenina. Sin embargo, dentro un mismo país, algunos grupos sociales no tienen igual acceso a los estudios de educación superior. Los sectores con ingresos más bajos o provenientes de regiones remotas, las minorías étnicas, los indígenas, los inmigrantes y las personas con discapacidades suelen tener porcentajes muy bajos de participación en las matrículas.

En América Latina y el Caribe, según cifras de la Unesco, la matrícula de nivel superior pasó de 7.4 millones de estudiantes en 1995 a 15.2 millones en 2005. De este total, el 54% son mujeres. Hay países donde la educación superior privada predomina: Brasil y Chile (70%); Colombia (60%); Centroamérica (60%). En cambio la matrícula pública predomina en México (60%); Argentina (80%); Uruguay (90%) y Cuba (100%). La tasa bruta de escolaridad en el nivel superior ha pasado, en nuestra región, de 17%, a principios de la década de los noventa, a 32% en 2008.

Las instituciones de educación superior pasaron de 5.438 en 1995 (53,7% privadas) a 7.514 en el 2002 (69,2% de ellas privadas). Las Universidades propiamente dichas pasaron de 812 en 1995 (60,7% privadas) a 1.213 en el 2002 (69,2% privadas). Hay megasistemas de educación superior con más de cuatro millones de estudiantes (Brasil: 4,275.027); sistemas grandes con más de dos millones-México

(2,384,858) y Argentina (2,384,858); medianos –entre un millón doscientos mil y 500,000 estudiantes– como son los casos de Chile (663,694), Colombia (1,223,594), Perú (909,315) y Venezuela (1,049,780); pequeños –entre 500,000 y 150,000 estudiantes en países como Bolivia (346,056), Cuba (471,858), Ecuador (312,769), Guatemala (114,764), y República Dominicana (293,565); y muy pequeños –entre 500,000 y 150,000– como es el caso de Costa Rica (110,117), El Salvador (122,431), Honduras (122,874), Nicaragua (103,577), Panamá (126,242), Paraguay (149,120) y Uruguay (103,431). Los sistemas de educación superior en todo el Caribe no español – anglófono, francófono, etc.- son también muy pequeños: Jamaica (45,770), Trinidad Tobago (16,920), Santa Lucía (2,197) (Unesco, 2007).

El 60% de la matrícula total regional de educación superior está concentrada en tres países: Brasil, México y Argentina. La tasa de matrícula (TBM) varía de países con una tasa del 50% o más (Argentina 54%; Cuba, 61%); a países con tasas entre 30 y 50%: República Dominicana, 33%; Perú, 33%; Aruba, 34%; Bolivia, 41%; Venezuela, 41%; Uruguay, 41%; Panamá, 44%; Chile, 48%; a otros con tasas entre el 20 y el 30%: Brasil, 24%; Colombia, 29%; Costa Rica, 25%; México, 24%; Paraguay, 24%; Ecuador (20); y finalmente a los de menor tasa de matrícula de la región, por debajo del 20%: Anguila 3%; Belice, 3%; El Salvador, 19%; Guatemala, 10%; Guyana, 10%; Honduras, 16%; Jamaica, 19%; Nicaragua, 18%; Saint Lucia, 14%; Trinidad y Tobago, 12%. (Unesco, 2007).

b) La privatización de la educación superior se incrementa aceleradamente en América del Norte, América Latina y el Caribe, en Asia y en los países del Este de Europa y Rusia. Sólo en las regiones de Europa Occidental y África sigue predominando la educación superior pública financiada casi en su totalidad por el Estado. En América Latina, el 60% de las instituciones de educación superior son privadas, pero a ellas asiste solo el 40% de la matrícula de este nivel. El 60% concurre a instituciones públicas.

c) El impulso hacia el perfeccionamiento de los procedimientos de gestión, la evaluación, la rendición de cuentas y los procesos de acreditación, han tenido un carácter positivo. Sin embargo, en más de una ocasión, los procesos de evaluación institucional se han vuelto burocráticos y ritualistas, y en nada han contribuido a generar una “cultura de evaluación”.

² Principalmente al trabajo de Francisco López Segrera: “Tendencias de la educación superior en el mundo y en América Latina y el Caribe”, incluido en el libro colectivo: La Educación Superior en América Latina y el Caribe (Principales tendencias y desafíos), Campinas, Brasil, 2008.

- d) Se observa una notoria carencia de actualización y flexibilidad en el currículo y en los cursos de postgrado, con la excepción de una minoría de Universidades nacionales públicas y unas pocas privadas de calidad. Una característica de los currículos universitarios latinoamericanos es su excesiva frondosidad por el exagerado número de materias y créditos que se exigen para una licenciatura. En los Estados Unidos, un programa equivalente a una licenciatura generalmente requiere entre 120 y 140 créditos. En México se requieren entre 300 y 450 créditos.
- e) Paradójicamente, las instituciones de educación superior privadas son las de más alto nivel en los “ranking” internacionales y las de más bajo nivel, simultáneamente (“universidades de garaje”, “universidades patito”). Estas últimas suelen ser de “absorción de demanda”, pues a ellas acuden todos aquellos que no tienen los requisitos para acceder a las Universidades privadas de calidad ni a las públicas, con el grave riesgo de que se gradúen legiones de profesionales destinados al fracaso y la frustración.
- f) Otro fenómeno nuevo es la emergencia de las Universidades corporativas, cuya preocupación principal no es la calidad sino el negocio lucrativo. Como ejemplo podemos citar a la Universidad de Phoenix, que pertenece al Grupo *Apollo*. Estos consorcios cotizan en las bolsas de valores y, en algunos países, han comprado verdaderos sistemas universitarios, como sucedió en México con la adquisición, por uno de estos consorcios, del sistema de la Universidad del Valle de México.
- También están las Universidades empresariales, creadas por las propias empresas para dar adiestramiento a su personal o generar tecnologías de punta que hagan más competitivos sus productos.
- g) Se acentúa la diversificación de las instituciones de educación superior (Universidades públicas o estatales, privadas de servicio público, privadas con ánimo de lucro, empresariales y corporativas, colegios universitarios, Universidades tecnológicas, institutos tecnológicos, Universidades especializadas, institutos universitarios, etc.
- h) Las fuentes de financiamiento tienden a diversificarse (pago de matrículas, ventas de servicios, creación de fundaciones para generar ingresos, etc.), todo como alternativas a la financiación estatal.
- i) El modelo de financiamiento que sigue predominando en la educación superior pública latinoamericana es el histórico incremental o negociado y, en la privada, el pago de matrícula y colegiatura. Recientemente, se han introducido en las Universidades públicas de algunos países (México, Chile, Argentina) otras modalidades: el presupuesto por incentivos; las asignaciones extrapresupuestarias sujetas a la introducción de determinadas reformas que interesan al Estado; fondos concursables, etc.
- j) El presupuesto promedio de la educación superior en América Latina y el Caribe es inferior al 1,5% del PIB, lo que es claramente insuficiente para satisfacer las necesidades de un sistema en desarrollo y en particular para atender las demandas nacionales de la investigación. El promedio de la inversión en Ciencia y Tecnología de los países de la región es del 0,7% del PIB. Hace ya más de treinta años que la Unesco recomendó a los países una inversión no menor del 1%. Según José Joaquín Brünner, América Latina representa el 9% de la población mundial y el 8% del P.I.B. global. Sin embargo, produce apenas el 3% de publicaciones mundialmente registradas; 0.19% de las patentes concedidas por la Oficina de Patentes de los Estados Unidos y atrae menos del 2% de estudiantes de otras regiones. “No cuenta, dice Brünner, con ninguna Universidad entre las 100 primeras del ranking de Shanghai. La primera Universidad latinoamericana en la lista, la de Sao Paulo, ocupa una posición entre los lugares 101 y 150, por debajo de las Universidades de Hawai, Miami y Pisa”. El gasto total chileno en educación superior, de fuentes públicas y privadas, se estimó en aproximadamente 3.100 millones de dólares en el año 2008.
- Esta cifra equivale a un 54% del presupuesto de la Universidad de Pennsylvania en los Estados Unidos (Brunner, 2010). Conviene, ahora, analizar, con mayor detenimiento, las diez respuestas más importantes que la educación superior está ensayando para hacer frente a los desafíos antes reseñados.

RESIGNIFICACIÓN DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD Y DE SU AUTONOMÍA

En el debate internacional ha adquirido gran relevancia el tema del compromiso social de la Universidad. Desde la Reforma de Córdoba de 1918,

la función social de la Universidad se incorporó al quehacer universitario latinoamericano, más allá de las funciones clásicas de docencia, investigación y extensión. Sin embargo, en una primera etapa, se creyó que tan importante función podía ser atendida con los programas de extensión universitaria, generalmente limitados a la difusión cultural. En las últimas décadas, el concepto de “extensión universitaria”, que en un principio se refirió más que nada a la proyección del trabajo de la Universidad en su sociedad, ha evolucionado, en buena medida por la influencia de las ideas de Paulo Freire, hasta asumirse como un proceso de *comunicación* de doble vía entre la Universidad y la sociedad, abandonando los esquemas paternalistas o asistencialistas.

En la actualidad, se estima que la función social de la Universidad encuentra su mejor expresión cuando se identifica como el cumplimiento de su responsabilidad social. En el caso de nuestra región, la Universidad en América Latina tiene el deber histórico e ineludible de repensarse, de redefinir su misión en el momento actual y asumir resueltamente su responsabilidad social, lo que implica integrarse plenamente a su sociedad y promover un diálogo constructivo con todos los sectores que la componen.

Esto implica asumir un concepto de *pertinencia social integral*, es decir, estar plenamente consciente de que la relevancia de su trabajo será evaluado en función de su compromiso social y de que este genere beneficios concretos a su sociedad priorizando, por razones éticas, los sectores más desfavorecidos. La responsabilidad social universitaria contribuye a clarificar y fortalecer la relación Universidad y sociedad. Las cuatro funciones universitarias: gestión, docencia, investigación y extensión, cuando son ejercidas con una perspectiva ética, contribuyen a poner de manifiesto esa responsabilidad, de la que deben ser protagonistas todos los estamentos universitarios: directivos, administradores, docentes, investigadores, extensionistas y, principalmente, los estudiantes. Consecuente con este criterio y de la necesidad de una integración creativa Universidad-sociedad, existe la posibilidad de hacer de la responsabilidad social el eje de la acción universitaria.

La Universidad es un espacio privilegiado para el desarrollo de la reflexión crítica, la formación de ciudadanos y profesionales conscientes de sus responsabilidades cívicas, y comprometidos con el desarrollo humano y sostenible de su nación. Para ello, el oficio universitario debe inspirarse en los valores democráticos, la inclusión, la interculturalidad

y el análisis de la problemática de su contexto para contribuir a la solución de los grandes problemas nacionales. La cultura democrática, como forma de vida, debe practicarse al interior de la Universidad. La comunidad académica debería promoverla hacia su entorno, actuando como agente clave de su vigencia y respeto en el seno de la sociedad.

Las Universidades están en posición privilegiada, como sede de la inteligencia del país, para contribuir al diseño de un Proyecto de Nación. Para ello, deberían también propiciar los grandes consensos que sirvan de base a tal Proyecto y a las políticas de estado, de largo plazo, que del mismo se desprendan. Esto conduce a repensar la autonomía universitaria y pasar, de un concepto que se limita a la de defensa de la libertad académica, a otro de presencia activa en el escenario nacional y en la vida social, sin perder su carácter de centro independiente del pensamiento. No olvidemos que las sociedades miran hacia la Universidad en busca de guía y orientación.

Autonomía no significa volver por antiguos fueros medievales. Autonomía y silencio son, en mi opinión, incompatibles. Si la Universidad goza de autonomía es para ejercerla y aprovechar su disfrute de libertad para opinar responsablemente. La Universidad que guarda silencio ante su problemática, menosprecia su autonomía. Sin el ejercicio proactivo de la autonomía se frustran buena parte de los fines más nobles de la Universidad.

Varios analistas coinciden en afirmar que en las Universidades estatales de América Latina, uno de los mayores riesgos que corre la autonomía universitaria es la influencia de grupos de poder, afiliados a determinados partidos políticos, que impiden a la institución el cabal desempeño de su función crítica por la identificación de estos grupos con las políticas partidarias o gubernamentales. De esta manera, castran las posibilidades de cultivar en las nuevas generaciones la conciencia crítica y limitan su formación como ciudadanos. Ser ciudadano cabal de una nación es el título más honroso al que una persona puede aspirar. Como lo recomienda la Unesco, “es ahora importante que los Centros de Educación Superior desempeñen un papel aún mayor en el fomento de los valores éticos y morales en la sociedad y dediquen especial atención a la promoción, entre los futuros graduados, de un espíritu cívico de participación activa”.

Cobra aquí actualidad el pensamiento de Mariano Fiallos Gil, Padre de la Autonomía Universitaria

ria, cuando afirmaba: “La autonomía es libre pensamiento, libre exposición de ideas, controversia, ejercicio responsable de la inteligencia, discusión sin tabúes de ninguna clase, ya que el objetivo de la Universidad es el de la formación de hombres libres en una sociedad libre”... “Creo en la Universidad”, dice Carlos Fuentes, y añade: “Para que la cultura viva, son indispensables espacios universitarios en los que prive la reflexión, la investigación y la crítica, pues estos son los valladares que debemos oponer a la intolerancia, al engaño y a la violencia”... “Universidad y totalitarismos son incompatibles”.

Nuevas perspectivas de la pertinencia y calidad de la educación superior

Pertinencia y calidad son dos exigencias ineludibles de la educación superior contemporánea y de las políticas orientadas a su futuro desarrollo. La Conferencia Regional sobre Educación Superior (Cres-2008), celebrada el año pasado en Cartagena, Colombia, como preparatoria de la Conferencia Mundial, dejó claramente establecido que la obligación, tanto del sector público como del privado, es ofrecer una educación superior con calidad y pertinencia. Además, afirmó que “la calidad es un concepto inseparable de la equidad y la pertinencia”. A su vez, la reciente Segunda Conferencia Mundial (París, julio de 2009), en su Comunicado Final proclamó que “se deben perseguir, al mismo tiempo, metas de equidad, pertinencia y calidad”. El concepto de pertinencia se ciñe al papel que la educación superior desempeña en la sociedad y lo que ésta espera de aquélla. La pertinencia tiene que ver con la Misión y la Visión de las instituciones de educación superior, es decir, con su ser y su deber ser, con la médula de su cometido, y no puede desligarse de los grandes objetivos y necesidades de la sociedad en que están inmersas ni de los retos del nuevo contexto mundial. Este concepto ha evolucionado hacia una concepción amplia y a su estrecha vinculación con la calidad, la equidad y la responsabilidad social. Y es que la Universidad es una institución cuyo referente es la sociedad y no únicamente el mercado.

Es evidente la interdependencia que existe entre pertinencia y calidad, al punto que podemos afirmar que la una presupone a la otra, como las dos caras de una misma moneda. En los procesos de evaluación institucional, la valoración de la calidad y de la pertinencia social debería recibir la misma atención, lo que no ha sido así hasta ahora, por el

predominio de la preocupación por la calidad. Los esfuerzos por la pertinencia no han sido tan significativos como los empeños por la calidad.

La evaluación de la educación superior comprende la evaluación de los productos de cada proceso y de los procesos mismos y no se limita al juicio, como algunos pretenden, sobre el diseño y la organización curricular, los métodos pedagógicos, ni a la constatación de si son o no suficientes los recursos disponibles. Debe ir más lejos, pues un currículo universitario refleja, o debería reflejar, la concepción que se tiene frente al ser humano, la sociedad y el conocimiento. La calidad debe, entonces, evaluarse teniendo como referente el grado de cumplimiento de la Misión de la Universidad, tal como ella misma la ha definido.

Corresponde también tener presente la advertencia del educador mexicano Pablo Latapí: “La calidad educativa no debe confundirse con el éxito en el mundo laboral, definido este por referencia a los valores del sistema”. La referencia para medir el éxito deben ser los valores profesados por la Universidad, su misión y su compromiso ético. La acreditación no puede limitarse al cumplimiento de una calidad sin patria. La calidad necesita hundir sus raíces en su contexto. Amén de los parámetros internacionales de calidad basados en las buenas prácticas, la calidad debe también valorarse en relación con la realidad en que los programas están inmersos. De esta manera, la pertinencia social deviene en la patria de la calidad. Las evaluaciones deben sustentarse en un concepto de calidad construido socialmente. Los procesos de evaluación deben adaptarse a cada institución, pues cada institución es única, tiene su propia historia y una manera muy suya de entender y construir su misión.

Por su carácter multidimensional, en la calidad educativa intervienen varios factores. Sin embargo, cada vez más se acepta que la calidad de un sistema educativo tiene como techo la calidad de los docentes y de los estudiantes. Incluso, hay quienes afirman que en el futuro la calidad de los estudiantes será el factor decisivo para apreciar la calidad de una Universidad. Otro factor que adquiere nueva relevancia es la calidad del ámbito educativo y del llamado “paisaje pedagógico”.

Las redes académicas: instrumento clave de la educación superior contemporánea

Apuntamos antes que los extraordinarios adelantos de las tecnologías de la comunicación y la infor-

mación tienen un gran impacto en la educación superior contemporánea. Las comunidades académicas se intercomunican instantáneamente a través de las redes cibernéticas. La Unesco presentó en el año 2005 un informe mundial titulado “Hacia las Sociedades del Conocimiento”, en el que se muestra un panorama prospectivo de los cambios que estamos presenciando a nivel global. El informe dice que: “La tercera revolución industrial ha ido acompañada de un cambio de régimen de los conocimientos. A este respecto, cabe señalar el advenimiento de un doble paradigma: el de lo inmaterial y el de las redes”. La Universidad del futuro necesariamente tiene que integrarse a las redes académicas y de cooperación, y participar activamente en el mundo universitario internacional y regional. La integración de todas estas redes de investigadores y académicos en una “red de redes”, conducirá a crear, paulatinamente, una verdadera comunidad universitaria mundial. El Comunicado Final de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior 2009, destacó la enorme importancia de las redes académicas en el ámbito de la educación superior y en los esfuerzos conducentes a reducir la brecha entre los países más desarrollados y los en vías de desarrollo.

Las redes académicas y de cooperación científica representan un instrumento valioso para el enriquecimiento de la vida académica en nuestras Universidades. Hoy día es muy difícil que un especialista pueda aislarse de la comunidad de investigadores que trabajan su misma disciplina. Por lo tanto, las Universidades deben estimular y facilitar que sus docentes e investigadores se vinculen a las redes académicas.

Internacionalización de la educación superior

La internacionalización de la educación superior es muy antigua, por cuanto la apasionante historia de las Universidades muestra que estas nacieron para servir a estudiantes provenientes de las diferentes “naciones” de la Edad Media europea. Es, a la vez, muy moderna, por cuanto la emergencia de un conocimiento sin fronteras conlleva nuevos desafíos para la educación superior. La “*Declaración Mundial sobre la Educación Superior para el Siglo XXI*” (1998), destacó la internacionalización de la educación superior como un componente clave de su pertinencia en la sociedad actual subrayando que se requiere, al mismo tiempo, más internacionalización y más contextualización. La internacionalización de la educación contribuye a generar un mayor

entendimiento entre las culturas y las naciones, al mismo tiempo que pone las bases para lo que más hace falta en la globalización actual: la solidaridad humana y el respeto a la diversidad cultural.

La internacionalización de la educación superior es también una contribución a la superación de la crisis epistemológica que vive la educación en la actualidad, que es solicitada, simultáneamente, por los requerimientos tradicionales de la sociedad nacional y los nuevos desafíos provenientes de la sociedad global. Y es que la globalización, paradójicamente, promueve procesos de homogeneización cultural y, a la vez engendra, como resistencia, regionalismos y hasta “tribalismos” exacerbados.

El Segundo Encuentro de la Red Iberoamericana de Universidades (Universia) (Guadalajara, México, 2010), proclamó que “la movilidad y la internacionalización forman así parte de las esencias, los desafíos y los propósitos más decisivos para la Universidad del futuro”. Además, el Encuentro abogó por establecer un “Carnet

Universitario Iberoamericano”, que permita el uso de los servicios en todo el espacio iberoamericano universitario. También se pronunció por constituir “una verdadera comunidad virtual universitaria iberoamericana”.

La especialista canadiense Jane Knight, señala que “la internacionalización es un sustrato fundamental para la transformación de la educación superior. Es, sin duda, una educación para formar ciudadanos del mundo, en un planeta cada vez más interconectado, pero, al mismo tiempo, coadyuvar en el fortalecimiento de las identidades culturales”. Hay entonces una primera tensión, la cual debe manejarse desde lo internacional, lo local, nacional y regional con una mirada global, ya que la internacionalización no implica, en modo alguno, pérdida de raíces o de identidades en los diferentes niveles de la sociedad.

No cabe confundir internacionalización con transnacionalización de la educación superior. Esta última conlleva su transformación en un servicio sujeto a las reglas del mercado, con predominio de los intereses de las empresas educativas transnacionales. Mientras en la internacionalización se propugna por una cooperación internacional solidaria, con énfasis en la cooperación horizontal, basada en el diálogo intercultural y respetuosa de la idiosincrasia e identidad de los países participantes, así como por el diseño de redes interuniversitarias y de espacios académicos ampliados, en la transnacionalización, se trata de facilitar el establecimiento en los países de filiales de

Universidades extranjeras, de promover una cooperación dominada por criterios asistenciales, y de estimular la venta de franquicias académicas. Incluye la creación de Universidades corporativas, auspiciadas por las grandes empresas transnacionales, y las Universidades virtuales, controladas por Universidades y empresas de los países más desarrollados. Este nuevo panorama universitario comienza a configurarse en los países y ha hecho surgir voces de alerta por el riesgo que representan para nuestra soberanía educativa e identidad nacional.

Los conceptos claves para resguardar, en un mundo globalizado y de mercados abiertos y competitivos, la autonomía, la libertad de cátedras y los principios esenciales que caracterizan el quehacer universitario, tal como hasta ahora lo hemos conocido, es el criterio proclamado por la Declaración Mundial sobre la Educación Superior (París, 1998), que nítidamente define la educación superior como “un bien público” y el conocimiento generado por ella como “un bien social al servicio de la humanidad”. Este concepto lo ratificó la Declaración del 2009, al asumir la educación superior como “un bien público social”.

En un mundo globalizado, la educación superior se ha vuelto un valioso producto de exportación para algunos países desarrollados, en particular los Estados Unidos, el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda. Hay enormes intereses económicos detrás de la pretensión de la Organización Mundial de Comercio (OMC) de desregular la educación superior e incorporarla como un servicio comercial más en el marco de sus competencias. Frente a esta pretensión ha surgido un movimiento mundial, de parte de los sectores académicos y científicos, para presionar a los Gobiernos a fin de que no adopten ningún compromiso que someta la educación superior al ámbito de la OMC.

Los países no pueden renunciar a su derecho soberano de legislar sobre los servicios fundamentales que se brindan en sus territorios, entre ellos el educativo. Si la OMC logra convencer a los Gobiernos de que la educación superior es un servicio comercial y firman el respectivo convenio, toda la educación superior, pública y privada, caería en su área de competencia y, consecuentemente, se debería eliminar, a nivel nacional, cualquier restricción que impida el establecimiento de Universidades extranjeras o filiales de las mismas, con recursos y facilidades que les permitirían eliminar, poco a poco, nuestras instituciones de nivel superior. Los jóvenes pasarían a formarse en esas instituciones, que terminarían por desnacionalizarlos y de formarlos en

valores que no se corresponden con nuestra propia identidad nacional y cultural. Además, no existiría garantía alguna de que se estimularía en ellos el pensamiento crítico y la lealtad a su país.

Hacia la construcción de espacios supranacionales de educación superior

A nivel mundial se constata la tendencia a configurar espacios supranacionales de educación superior, siguiendo el ejemplo del Espacio Común de Educación Superior de la Unión Europea. En América Latina se ha avanzado poco en este propósito, pero existe el acuerdo de crear el Espacio de Encuentro Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior (Enlaces). Reunidas en Panamá (6 y 7 de noviembre de 2008) las organizaciones nacionales, regionales y las redes universitarias de América Latina y el Caribe, bajo los auspicios del IESALC / Unesco, la OUI y la Udual, acordaron propugnar la integración regional latinoamericana y caribeña y la internacionalización de la educación superior mediante, entre otras iniciativas, la construcción del Espacio de Encuentro Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior (Enlaces).

Convinieron en que la creación de Enlaces “se basa en la cooperación y convergencia, que permitirá potenciar aspectos como la armonización de los currículos y las reformas institucionales, la interdisciplinariedad, la movilidad e intercambio académico, la puesta en marcha de agendas conjuntas para la generación de investigaciones con pertinencia social y prioritarias en el marco de las necesidades de formación de recursos humanos del más alto nivel científico y tecnológico con innovación, la difusión del conocimiento y la cultura, y la oferta de una gama creciente de servicios a los distintos sectores públicos y productivos de nuestras naciones”.

La CRES – 2008 dio un pleno respaldo a la iniciativa de crear Enlaces y señaló los pasos a seguir para que se concrete tan importante propuesta. El Segundo Encuentro Internacional de Rectores de Universia, celebrado en la Universidad de Guadalajara el 31 de mayo y el 1 de junio de 2010, se pronunció por la creación de “Un espacio iberoamericano del conocimiento socialmente responsable”.

NUEVOS MODELOS EDUCATIVOS Y ACADÉMICOS

Una tendencia notable en la educación superior contemporánea es la revisión de los procesos de

transmisión del conocimiento, lo que ha llevado a revisar los métodos de enseñanza-aprendizaje, trasladando el acento de la enseñanza hacia el aprendizaje y enfatizando sobre el rol protagónico del estudiante.

La cada vez más generalizada adopción de los enfoques constructivistas, los cambios en el rol del profesor, que deviene en un facilitador del aprendizaje del alumno y la adopción de los paradigmas de la educación permanente y del aprender a aprender, han conducido a muchísimas Universidades a diseñar nuevos Modelos Educativos y Académicos, así como a revalorizar la importancia de la pedagogía universitaria.

Los especialistas coinciden en señalar que la educación debe promover la formación de individuos cuya interacción creativa con la información les lleve a construir conocimiento. Se trata de promover un aprendizaje por comprensión. De esta suerte, en cada aula donde se desarrolla un proceso de enseñanza-aprendizaje se realiza una construcción conjunta entre enseñante y aprendices. Al superarse los enfoques conductistas del aprendizaje para dar paso a los constructivistas, el aprendizaje dejó de ser un simple cambio conductual, una modificación de la conducta ocasionada por estímulos internos y externos, y pasó a ser la posibilidad de la autoconstrucción por el aprendiz de un nuevo conocimiento significativo. El aprendizaje o los aprendizajes representan hoy día la esencia de la Universidad contemporánea.

La pregunta es: ¿Qué hacer en la práctica docente para generar condiciones para un efectivo aprendizaje de los alumnos? El constructivismo, precisamente, sitúa la actividad mental del educando en la base de la apropiación del conocimiento. Un conocimiento lo apropiamos cuando lo interiorizamos y lo incorporamos a nuestra estructura mental. El docente deviene así en un mediador del feliz encuentro del alumno con el conocimiento. “Educar, dice Paulo Freire, no es transferir conocimiento sino crear las condiciones para su construcción”. Pero, no olvidemos que el proceso de enseñanza-aprendizaje es una unidad pedagógica compartida y creativa. “Aprender a aprender” supone la adquisición de la capacidad de autoaprendizaje al cabo de un período ineludible de aprendizaje con docentes.

Estos nuevos paradigmas educativos y pedagógicos, se fundamentan en los aportes de la psicología y de la ciencia cognitiva sobre cómo aprende el ser humano, y conducen a reconocer que el

estudiante no sólo debe adquirir información sino principalmente estrategias cognitivas, es decir, procedimientos para adquirir, recuperar, juzgar y usar información. Lo que determina el aprendizaje no es lo que se enseña, sino de qué manera lo enseñado interactúa adecuadamente con lo que el estudiante ya sabe. La nueva perspectiva de la enseñanza universitaria como una actividad investigativa, permitirá dignificar la docencia a los ojos del profesor universitario. Todo docente es, o debería ser, un investigador, no en el sentido de que aporta nuevo conocimiento, sino en el sentido de que como investigador pedagógico ha logrado construir sus propios conocimientos en la disciplina que enseña, para comprenderla y aprehenderla y, posee la capacidad didáctica de enseñarla y suscitar el aprendizaje de sus alumnos.

El Modelo Educativo es la concreción, en términos pedagógicos, de los paradigmas educativos que una institución profesa. El Modelo Educativo debe estar sustentado en la historia, valores profesados, Visión, Misión, filosofía, objetivos y finalidades de la institución. Debe existir congruencia entre el Modelo Educativo y la organización académica de la Universidad, de suerte que puedan alcanzarse los objetivos que persigue el Modelo.

El modelo académico traduce en organización académica y diseño curricular, el compromiso de la institución con su Modelo Educativo. La Universidad debe, entonces, prepararse para revisar su estructura académica, a fin de flexibilizarla, superando el esquema de separación rígida entre las facultades, escuelas y departamentos, y propiciando la apertura de una comunicación permanente entre todos estos elementos estructurales.

Las Universidades de Nicaragua, como parte fundamental de su compromiso con el sistema educativo, deberían promover la renovación de los métodos didácticos en la enseñanza secundaria. Personalmente, considero que una de las causas principales del fracaso de los bachilleres en los exámenes de admisión a las universidades, se debe al predominio en nuestra educación media de métodos que privilegian la transmisión del conocimiento mediante lecciones expositivas de los profesores frente a estudiantes pasivos, que se limitan a tomar apuntes que luego memorizan para el día del examen. Esto, de ninguna manera garantiza que realmente están aprendiendo.

Se necesita que las facultades de educación y las escuelas normales formen a los docentes de

acuerdo con los nuevos paradigmas y metodologías didácticas. Los países de la Unión Europea han adoptado estos paradigmas como parte del llamado “Proceso de Bolonia”. Según uno de los arquitectos de los acuerdos de Bolonia, Guy Haug, el nuevo paradigma europeo en el campo didáctico implica un desplazamiento del énfasis en los siguientes sentidos:

- Más sobre el aprendizaje, y menos sobre la enseñanza;
- Más atención al estudiante, y menos poder al profesor;
- Más enfoque sobre las exigencias de la sociedad;
- Más atención en el desarrollo de destrezas y habilidades, y menos sobre la mera adquisición de conocimientos;
- Carreras concebidas en el espíritu de aprendizaje a lo largo de la vida, en vez de un enciclopedismo inicial seguido por muy escasas posibilidades de formación ulterior.

Los sistemas abiertos y la educación superior a distancia

La educación no se identifica únicamente con la impartida a través de los sistemas formales y presenciales. En realidad comprende, la educación formal, la no formal y la informal. Se asiste así a un amplio proceso de apertura de la educación, que rompe con dos condicionamientos: el espacio y el tiempo. Este proceso también tiene lugar a nivel de la educación superior en diversas direcciones: apertura a cualquier persona adulta, en cualquier lugar donde se encuentre y en el momento que ésta desee aprender. Dicho proceso ha sido forzado por dos fenómenos contemporáneos: la masificación de la educación superior y la incorporación del concepto de educación permanente. La educación superior, circunscrita a sus formas tradicionales, no estaría en posibilidades de hacer frente a tales fenómenos.

La educación superior abierta implica la apertura a sectores sociales que por distintas razones no tiene acceso a la educación formal de tiempo completo o parcial. También supone un cambio de métodos de enseñanza, de currículos, de sistemas de evaluación, etcétera. Una de sus formas es la educación a distancia, apoyada en la moderna tecnología educativa que organiza el proceso de enseñanza-aprendizaje mediante una relación profesor-alumno no presencial sino cualitativamente distinta a la exigida por los sistemas tradicionales. De esta

suerte, la educación superior se vuelve accesible a amplios sectores que no pueden someterse a las limitaciones de espacio y tiempo.

La interdisciplinariedad

La preocupación por las relaciones entre las diferentes disciplinas ha estado presente en el pensamiento humano desde hace mucho tiempo. Pero es en hoy cuando adquiere especial actualidad como una nueva etapa del desarrollo del conocimiento científico, que lleva a un replanteamiento y una reflexión esencial sobre la enseñanza y la investigación en las Universidades. La actual discusión acerca de la interdisciplinariedad no sólo es una consecuencia de la evolución del conocimiento sino también una reacción en contra de los vicios del *departamentalismo* y sus consecuencias en la organización de la enseñanza e investigación universitarias. De ahí que la discusión internacional sobre el tema se haya orientado, hasta ahora, a esclarecer el concepto de interdisciplinariedad; en qué medida ésta favorece una docencia e investigación adaptadas al desarrollo actual del conocimiento; y a examinar sus posibilidades como factor de innovación.

En primer lugar, fue preciso llevar a cabo un cuidadoso deslinde conceptual para precisar la naturaleza de la interdisciplinariedad, distinguiéndola de la *multidisciplinariedad*, de la *pluridisciplinariedad* y de la *transdisciplinariedad*.

Luego, ya en el campo propio de la interdisciplinariedad, distinguir las diferentes modalidades que ésta puede asumir, según sea la etapa de madurez alcanzada en el proceso. A este respecto, el profesor Jean Piaget, en sus propuestas de definiciones para la Unesco, reserva el término interdisciplinario para designar el trabajo académico “donde la cooperación entre varias disciplinas o sectores heterogéneos de una misma ciencia lleva a interacciones reales, es decir hacia una cierta reciprocidad de intercambios que dan como resultado un enriquecimiento mutuo.”

El profesor Piaget considera que existe una etapa superior que sería la *transdisciplinariedad*, la cual, “no sólo cubriría las investigaciones o reciprocidades entre proyectos especializados de investigación, sino que también situaría esas relaciones dentro de un sistema total que no tuviera fronteras sólidas entre las disciplinas”. La diferencia fundamental entre lo pluridisciplinario y lo interdisciplinario estriba, entonces, en que mientras lo pluridisciplinario no es más que la simple yuxtaposición de disciplinas,

lo interdisciplinario implica la integración de sus perspectivas, métodos y conceptos.

El currículo

En última instancia, una Universidad es el currículo que en ella se imparte y los aprendizajes que deberá construir, en su estructura cognitiva, el estudiante que lo transita. Es en el currículo donde las tendencias innovadoras deben encontrar su mejor expresión. Nada refleja mejor la filosofía educativa, los métodos y estilos de trabajo de una institución que el currículo que ofrece.

Del tradicional concepto que identifica el currículo con una simple lista de materias y que, desafortunadamente, aún prevalece en muchas de nuestras instituciones, se ha evolucionado a su concepción sistémica y a su consideración como componente clave del proceso educativo y su elemento cualitativo por excelencia. De esta manera, la elaboración de un currículo implica, necesariamente, una auténtica investigación socioeducativa. Un currículo tradicional suele ir acompañado de métodos de enseñanza destinados a la simple transmisión del conocimiento, con predominio de cátedras expositivas que estimulan la actitud pasiva del alumno; énfasis en el conocimiento teórico y la acumulación de información. De ahí que toda verdadera reforma académica tiene, en última instancia, que traducirse en un rediseño del currículo, único medio de lograr el cambio propuesto.

El currículo se asume así como el conjunto de las experiencias de aprendizaje que se ofrecen al alumno. Este concepto incluye todas las actividades que tienen una finalidad formativa, aun las que antes solían considerarse como “extracurriculares”. Al mismo tiempo, se ha pasado, de los currículos rígidos, comunes para todos los estudiantes, a currículos sumamente flexibles que permiten tener en cuenta las características particulares de los alumnos. La tendencia apunta hacia una creciente individualización y contextualización del currículo.

Reconfiguración de la administración universitaria

El reto de perfeccionar la administración de la educación superior al servicio de un mejor desempeño de sus funciones básicas de docencia, investigación, vinculación y extensión, ha llevado a la introducción del planeamiento estratégico como tarea normal de la administración universitaria. Y es que las Universidades, y demás instituciones de educación superior, son organizaciones que forman

parte de la red de organizaciones que constituyen el tejido social. De ahí que se esté transfiriendo a su administración una serie de conceptos, instrumentos y métodos que provienen de las teorías más modernas sobre la administración de las organizaciones, entre ellos los de planificación y administración estratégicas.

Aunque esta conceptualización, advierten los especialistas, se aplica principalmente a las empresas productivas y de servicios, es igualmente utilizable en las instituciones educativas, en general, y en las universidades en particular, con las adaptaciones del caso, dada su naturaleza académica y sin perder de vista el carácter de bien social de la educación superior. El especialista Burton Clark señaló, durante la *Primera Conferencia Mundial sobre la Educación Superior*, (1998) que ha llegado el momento para una más pronunciada *empresarialización* de la Universidad, entendiendo por esto no su transformación en una unidad comercial o de mercado, como suelen señalar los detractores de esta idea, sino “su conversión en una instancia capaz de responder con iniciativa propia a las múltiples demandas que hoy tienen las sociedades que buscan el crecimiento, la cohesión social y la incorporación a la sociedad global de la información”.

LA UNIVERSIDAD DEL FUTURO

Al abordar el tema de la Universidad del futuro, no se puede prescindir de los imaginativos aportes del ex rector de la Universidad de Brasilia, profesor Cristovam Buarque, expuestos en su obra *La Universidad en una encrucijada* (Buarque, 2005). El profesor Buarque parte de las siguientes consideraciones:

En los últimos mil años no ocurrieron grandes cambios estructurales en la universidad. El rol de la universidad poco cambió. Entretanto, la realidad de la situación social en el mundo, como también los avances dinámicos en términos de información, conocimiento, y nuevas técnicas de comunicación y educación, evidencian la necesidad de una revolución en el concepto de la Universidad. Casi ochocientos años después de su creación, las Universidades necesitan entender que mudanzas tienen que ocurrir en cinco grandes ejes: a) volver a ser la vanguardia crítica de la producción del conocimiento; b) afirmar nuevamente su capacidad de asegurar el futuro de sus alumnos; c) recuperar el rol de principal centro de distribución del conocimiento; d)

asumir compromiso y responsabilidad ética para el futuro de una humanidad sin exclusión; y e) reconocer que la Universidad no es una institución aislada, sino que hace parte de una red mundial.

“Más de ocho siglos después de su fundación, la Universidad se encuentra en medio de una revolución tecnológica, en un mundo dividido, necesitando ahora hacer su propia revolución. Por lo menos siete vectores deberán orientar esta revolución:

Universidad dinámica. La Universidad no puede encarar el conocimiento de forma estática, como si el saber tuviera una larga duración compatible con el horizonte de la vida de sus profesores. Hoy, el conocimiento empieza a cambiar en el instante en que es criado, y la universidad tiene que incorporar esa dimensión en el rol que desempeña. “Para eso:

El diploma debe tener plazo de duración. La Universidad del siglo XXI no puede responsabilizarse por los conocimientos de un ex alumno formado hace algunos años. Es por ese motivo que un diploma universitario debe conllevar la exigencia de reciclaje del conocimiento a lo largo de toda la vida profesional.

- La Universidad debe ser permanente. En realidad, la universidad debe extinguir el concepto de ex alumno. El estudiante formado debe mantener un vínculo permanente con su universidad, conectándose con ella on-line y recibiendo conocimientos a lo largo de toda su vida profesional, de forma a evitar la obsolescencia.
- Los doctorados deben ser actualizados. Lo que ocurre hoy es que los alumnos de doctorado concluyen su tesis y cargan por el resto de su vida un título que demuestra apenas que un trabajo de mérito fue realizado en el pasado.
- Los profesores deben ser sometidos a concursos periódicos. Si los diplomas de graduación y de pos-graduación necesitan de revalidación, los profesores no pueden mantener sus cargos con base en concursos antiguos. La coherencia exige que los profesores universitarios presten nuevos concursos, en plazos que permitan demostrar la actualidad de su conocimiento.
- Flexibilidad en el tiempo de duración de los cursos. Si, por un lado, un alumno no debe jamás llegar al término definitivo de su curso, por otro, es imposible definir, en términos de un período fijo, el tiempo necesario para la obtención de los conocimientos básicos para la práctica de una profesión. Las Universidades del siglo XXI

no pueden más fijar la duración de sus cursos. Los alumnos podrán someterse a concursos que determinen su habilitación para la práctica de la profesión, de acuerdo con su propia capacidad y con el tiempo que les sea necesario.

- Las referencias bibliográficas deben ser indicadas *on-line*, con la propia elaboración del libro por los autores. Hoy en día, la elaboración de muchos libros demora más que el desarrollo de las teorías contenidas en él. Una institución que se basa en libros impresos, se atrasa en términos del conocimiento de punta.

Universidad unificada. Con esta red mundial, la idea de limitar un alumno a un curso específico en su Universidad de origen se tornó anticuada e ineficiente. Cada alumno puede formular su propio programa de curso, eligiendo los profesores y las disciplinas en escala global, en una red que abarca al mundo entero.

Universidad para todos. La Universidad se convirtió en una entidad única, debiendo estar abierta a todos.

Universidad abierta. La Universidad del siglo XXI no tendrá muros, ni un campus físicamente definido. La Universidad del siglo XXI será abierta a todo el planeta. Las clases serán transmitidas por la televisión, por la radio y la Internet, tornando innecesario que los alumnos estén presentes en el mismo campus, o en la misma ciudad que el profesor. Los profesores podrán mantener un diálogo permanente con sus alumnos de todo el mundo.

Universidad tridimensional. La Universidad del siglo XXI tiene, también, que ser organizada de forma multidisciplinar.

Universidad sistemática. La Universidad del futuro se vincula universalmente a todas las otras universidades, pero tendrá que vincularse también con todo el sistema de creación del saber. La Universidad deberá incorporar las instituciones de investigación pública y privada, bien como todas las organizaciones no gubernamentales, ligadas a la producción de investigaciones, deben hacer parte del sistema universitario.

Universidad sustentable. Las Universidades deberán ser instituciones públicas, sean ellas estatales o privadas. La Universidad no puede morir por falta de recursos públicos, ni puede recusar los recursos privados de quien quiere invertir en ella”.

Visión de la Universidad del futuro

Para concluir, se resumen las características que deberían estar presentes en la Universidad que se necesita para enfrentar con éxito los desafíos del Siglo XXI.

- Una Universidad que haga realidad la definición de Jaspers de ser “el lugar donde la sociedad permite el florecimiento de la más clara conciencia de la época”, organizándose, como propone Habermas, como una auténtica “comunidad crítica de estudiantes y profesores”.
- Una Universidad que mantenga estrechas relaciones de coordinación con el Estado, la sociedad civil organizada y el sector productivo y empresarial; que forme parte de 26 un Proyecto Nacional de Desarrollo Endógeno, Humano y Sostenible y, contribuya, mediante su visión prospectiva, a configurar los proyectos futuros de sociedad.
- Una institución que forje, de manera integral, personas y ciudadanos conscientes y responsables; profesionales, especialistas, investigadores, artistas y técnicos formados interdisciplinariamente, dotados de una cultura humanística y científica; capaces de seguirse formando por sí mismos durante toda su vida; de adaptar sus conocimientos a los rápidos cambios que se producen en su campo profesional, laboral y científico; de localizar la información pertinente, evaluarla críticamente, juzgarla y tomar las decisiones adecuadas.
- Una Universidad que ponga el acento en el aprendizaje de sus estudiantes y convierta a sus docentes en facilitadores de ese aprendizaje.
- Una Universidad donde sea posible el cultivo desinteresado del conocimiento pero que también se preocupe por la investigación aplicada a la solución de los problemas más apremiantes de su sociedad.
- Un centro donde se contribuya a conservar, defender, acrecentar y difundir los valores culturales propios, se fortalezca la identidad nacional, y se promuevan la interculturalidad, la “cultura de paz” y la “cultura ecológica”.
- Una Universidad globalmente competitiva, donde docencia, investigación, extensión, vinculación y servicios, se integren en un solo gran quehacer educativo, enriqueciéndose mutuamente, y se apliquen a la búsqueda de soluciones para los problemas locales, regionales, nacionales y mundiales.
- Una Universidad que promueva la integración regional pero que, a la vez, incorpore en su enseñanza una visión holística del mundo, auspicie la comprensión entre las naciones y asuma, resueltamente, la dimensión internacional que hoy día tienen el conocimiento, la información y la propia educación superior.
- Una Universidad que asuma críticamente el fenómeno de la globalización del conocimiento, se integre a las grandes redes académicas y científicas, y participe activamente en el mundo universitario regional e internacional.
- Una Universidad comprometida con las culturas de calidad y pertinencia, que acepte la evaluación por sus pares; practique la autoevaluación sistemática de todas sus actividades y gestione la acreditación de sus programas y carreras por agencias oficialmente reconocidas. Consciente de su responsabilidad social y sin menoscabo 27 de su autonomía, reconozca que está sujeta a la evaluación crítica de la sociedad por la eficiencia y eficacia de su desempeño.
- Una Universidad que sepa emplear todos los recursos de la moderna tecnología educativa, sin permitir que la máquina reemplace al profesor, salvo aquel, que según Skinner, merezca ser reemplazado por ella.
- Una Universidad que diversifique su población estudiantil y su oferta de carreras y especialidades e incorpore carreras cortas de nivel superior, prestigiadas por su identidad académica y por su posibilidad de permitir salidas laterales al mundo del trabajo y el paso a carreras de larga duración; introduzca institucionalmente la educación a distancia y virtual, y ofrezca oportunidades de formación a personas de todas las edades, aspirando a ofrecer una educación superior para todos y todas y durante toda la vida.
- Una Universidad inserta en la totalidad del sistema educativo, del cual debe ser “cabeza” y no simple “corona”, preocupada por los niveles que le preceden, a los cuales debe aportar no solo personal docente calificado, sino también propuestas para su mejoramiento cualitativo y didáctico.
- Una Universidad edificada sobre la base de estructuras académicas y administrativas flexibles, que ofrezca currículos también flexibles, que comprendan ciclos de competencias generales, básicas, profesionales, terminales y libres, acompañadas de las destrezas y habilidades requere-

ridas para cada profesión o especialidad y que propicie la reintegración del conocimiento y el trabajo interdisciplinario y transdisciplinario.

- En fin, una Universidad donde las ciencias, las humanidades y las artes encuentren un alero propicio; la innovación, la imaginación y la creatividad su morada natural, y “la barca del sueño que en el espacio boga” un lugar seguro donde atracar.

REFERENCIAS

- Brunner, J.J. (julio-diciembre de 1988). La Universidad latinoamericana frente al próximo milenio. *Revista Universidades, Udual*.
- Buarque, C. (2005). *La Universidad en una encrucijada*. Brasilia: Senado Federal de Brasil.
- Fernández Lamarra, N. Compilador (2009). *Universidad, Sociedad e Innovación: una perspectiva internacional*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Tres de Febrero.
- García Guadilla, C. (1996). *Situación y principales dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina*. CRESALC-Unesco.
- Gómez, H. (1998). *Educación. La agenda del siglo XXI. Hacia un desarrollo humano*. Santafé de Bogotá: PNUD/ TM Editores.
- Gravel, J. (1994). *La mundialización de los mercados y la cooperación universitaria interamericana*. Québec/IGLU: Organización Universitaria Interamericana.
- Licha, I. (1996). *La investigación y las Universidades latinoamericanas en el umbral del siglo XXI: Los desafíos de la globalización*. México: Colección UDUAL 7.
- López, F. & Rivarola D. (s.f.). Compiladores: *La Universidad ante los desafíos del siglo XXI*.
- López, F., Brock C. & Dias, J., edit. (2008). *La educación superior en América Latina y el Caribe 2008. Principales tendencias y desafíos*, Campinas, Brasil: Editorial de la Universidad de Sorocaba.
- López, F. (2006). *Escenarios de la educación superior; análisis global y estudios de casos*. Buenos Aires: CLACSO, Colección Campus Virtual.
- Morin, E. (2000). *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. Caracas: Unesco – IESALC: Ediciones FACES / UCV.
- Lemasson, P. & Chiappe M. (1999). *La investigación universitaria en América Latina*. Caracas Ediciones IESALC/ Unesco.
- Rifkin, J. (2000). *La era del Acceso*. Buenos Aires Paidós.
- Muñoz, R., Espinoza, M. & Nando, A. (2010). *La autonomía universitaria a debate. Una visión desde América Latina*. México: Editorial de la Universidad de Guadalajara.
- Tedesco J. (2002). *Educación en la sociedad del conocimiento*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A.
- Tünnermann, C. (2003). *La Universidad latinoamericana ante los retos del siglo XXI*. México, D.F: Colección UDUAL.
- Tünnermann, C. (2007). *La Universidad necesaria para el siglo XXI*. Managua: Editorial Hispamer.
- Tünnermann, C. (2008). *La educación superior en América Latina y el Caribe: diez años después de la Conferencia Mundial de 1998*. Bogotá-Cali, Colombia: Editor, Unesco, IESALC, Pontificia Universidad Javeriana, Editorial Javeriana.

LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE

LUIS EDUARDO GONZÁLEZ*
ÓSCAR ESPINOZA**

INTRODUCCIÓN

En este artículo se entregan algunos antecedentes sobre la evolución del sistema de educación superior chileno y la situación de conflicto y movilizaciones estudiantiles que se están dando en la actualidad en el país que han opuesto en entredicho algunos aspectos fundamentales del modelo. En consecuencia, el presente documento se ha organizado en dos partes. Una primera, que refiere al desarrollo de la educación chilena provee una caracterización del sistema, de las instituciones y de los programas, de la matrícula, de la cobertura, y del gasto público. Una segunda parte, da cuenta de la situación actual y de los conflictos que se han generado principalmente motivados por las protestas estudiantiles que buscan una transformación radical del sistema educativo donde el Estado juegue un rol más activo en relación a sus instituciones y en el ámbito de la regulación.

CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR CHILENO

El sistema de educación superior chileno está conformado por 59 Universidades, 43 institutos profesionales centrados principalmente en carreras de cuatro años, 73 centros de formación técnica que imparten carreras cortas de dos años y medio y las escuelas de formación superior de las fuerzas armadas y de orden. Entre las Universidades se distinguen 16 estatales, 9 privadas tradicionales -cuyo origen es anterior a la ley de 1980- cuyo financiamiento por parte del Estado es similar al observado en el caso de las entidades estatales. Estas instituciones están agrupadas en el denominado Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CruCh). Por otra parte, existen 34 Universidades privadas crea-

das con posterior a la ley de 1980 que no reciben financiamiento directo del Estado.

El sistema de educación chileno ha venido creciendo a un ritmo acelerado en los últimos años, en particular, por un incremento de la matrícula en el sector privado.

En este plano, es importante tener presente lo que ocurrió con la reforma de los años ochenta. Dicha reforma, que fue promovida durante el Gobierno militar, se inició con un conjunto de decretos con fuerza de ley, que fueron dictados entre los años 1980 y 1981. Los decretos en cuestión tenían una doble finalidad.

En primer lugar, diferenciar y expandir la estructura institucional del sistema. Vale decir, dar la posibilidad de crear institutos y centros de formación técnica. A esa fecha solamente había en el país únicamente Universidades. Con esta reforma se da la posibilidad de ampliar el sistema, diferenciarlo, segmentarlo y fortalecer también la formación técnica.

En segundo término, se buscó privatizar el sistema e instaurar el régimen de autofinanciamiento. Esta política tiene su fundamento empírico en una postura del Banco Mundial, que se promueve y es asumida por la mayor parte de los países en desarrollo que han pedido préstamos al Banco. Esta política que fue asimilada por los economistas chilenos formados en la Universidad de Chicago y que se implementó desde el Ministerio de Planificación y Cooperación en Chile, tenía por objetivo instaurar el régimen de autofinanciamiento, incrementar la participación de las familias en el costeo del pago de los aranceles y matrículas de los estudiantes y, reasignar los recursos públicos en el sector educación, favoreciendo especialmente el nivel primario en desmedro del terciario.

Esta política de financiamiento explica por qué hoy la totalidad de las Universidades públicas que

* Investigador asociado del Centro de Investigación en Educación de la Universidad de Ciencias de la Informática -UCINF-, Director del Área de Política y Gestión de Centro Interuniversitario de Desarrollo -CINDA- e investigador del Programa Interdisciplinario de Investigación Educativa -PIIE- de Chile.

** Director del Centro de Investigación en Educación de la Universidad UCINF, investigador asociado del Programa Anillo en Políticas de Educación Superior, Universidad Diego Portales en Chile e investigador del PIIE.

pertenecen al CruCh tienen problemas financieros. Actualmente, el presupuesto que se asigna a educación superior del presupuesto total de educación no supera el 15%, en circunstancias que antes del año 80, previo a la reforma, este porcentaje era superior al 32%. Eso ha llevado a las Universidades a diversificar las estrategias para generar recursos a través de distintas vías, tales como: consultorías, prestación de servicios, incremento de los aranceles, y endeudamiento con la banca privada, entre otros. Cabe señalar que en el sistema de educación superior chileno todos los estudiantes pagan aranceles y matrícula, cuyo monto es similar en las entidades públicas y privadas. No obstante lo anterior, alrededor del 60% de los estudiantes de las Universidades del CruCh recibe algún tipo de ayuda económica mediante créditos o becas.

Por último, la reforma también tuvo como propósito descentralizar las funciones administrativas de las dos principales Universidades del país existentes a la fecha, vale decir, la Universidad Técnica del Estado y la Universidad de Chile.

En esta caracterización también es importante mencionar lo que ocurre con la legislación a partir del año 1990. En marzo de ese año, el día anterior al término del Gobierno militar, se dicta la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), que ratifica en lo medular los decretos promulgados en los años 1980 y 1981 y que además, da pie a la constitución del Consejo Superior de Educación (CSE), que en fecha reciente ha dado origen al Consejo Nacional de Educación, CNED.

Por otro lado, la LOCE establece el proceso de licenciamiento de instituciones, no el de acreditación propiamente tal que va a ser un proceso posterior. Junto con ello, se crea en el año 1998, el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad en la Educación Superior (Mecesup). La primera etapa del MECESUP se implementó con un préstamo del Banco Mundial por 250 millones de dólares. En el marco de este programa, se creó la Comisión Nacional de Acreditación de Posgrado (Conap) y la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP). Una de las funciones de estas Comisiones era la implementación del sistema de acreditación en el país mediante procesos pilotos que constituyeron el precedente inmediato de la creación de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) el año 2006, con ocasión de la dictación de la ley de aseguramiento de la calidad.

Conforme establece la ley la Comisión Nacional de Acreditación tiene a su cargo la acreditación de

Universidades e institutos profesionales, como así también los programas de pregrados y posgrado. También la ley de aseguramiento de la calidad consagró la creación de agencias privadas de acreditación. A la fecha existen siete agencias. Por otro lado, establece este cuerpo legal la obligatoriedad de acreditar las carreras de pedagogía y medicina en un plazo no superior a dos años tras la dictación de la ley, para que éstas tengan la posibilidad de acceder a fondos públicos. Lo anterior dado que se trata de carreras que tienen un alto impacto social.

En relación con la acreditación de las pedagogías cabe destacar que se sometieron a este proceso aproximadamente 700 carreras. En la actualidad, la oferta de las pedagogías representa poco más del 20% de la oferta total de programas de pregrado. De las 700 carreras de pedagogía que se presentaron al proceso alrededor del 93% fue acreditada por las agencias privadas ante las cuales dichas carrera se presentaron. Vale decir, hoy por hoy casi la totalidad de las carreras de pedagogía se hallan acreditadas, por periodos que oscilan entre uno y siete años.

En el orden de las instituciones y los programas también se han producido cambios notables como consecuencia de la reforma del 80, y dado que se segmentó el sistema post secundario. En el caso chileno, se pasó de tener ocho Universidades, con financiamiento público directo, a un total de 59 a fines del 2011. Este universo de instituciones se ha ido decantando en el último tiempo dado que el sistema creció de manera inorgánica en los primeros años de funcionamiento. A fines de los 80, y especialmente a contar del año 1990, se autorizó la creación de un número importante de Universidades privadas para operar en este contexto, que es parte de las medidas que adoptó el Gobierno militar antes de dejar el poder. Con ello el sector privado adquirió una enorme notoriedad en el sistema universitario, y hoy por hoy representa una matrícula mayor que la de las Universidades del Consejo de Rectores.

En el caso de los institutos profesionales, en el año 80 no había ninguno y, en el año 90 había 81, no obstante en el año 2011 esta cifra prácticamente se reduce a la mitad. Ello puede atribuirse a que el sistema se ha ido decantando, por una parte, por el cierre de instituciones que no han logrado captar suficiente matrícula, y por otra, porque hay un número creciente de institutos y centros de formación técnica que no están acreditados y, por tanto,

no poseen los estándares mínimos de calidad para disponer de una oferta que sea atractiva y que contribuya a formar técnicos y profesionales conforme demanda el mercado laboral.

Esta decantación se explica también por la fusión que se está dando a nivel de algunas instituciones. Muchas entidades que han ido perdiendo matrícula o que no han logrado consolidarse en el tiempo han sido compradas por los grandes grupos económicos con lo que empiezan a sentarse las bases de un nuevo régimen monopólico. Eso permitió que la matrícula se haya ido concentrando en algunos grupos como por ejemplo *Laureate International*, *Apollo* o el grupo SEK que, hoy por hoy, concentran entre el 15% y 18 % de la matrícula nacional en pregrado, tendencia que va a continuar incrementándose los próximos años. Es altamente probable que al año 2020 estos grupos económicos y otros afines concentren al menos el 40% de la matrícula, según algunas proyecciones realizadas. En el nivel de los CFTs, también se produce una reducción drástica en el período 1990-2011, pasando de 161 a 73 instituciones en funcionamiento, respectivamente (Espinoza & González, 2011a).

En cuanto a las carreras se observa una disminución de la oferta de pregrado en las Universidades del CruCh para los años 2005-2010, mientras que en el caso de las privadas dicha oferta se incrementa levemente. Una posible explicación de este proceso es que el sistema de educación superior chileno ha alcanzado una etapa en que se está decantando la oferta, tanto en el pregrado como en el postgrado. Lo mismo está pasando con el número de instituciones, que va a continuar reduciéndose en los próximos años en los tres niveles (Universidades, IPs y CFTs) y en el nivel de programas también debiera producirse una decantación en los próximos años. Lo anterior encuentra explicación en que la oferta está superando con creces la demanda. Es así como en la actualidad muchos programas de pregrado no completan la totalidad de los cupos que están ofertando.

En consonancia con lo anterior, existen a nivel de las Universidades en el país poco más de 4.653 carreras vigentes de las cuales alrededor de 900 carreras están en proceso de cierre (prácticamente un 25% de la oferta actual). En el nivel de IPs hay 4.316 carreras de las cuales alrededor de un tercio están en proceso de cierre, mientras que a nivel de CFTs hay 2.038 carreras de las cuales alrededor de 250 están en proceso de cierre. Son datos que llaman a la

reflexión, porque dejan muchas interrogantes sobre el crecimiento de la oferta con calidad.

La formación a nivel de posgrado también se ha incrementado sustancialmente en las últimas décadas. En el caso de las Universidades del CruCh al año 2004, existían alrededor de 400 programas de magíster contra 100 programas que ofrecían las Universidades privadas, y a nivel de doctorado se aprecia un claro predominio de las Universidades del CruCh que ostentan cerca del 90% de la oferta en este nivel, lo que es obvio por la disponibilidad de recursos y el perfil del cuerpo docente que poseen estas instituciones. No obstante ello, algunas cifras más recientes indican que hay una explosión en la oferta de programas de doctorado que realizan las Universidades privadas en algunas áreas disciplinares. Muchos de esos programas, empero, no están acreditados, son de dudosa reputación, no tienen respaldo a nivel de bibliotecas, de infraestructura, ni de personal académico altamente calificado. Por lo mismo, son programas que dejan bastante que desear, la mayoría de los cuales son ofrecidos por las nuevas Universidades privadas.

En relación con la matrícula, se puede observar en el caso de América Latina que existe una tendencia al incremento sostenido entre los años 1970 y 2005. Los datos indican que se pasó de un poco más de 1 millón y medio de estudiantes en 1970 a cerca de 17 millones en la actualidad. Este crecimiento también se explica en gran medida por el impacto que está teniendo el sector privado que ha crecido mucho más que el sector público, el cual ha continuado creciendo aunque a tasas más razonables.

Con respecto a la cobertura para el grupo etario de 18 a 24 años en el caso chileno pasó del 7% en 1980 a poco más del 39% en el año 2009, y en la actualidad supera el 42%. Según algunas estimaciones se cree que la cobertura en educación superior en Chile alcanzará al 60% el 2020 (Espinoza & González, 2011a). Como consecuencia de ello habrá una proporción mayor de población ilustrada, pero no se tiene certezas respecto de donde se emplearán.

En Chile, se observa que también hay un crecimiento importante en la matrícula que se ha quintuplicado en las últimas tres décadas, incluyendo las instituciones públicas y privadas. Al año 2008 la composición de la matrícula entre estos dos tipos de instituciones ya era similar. Hay un leve predominio de las Universidades del CruCh, pero esto va a ser revertido en los próximos años y las Universidades privadas sin financiamiento público directo van a

entrar a liderar en cuanto a matrícula al interior del grupo universitario. Los IPs también, prácticamente, cuadruplican la matrícula en el periodo 1990-2008 y hoy tienen una representación cercana al 20% al interior del sistema terciario, mientras que los CFTs suben levemente su matrícula entre los años 1990 y 2008.

Pero los datos posteriores a 1990 y anteriores al año 2008, muestran que la matrícula de los CFTs y de los IPs van en franca caída, si bien se recuperan a partir del año 2008 (ver tabla 3 en el anexo). Ello se explica fundamentalmente por la creación del programa de Becas Milenio el año 2001, programa creado por el Ministerio de Educación, que está destinado a beneficiar a estudiantes que concurren a este subnivel. Sin este apoyo, sin lugar a dudas, se habría producido un decrecimiento importante de la matrícula en estas instituciones no universitarias (Espinoza & González, 2011a).

Es posible aventurar en base a algunas evidencias que ya hay un desajuste entre la oferta y la demanda de profesionales, una brecha que no se compadece con las demandas que hace el medio. Esto pasa porque no ha habido una política de país para el nivel superior desde el año 1990 a la fecha. Ciertamente, ha habido iniciativas aisladas y pro-

gramas, pero que no han estado articulados entre sí. También ha habido una oferta totalmente sin regulación, que se da en el marco de una política del *laissez faire*, dejando que el mercado regule, pero el mercado no siempre funciona adecuadamente en este ámbito como lo demuestra la experiencia en los últimos años.

Con respecto al acceso que se da en educación superior según nivel socioeconómico de los estudiantes en Chile, se verifica que ha habido un avance en el acceso de los estudiantes más pobres en el sistema terciario, que han pasado de representar un poco más del 4% en 1990 al 16% en 2006. ¿Qué significa esto? Significa que uno de cada seis -siete jóvenes del sector más pobre es el que está accediendo al sistema terciario el día de hoy. En cambio, se constata que cuatro de cada cinco jóvenes del quintil más rico están accediendo al sistema, particularmente a las Universidades. Las cifras dejan entrever que la brecha de inequidad en el acceso se mantiene. La mejora, que se observa en el acceso en los quintiles más pobres, se explica fundamentalmente por los distintos programas de becas y de créditos que se crearon bajo a partir de los años 90. Sin los beneficios de estos programas estas cifras serían muy inferiores.

Tabla 1. Matrícula de pregrado en educación superior (1980-2009)

Tipo de institución	1980	1990	2009
Universidades	118,978 (100.0%)	127,628 (52.0%)	535.643 (64,1%)
Ues con aporte fiscal directo (CruCh)	118,978	108,119	276.683
Ues privadas sin aporte fiscal directo	0	19,509	258.960
Institutos profesionales (IP)	0	40,006 (16,3%)	189.597 (22,7%)
IP con aporte fiscal directo	0	6,472	0
IP sin aporte fiscal directo	0	33,534	162.848
Centros de formación técnica CFT	0	77,774 (31,7%)	110.007 (13,2%)
CFT sin aporte fiscal directo	0	77,774	110.007
Total	118,978 (100.0%)	245,408 (100.0%)	835.247 (100%)

Fuente: Espinoza & González (2011a).

En cuanto a la relación entre el gasto público en educación superior en relación al gasto público total en el sector educación se corrobora que en América Latina entre los años 1999 y 2004 - se ha mantenido constante, oscilando entre el 15% y el 20% entre todos los países del cono Sur. Chile no es la excepción, ya que, como se mencionó anteriormente, está cercano al 15-16%, proporción que se ha mantenido constante desde el año 1981.

Por otra parte, en el caso chileno hay un incremento notable en el aporte fiscal directo (AFD), que es la primera línea de financiación, que prácticamente se triplica en el lapso 1990-2008, bajo los Gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia que gobierna desde el año 1990. En tanto que los programas de ayuda estudiantil adquieren notoriedad en términos de recursos en este período. Sin embargo, no hay que dejarse engañar por las cifras, dado que el nivel de gasto fiscal observado en el nivel terciario el 2007- 2008 tiende recién a equiparar el nivel de gasto que teníamos el año 1980, antes de la reforma. Vale decir, lo que hacen los Gobiernos de la Concertación básicamente es recuperar el terreno perdido entre 1981 y el 1990 en términos de gasto público.

En relación a la distribución de los ingresos de las Universidades tradicionales en Chile entre los años 1980-1981 y el 2007 se observa que, mientras en el año 1981 el aporte fiscal directo (fondos basales) e indirecto (fondos otorgados a las instituciones que reclutan los estudiantes con mejores puntajes)

superaba el 60% del ingreso total, el año 2007 no superaba el 30%. Específicamente, el aporte fiscal directo en las Universidades del CruCh oscila en la actualidad entre el 15% y el 20%, y en la Universidad de Chile, en particular, asciende al 18%. Lo que denota una enorme pérdida y explica también el gran problema que aqueja a la casi totalidad de las Universidades públicas del CruCh, esto es, el endeudamiento con la banca. Así, el régimen de autofinanciamiento ha obligado a las Universidades a: incrementar la prestación de servicios a las empresas; vincularse más estrechamente con el sector productivo; e incrementar la matrícula y los aranceles.

Al observar la estructura de ingresos de las Universidades del CruCh se corrobora que entre los años 1981 y 2007 los aranceles se duplicaron en este período, la venta de servicios casi se triplica, y el crédito bancario pasa a tener significancia, puesto que hoy por hoy representa el 10% de la estructura de ingresos. Otras fuentes de ingreso como las inversiones y las matrículas se incrementaron de 17% a 21% en el lapso analizado.

También es importante mencionar que hoy día el gasto público en educación superior como proporción del PIB es de 0,3%, mientras que en promedio en los países de la OCDE es del 1,0% (ver tabla 2). En consonancia con lo anterior, se constata que el gasto familiar dentro del gasto privado asciende al 80% en la actualidad (ver tabla 3). Evidentemente, dichas cifras dan cuenta del bajo nivel de inversión pública en el sistema postsecundario chileno.

Tabla 2. Gasto en educación superior como % del PIB según tipo de fuente (2007)

País	Público	Privado	Total
Chile	0,3	1,7	2,0
Korea	0,6	1,9	2,5
Dinamarca	1,6	0,1	1,7
Nueva Zelandia	1,0	0,5	1,5
Alemania	0,9	0,2	1,1
Promedio países OECD	1,0	0,5	1,5

Fuente: OECD 2010. *Education at a Glance*.

Tabla 3. Proporción relativa del gasto público y privado según tipo de fuente como % del gasto en educación superior (2000-2007)

País	2007				2000	
	Público	Privado			Público	Privado
		Hogar	Otras Entidades Privadas	Total Privado		
Chile	14,4	79,2	6,4	85,6	19,5	80,5
Korea	20,7	52,8	26,5	79,3	23,3	76,7
Dinamarca	96,5	3,5		3,5	97,6	2,4
Nueva Zelandia	65,7	34,3		34,3	s/i	s/i
Alemania	84,7			15,3	88,2	11,8
Promedio países OECD	69,1			30,9	75,7	24,3

Fuente: OECD 2010. *Education at a Glance*.

EL ACTUAL CONFLICTO EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR CHILENA

En Chile desde mediados de mayo del 2011 se ha producido un movimiento de protesta estudiantil apoyado por el Colegio de Profesores. Cuatro meses después los estudiantes secundarios mantienen el control de alrededor de 200 escuelas municipales y los universitarios tienen tomadas o mantienen paralizadas las actividades en alrededor de 27 Universidades (las 25 Universidades del Consejo de Rectores, CruCh) y dos privadas. Más aún, en otras instituciones privadas ha habido paralización ocasional de actividades y adhesión a las marchas a lo largo de todo el país. El movimiento estudiantil ha concitado un respaldo mayoritario de los académicos, las familias de los estudiantes y de la ciudadanía, en general, transformándose en un hito que ha ido desgastando gradualmente al Gobierno que ha perdido popularidad. El Gobierno y el Parlamento no han sido capaces de responder a las demandas de los estudiantes que en lo medular están exigiendo educación pública de calidad y gratuita.

No puede olvidarse que Chile desde el año 1981 ha sido testigo de un proceso privatizador del sistema educacional como consecuencia de la implementación del modelo económico neoliberal. Dado ello, se ha ido acumulando un enorme descontento entre los estudiantes, profesores y apoderados por considerar que la educación pública se ha debili-

tado significativamente y ya no es posible acceder a una educación de calidad, especialmente en el nivel secundario, si no es pagando la colegiatura en un establecimiento de carácter privado totalmente financiado por sus alumnos. El costo de esta educación particular pagada es elevadísimo, del orden de cinco mil dólares anuales lo cual es inalcanzable obviamente para amplios segmentos sociales de la sociedad chilena. Por ello, solo el 8% del alumnado en el nivel nacional accede a este tipo de establecimientos que permite obtener buenos puntajes en las pruebas de selección y prácticamente garantiza el ingreso a la educación superior universitaria de mejor calidad. En efecto, una proporción muy importante de los estudiantes provenientes de estos establecimientos copan año a año los cupos que ofrecen las Universidades más prestigiosas en las carreras más demandadas del sistema (Espinoza & González, 2011b).

Los universitarios, por su parte, demandan que el Gobierno incremente sustantivamente los aportes basales (aporte fiscal directo), de modo de revertir el enorme deterioro que han sufrido las Universidades públicas en los últimos 30 años en materia de equipamiento, laboratorios e infraestructura, en general, a pesar que a contar del año 1998 se invirtieron 250 millones de dólares en fondos concursables, canalizados a través del programa Mecesup (Mejoramiento de la Calidad y Equidad en Educación Superior). Junto con ello piden terminar con el lucro en las instituciones de educación superior pri-

vadas¹ e instaurar la gratuidad de la educación para quienes no puedan financiarla tal como acontecía antes de la reforma de 1981.

En el terreno del financiamiento, una de las demandas del estudiantado hacia el Gobierno apunta a incrementar el gasto público en el sector educación, y en particular en el nivel terciario. Junto con ello, propicia incrementar los aportes basales a las Universidades del CruCh. La demanda de los estudiantes se justifica al observar los niveles de inversión que han impulsado los Gobiernos en las últimas décadas que han estado muy por debajo de la inversión observada en países desarrollados y que han llevado a muchas Universidades estatales a endeudarse con la banca, comprometiendo parte de sus pasivos. El deterioro que han experimentado en materia de infraestructura, equipamiento, laboratorios y talleres es otra muestra del pobre apoyo que ha brindado el Estado a estas instituciones en los últimos 30 años.

Ahora bien, cuando se analiza la proporción del gasto público y privado según tipo de fuente, como proporción del gasto en educación superior se corrobora que Chile comparado con el resto de los países de la OECD presenta una proporción del gasto familiar (próxima al 80%) que supera con creces al gasto que realiza este segmento en otras latitudes. En contrapartida, el gasto público de Chile en educación superior es el más bajo, si se observan las cifras de algunos de los países de la OECD donde el promedio del gasto público en educación superior bordea el 70% (Espinoza & González, 2011b).

Uno de los aspectos más cuestionados por el movimiento estudiantil respecto al régimen de financiamiento dice relación con el sistema de créditos existentes en la actualidad y cuyo origen se remonta al año 1981. En efecto, para financiar los estudios superiores los estudiantes que egresan de la enseñanza media cuentan a la fecha, además de un conjunto heterogéneo de becas destinados a distintas poblaciones y segmentos (Latorre, González y Espinoza, 2009), con tres tipos de crédito: a) el fondo solidario de crédito universitario (FSCU) des-

tinado a los estudiantes de clase media y media baja que concurren a las Universidades del CruCh y que se originó el año 1981; b) el crédito con aval del Estado (Caval) generado bajo la administración de Ricardo Lagos el año 2005 y destinado a los estudiantes que concurren a las instituciones de educación superior públicas y privadas (incluye a Universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica);² y c) el crédito Corfo.

En el sistema de educación superior chileno por ley, las Universidades son entidades sin fines de lucro por lo cual deben reinvertir todos sus excedentes, no así los institutos profesionales y centros de formación técnica que pueden perseguir fines de lucro.

En Chile se ha desarrollado un sistema de evaluación y acreditación pública al cual han adherido prácticamente todas las Universidades no así los institutos y centros de formación técnica. Sin embargo, cambios recientes en la legislación permitieron la incursión de entidades privadas de acreditación para las carreras, lo cual ha abierto interrogantes sobre el proceso tanto por su implementación como por la alta proporción de carreras acreditadas, en circunstancias que no reunirían los estándares mínimos para lograr la certificación.

Otro aspecto crítico que se aprecia en torno al sistema de acreditación dice relación con los conflictos de interés que existen en la actualidad entre algunas agencias de acreditación privadas e instituciones de educación superior. Por otra parte, hay algunas agencias privadas que acreditan carreras y que disponen de entidades asociadas que operan en calidad de consultoras, las cuales hacen un acompañamiento y un apresto previo a la acreditación. Tal anomalía ocurre porque existen vacíos en la legislación vigente. A su turno, cabe mencionar que existen agencias asociadas a colegios o asociaciones profesionales como es el caso de una agencia vinculada al Colegio de Ingenieros y otra, vinculada a la Asociación de Decanos de las Facultades de Medicina.

La indignación de los jóvenes también se asocia al incremento sostenido y acelerado que se aprecia en la oferta de profesionales titulados en distintas áreas del conocimiento que se ha suscitado en la última década y que ha producido un preocupante desbalance entre las demandas de mercado/sector

¹ Si bien la ley vigente prohíbe el lucro en las universidades la evidencia demuestra que ello no ha ocurrido en la práctica. En contraste, la legislación posibilita el lucro a nivel de Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica. Esta situación refleja evidentemente un contrasentido en la normativa que debe revisarse pues no es concebible que exista un trato diferenciado para las distintas instituciones de educación superior.

² Para acceder al CAVAL el postulante debe matricularse en alguna institución de educación superior acreditada.

productivo y los niveles de *empleabilidad*. Dicho desbalance ha comenzado a derrumbar las expectativas laborales, profesionales y de remuneración de los actuales estudiantes y egresados del sistema de educación superior que observan y experimentan con mucha impotencia las consecuencias de un modelo económico que no ha hecho otra cosa sino que privilegiar las reglas impuestas por el régimen de oferta y demanda donde el Estado, en su capacidad de ente regulador, ha estado completamente ausente.

Como consecuencia de ello, se está en presencia de una sobreoferta de profesionales alarmante tal como ocurre, por ejemplo, en carreras como psicología y pedagogía en educación básica que han sextuplicado el número de titulados entre los años 1996 y 2009, o carreras como periodismo, ingeniería comercial, agronomía, medicina que han duplicado dicho universo, o carreras como odontología y arquitectura que han cuadruplicado el citado indicador. No menos preocupante es lo que se observa en carreras como derecho e ingeniería civil donde el universo de titulados se ha triplicado en el período 1996-2009 (Espinoza & González, 2011b).

Según cifras de la última encuesta del Instituto Nacional de la Juventud (2011) el 60% de los profesionales universitarios no estaba trabajando en lo que estudió. Dicha cifra no dista mayormente de una encuesta aplicada por Laborum el año 2006 y que concluía que el 66% de los profesionales no estaba trabajando en ámbitos relacionados a su área de formación.

Es importante relevar que la Conferencia Regional de la Educación Superior en América Latina y el Caribe celebrada el año 2008 en Cartagena de Indias, Colombia, emitió una declaración que fijó con claridad y detalle el carácter que debe evidenciar el sistema de educación superior y el rol que debe jugar el Estado frente a este nivel educativo. En esa perspectiva, se concluía: *“la educación superior es un derecho humano y un bien público social. Los Estados tienen el deber fundamental de garantizar este derecho. Los Estados, las sociedades nacionales y las comunidades académicas deben ser quienes definan los principios básicos en los cuales se fundamenta la formación de los ciudadanos y ciudadanas, velando por que ella sea pertinente y de calidad”*.

En el caso chileno la reforma implementada en la educación superior a comienzos de los años 80 incorporó los principios neo liberales que inspira-

ban el Gobierno de la época lo cual fue ratificado por la LOCE³ en marzo de 1990. Dicha ley aseguró la continuidad del modelo educativo en los años posteriores.

En este esquema se enfatiza la libertad de enseñanza y le corresponde al Estado fomentar el desarrollo científico y tecnológico y cautelar la fe pública. De acuerdo a ello el Estado solo debe intervenir cuando existe riesgo de contravenir estos principios o para subsidiar acciones que no concitan el interés de privados (González & Espinoza, 2011c). No obstante aquello, en consonancia con lo anterior, se produjo una transformación en la gestión de las entidades públicas y privadas en la cual por sobre una priorización del servicio al país se da mayor preferencia a la satisfacción de necesidades particulares de personas y empresas.

LOGROS Y DEBILIDADES DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR CHILENO

Logros del sistema

En cuanto a logros lo primero que debe relevarse es que se ha producido un claro incremento de las oportunidades de estudios. Casi un 15% de las personas del primer quintil de ingresos, donde están las personas ubicadas bajo la línea de la pobreza, están en la Universidad. Esto es muy positivo. Sin duda, constituye un cambio sustantivo que en los últimos veinte años se haya triplicado la cantidad de personas que viniendo de un nivel más vulnerable, hoy día están con la posibilidad de transformarse en profesionales.

En segundo lugar, el rápido y sostenido crecimiento de la educación privada. Este fenómeno hay que verlo desde un punto de vista bien pragmático, pero también bien estricto desde la perspectiva del sistema y desde la perspectiva de las Universidades estatales. Entre las privadas hay que discriminar entre aquellas instituciones que son acreditadas y de buena calidad y, por tanto, constituyen un aporte significativo a la sociedad, y aquellas que no lo son, que son poco serias y que son a veces un negocio mal hecho y mal constituido. En eso el Estado tiene la responsabilidad estándares mínimos de calidad de la oferta educativa mediante las diversas formas de aseguramiento de la calidad como son los procesos de acreditación, los sistemas de información pública, la legislación adecuada y el seguimiento y

³ Ley 18.962, orgánica constitucional de enseñanza, publicada en el *Diario Oficial* el 10 de marzo de 1990.

control a través de una superintendencia. Una buena propaganda a veces oculta una mala institución. Las Universidades del Consejo de Rectores deberían tener una precaución muy especial.

Un tercer aspecto positivo, es que hay una legislación más aflatada que permite un mejor control, si bien aún hay riesgos evidentes de que esta se use e interprete en forma laxa sin resguardar adecuadamente la calidad.

Un cuarto aspecto es que el crecimiento del sistema con diversidad actual ha permitido un ingreso más heterogéneo del estudiantado lo que ha incidido en un acceso más equitativo. Adicionalmente, dentro de esa diversidad existe ciertamente mayor preocupación por la investigación y el uso de tecnologías en varias instituciones. Sin embargo, si se analizan las cifras eso no ha satisfecho dos requerimientos fundamentales.

Por un lado, en lo que concierne a la articulación del sistema de innovación y producción científico-tecnológica se constata que en Chile no hay un sistema integrado y armónico, a pesar de la labor que desarrolla Conicyt y de todos los esfuerzos que se han realizado en esta materia. Chile está muy distante de lo que se da en otros países, especialmente en Europa, y tampoco existen los recursos necesarios para desarrollar la investigación y la innovación como actividades fundamentales de la Universidad. Por otro lado, hay una mayor preocupación por institucionalizar los sistemas de gestión de la calidad. En efecto, se ha ido incorporando en forma progresiva en las Universidades la lógica de una gestión de la calidad. Ahora la gestión no sólo consiste en equilibrar los presupuestos, sino que además busca dar un servicio que sea razonablemente bueno.

En último término se ve como algo positivo, una mayor preocupación por la internacionalización. Si se observa, por ejemplo, el desarrollo de los programas de doctorado se puede comprobar que las Universidades privadas apenas ofrecían 10 doctorados el año 2004, situación que cambia radicalmente algunos años más tarde donde emergen numerosas experiencias de programas doctorales basadas en la cooperación internacional. Por ejemplo, en el área de educación se detectaron 23 nuevos al año 2008 la mayoría de esos ofertados por las Universidades privadas en convenio con Universidades de otros países, y muchos de ellos con doble titulación (González, Espinoza & Kaluf, 2009). Eso muestra que hay una apertura de Chile en ese sentido, con evidentes beneficios, aunque no siempre acompañados de un sello de calidad.

Debilidades del sistema

La primera debilidad que se observa dice relación con la persistente inequidad en el acceso al sistema a pesar de los avances registrados en las últimas décadas. La permanencia y la *empleabilidad* tampoco han sido materia de las políticas impulsadas en los últimos años por los distintos Gobiernos que han guiado los destinos de Chile. En efecto, la inequidad no sólo se da en las dificultades para ingresar a la Universidad, sino que también se manifiesta en la posibilidad de terminar los estudios y de lograr un buen empleo. En el país se mantiene, una significativa exclusión social, mayor que en muchos países de la región.

Un segundo aspecto vulnerable es la ineficiencia del sistema dadas las altas tasas de deserción observadas en el último tiempo. Si una fábrica perdiera la mitad de su producción, al poco tiempo se cambiarían todos los procesos productivos. Empero, en las Universidades recién se está tomando conciencia de esta situación. Pero no se trata solo de una falta de eficiencia, sino que además tiene implicancias socioeconómicas, pues el costo por egresado por carrera se eleva considerablemente.

Otra debilidad es la falta de un adecuado encuentro con el mundo laboral que hace que no se entregue a los estudiantes las herramientas que requieren para desempeñarse exitosamente en el mundo laboral. Paralelamente, debido a la heterogeneidad de los estudiantes que se matriculan en el sistema universitario, en términos de capital cultural, social y económico, existe un déficit de calidad en los aprendizajes, que normalmente se proyecta en la formación que adquieren los egresados.

Otro aspecto débil que no puede ser obviado es que existe un potencial inmenso en términos de internacionalización. Hay muchísimos recursos para el intercambio estudiantil, de docentes, y para generar programas conjuntos. Empero, estas oportunidades no se aprovechan adecuadamente.

También debe mencionarse como debilidad el tema de la segmentación. Es indesmentible el hecho que haya circuitos de Universidades a las cuales asiste el grupo de elite de la población y que reproducen esta segregación mediante sus redes familiares o sociales, ocupando los puestos de mayor relevancia de la sociedad. Así, la formación de nivel superior ayuda a reproducir el circuito virtuoso de una clase alta y el circuito vicioso de la pobreza. Hasta ahora no se ha logrado democratizar la institución universitaria por la vía de la formación. En

esto más bien se ha retrocedido respecto de lo que era tradicional en la sociedad chilena lo que se explica por la creciente privatización que ha experimentado el sistema terciario.

A lo anterior se suma la reducción de la jornada completa en las instituciones menos prestigiosas (principalmente, las Universidades privadas nuevas) donde hay un predominio ostensible de los profesores *part-time*. Con ello la relación profesor alumno se distorsiona, se hace mucho más burocrática y se minimiza al extremo que se impide que el educando alcance un aprendizaje mucho más enriquecedor en su etapa formativa.

Algo que se ha mencionado insistentemente en esta presentación, es la existencia y predominio de un currículo seccionado al interior de las Universidades, en que el conocimiento se trabaja de manera parcial y no con un enfoque integrador que permita resolver problemas o hacer proyectos.

Otra debilidad importante dice relación con la planificación autopoietica. Dicho en forma más sencilla, se planifica bajo el supuesto que los académicos conocen perfectamente el mundo laboral sin mirar mucho lo que ocurre en el mundo exterior. Eso, evidentemente, va acrecentando la brecha entre lo que está pasando en el sector productivo y lo que ocurre dentro de las Universidades. Actualmente, el sector laboral está pidiendo competencias distintas a aquellas que están proporcionando

las Universidades. En carreras como Derecho, por ejemplo, los cambios son más lentos, pero quizás habría que pensar en especializaciones que son distintas a las que actualmente se imparten.

BIBLIOGRAFÍA

- Espinoza, O. & González, L.E. (2011a). Acceso a instituciones de educación superior públicas y privadas: El caso de Chile. En J.J. Brunner & C. Peña (Eds.), *El conflicto de las Universidades: Entre lo público y lo privado* (277-298). Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales.
- Espinoza, O. & González, L.E. (2011b). El sistema de educación superior y sus proyecciones: El ocaso del modelo neoliberal y del Estado subsidiario. En *Barómetro de Política y Equidad (BPE)*, 3, (En imprenta).
- González, L.E. & Espinoza, O. (2011c). El rol del Estado frente a las Universidades públicas y privadas. En J.J. Brunner & C. Peña (eds.), *El conflicto de las Universidades: entre lo público y lo privado* (pp.249-276). Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales.
- González, L.E. & Espinoza, O. & Kaluf, C. (2009). Los programas de doctorado en educación en Chile. Documento de Trabajo CIE-Universidad Ucinf.
- INJUV (2011). Sexta encuesta nacional de juventud. Recuperado de http://www.injuv.gob.cl/injuv2010/encuestas_juventud
- Unesco (2008). Conferencia regional sobre educación superior de América Latina y el Caribe. Cartagena de Indias, Colombia: IESALC.

*COBERTURA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO:
MÁS ALLÁ DE UN SIMPLE GUARISMO*

MANUEL GIL ANTÓN*

INTRODUCCIÓN

Hay quien afirma que hay mentiras leves, grandes y enormes: las estadísticas. Como constatación de la irresponsabilidad del manejo de la información, por parte de los que tienen el poder, vale la frase, pero no como resignación a que siempre será así; porque un país que carece de cifras claras, en muchas dimensiones cruciales de la vida social, tiene puestos los frenos para ser moderno. Está atorado.

Lo decía, y bien, Max Weber: si la modernidad implica el cálculo – hablaba del predominio de la racionalidad instrumental,¹ guiada por el esquema medios-fines, procurando el máximo rendimiento en el diseño o prefiguración de la acción social – hay una fase de esa característica que es necesario compartir, como naciones que intentan ser modernas (zafarse de la tradición y la costumbre de los gobiernos patrimonialistas²): son relevantes los elementos que nos permiten calcular (en el sentido que orienta a medir con precisión) la magnitud de los problemas. Para ello, se requiere que las cifras sean confiables y que los indicadores cumplan con las dos condiciones indispensables que se espera de ellos: validez y confiabilidad.

La primera exige que lo que arroja como dato el indicador tenga que ver con lo que se necesita saber; la segunda abona a la confianza en que no se

sesgará la métrica entre un caso y otro. En otras palabras, que los indicadores sean inteligentes y bien contruidos, y que tiendan a ser invariantes en su capacidad de operar como parámetros en distintos momentos y circunstancias.

LA NETA NO ES LA BRUTA

En México, pese a continuas críticas, se confunde con toda intención la tasa neta de cobertura (TNC) con su pariente, la tasa bruta de cobertura (TBC) de la educación superior. El procedimiento “erróneo” pero muy útil para la demagogia, es hacer del cociente de toda la matrícula sobre el grupo de edad entre los 19 y los 23 años, la proporción de ese grupo que asiste a la Universidad y otras modalidades de educación superior³. Si fuese error sería de párvulos, pues se están uniendo peras con manzanas: la matrícula (pera) está compuesta por un conjunto de personas cuya edad oscila entre los 18 y hasta los 27 años, al menos. Luego de los 27 años, los que forman parte de los estudiantes activos de pregrado son muy pocos. Al compararse con el grupo de edad 19 a 23 (manzana) y predicar que la proporción que signifique el total de la matrícula – que rebasa a los 23 y cuenta con algunos miles con 18 años – al dividirla entre ese grupo de edad bien determinado es la proporción de muchachos que estudian es una mentira sencilla y llana.

* Licenciado en Filosofía por la Universidad Iberoamericana (México, 1982), maestro en Ciencias Sociales/Sociología por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (1986) y doctor en Ciencias, con especialidad en Metodología y Teoría de la Ciencia por el Centro de Investigaciones y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (México, 1995). Es docente e investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, así como del Colegio de México en el Centro de Estudios sociológicos. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II y miembro regular de la Academia Mexicana de Ciencias.

¹ No hay que olvidar que Weber enuncia como característica de la dominación racional legal, la orientación instrumental – dicho en otra clave teórica – como una tendencia dominante, pero que bien sabe que toda acción social es una mezcla de orientaciones: no es nunca pura, pues la racionalidad instrumental descansa en o se mezcla con una constelación de valores, que remiten a orientaciones de sentido tradicional y afectivo.

² Es común en México hablar de una anécdota que, si no es cierta, sería buena como verdad: “¿Qué horas son? ¡Las que usted diga, Señor Presidente!” Antes, durante y ahora, luego de la alternancia política, esta situación permanece intacta. Y daña.

³ Esto es, que está inscrita en alguna de las diversas modalidades de educación terciaria, que para comodidad se sintetiza en la noción de instituciones de educación superior (IES), ya sean universitarias, tecnológicas, de dos años, con posgrado o sin él, públicas o privadas: todas las formas de estudio posteriores a la educación media que conduzcan a un grado.

Se podría decir que el total de la matrícula equivale a un equis por ciento del grupo de edad empleado como parámetro: es eso, internacionalmente, la TB; pero si no es así, sino que se dice: a pesar de ser peras, son manzanas, hay un problema.

En números redondos, la matrícula total de la educación superior de pregrado en México, tomando en cuenta la escolarizada y la no escolarizada y mixta, consta de 3 millones de individuos; el grupo de edad comprendido entre los 19 y 23 años es de 10 millones. Ergo, los funcionarios del Gobierno en materia educativa, afirman que la tasa de cobertura es del 30%, es decir, que 3 de cada 10 muchachos de ese grupo de edad está incluido en la educación superior. Falso de toda falsedad.

Confunden, con toda mala fe, la bruta con la neta. Si se recorta a la matrícula para dejar solamente la parte de ella que se ubica entre los 19 y 23 años de edad, y se compara, entonces sí, con su referente poblacional adecuado, la tasa de cobertura en ese grupo de edad es un poco más del 20%. En un caso se ofrece la TBC como TNC y es un engaño: no es lo mismo que tres de cada diez jóvenes en edad normativa de estudiar el nivel terciario lo haga, a que nada más sean dos. Este recurso demagógico lleva décadas en el país con carta de ciudadanía o como moneda de curso legal para todos los tipos de gobierno.

Pero si se requiere saber, en efecto, la tasa neta como indicador de inclusión social pertinente, en términos de regularidad en los estudios, y para observar las mermas en niveles previos y pensar, sin engañarnos, la situación de los jóvenes mexicanos, es necesario, a contracorriente, hacer mucho trabajo para despejar la cifra correcta.

El escritor de este ensayo fue llamado a cuentas por el encargado de la educación superior en el país, molesto porque en el diario El Universal de México,⁴ había reportado la engañifa. No asistió por ser llamado a cuentas, dado que no es autoridad sobre la capacidad de pensar y hacer cálculos sencillos, pero bien hechos, sino por el ánimo de discutir el tema en su terreno: la oficina del imponente edificio que alberga a la Secretaría de Educación Pública.

“- Mire profesor (Manuel Gil Antón): sus cifras están mal.

- Perdone usted señor, pero son las cifras que reporta su oficina.

- Le aseguro que no...

- Hagámoslas juntos...

(Paréntesis para ver a dos señores, uno canoso y medio calvo, y otro calvo y escasamente canoso, ambos aferrados a sus computadoras, agrupar a la matrícula por edad con base en el formato oficial...)

- Pues sí, profesor, las cuentas son las que usted dice.

- Ya ve señor, me esmero en mi trabajo.

- Ya sé cuál es su problema, Manuel...

- ¿Cuál?”

Es que usted le da mucho crédito a la información oficial.

Se dice en el béisbol que contra la base por bolas – cuatro bolas malas – no hay defensa. El bateador llegara a “primera” sin remedio, sin poder sacarlo. Ante confesión de parte, relevo de pruebas: si las cifras oficiales sirven para cuando el Gobierno hace propaganda de sus logros – falsos –, pero no cuando empleando las mismas se hace una crítica, no se enfrenta un problema técnico: se trata de un asunto de poder. Y puede el que puede.

Rematemos esta parte del ensayo: si las tasas de cobertura son indicadores de inclusión social en tanto que ofrecen a los jóvenes espacios de socialización en que se construyen expectativas y se pueden generar formaciones críticas, entonces “arreglar”⁵ los datos para que parezca que hay más de los que hay, significa poner por encima del cálculo adecuado del reto social en materia de educación superior, los intereses del grupo gobernante.

Ganar la batalla por la precisión en las cifras no es trivial. Tampoco fácil; pero necesaria. El tema de la cobertura no es un guarismo al que se le adjunta el signo de porcentaje. Ha de indicar cómo está, en ese tema, el proceso de inclusión de los jóvenes en los espacios de desarrollo de la sociedad, o bien, la magnitud de los excluidos de un bien social apreciable todavía.

Pese a la información oficial, la tasa de exclusión de los jóvenes mexicanos es enorme, y esto se puede mostrar con las cifras oficiales o incluso con

⁴ El artículo que molestó al funcionario se puede consultar en El Universal, <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/48784.html>

⁵ En México, se emplea un verbo y su conjugación en un sentido nuevo al tradicional: cucharear. Remite a la modificación arbitraria de las cifras en la información oficial o en una investigación, con tal que el dato se ajuste a lo que quiere el funcionario o la hipótesis del investigador. En este caso, ellos “cucharean” las cifras.

el muy reciente dato de la Ocede⁶, a la que no se le puede acusar de ser políticamente incorrecta: en el país, más de 7 millones de personas, entre los 15 y los 29 años, no estudian y tampoco tienen un trabajo decente.⁷ La mayoría son mujeres.

El Gobierno dice que eso es falso, que son amas de casa. ¿Cómo se distingue a la ama de casa, de una “presa en la casa”, ya sea la propia por uniones tempranas, o en la de origen cuidando viejos y niños, o en la de los suegros en labores de avituallamiento de lo necesario para la familia extensa?

De 15 a 19 años se ha de estudiar la etapa previa a la Universidad. Se sea mujer u hombre, es la edad normativa, incluso teniendo ya hijos ¿Por qué no se va a la escuela? En parte, porque no hay sitio o condiciones económicas o académicas, pero, en la mayoría de los casos, porque ya se abandonó ese sendero – el educativo – en ciclos previos: no hay certificado necesario para siquiera aspirar. No hay las condiciones de escolarización previas para tocar la puerta.

Los millones, más o menos, no importan tanto como el hecho de ir al desbarrancadero social: una sociedad moderna es tan sólida como sea firme su sistema de expectativas compartidas de progreso por acreditado. Se cumplan o no a cabalidad, el problema es muy distinto, y menor, a cuando el aparato de mecanismos de esperanza se erosiona e incluso se derrumba: eso indigna, deprime, genera vacío e indolencia.

Más allá de un simple guarismo dice el subtítulo del ensayo. Se ha expuesto una primera faceta que refuta el valor del simple dato; la segunda será el ensayo del papel que ha jugado, en la cobertura

de la educación superior, la inversión o actividad educativa de los particulares. Lo que se llama, en general, la educación privada, que no es comprensible sin la acción (y cambio) correspondiente de la lógica estatal en la materia.

DE OLAS SIN MAR Y GOBIERNOS MANIRROTOS

Daniel Levy (1986)⁸ propuso una tipología para ordenar, en distintos países de Latinoamérica el surgimiento y desarrollo de la educación superior privada. Esas fases, que varían de país en país en cuanto al tiempo, pero casi se mantienen constantes en cuanto al carácter consecutivo de su aparición, son tres, y les llamó olas del proceso privatizador. Conviene retomar la lógica de cada una de ellas.

La primera ola ocurre – en el caso de México es muy claro – cuando un cierto grupo de la sociedad no está de acuerdo con las modificaciones constitucionales que hacen obligatorio que la educación básica en el país sea, además de laica, obligatoria y gratuita, socialista. Por razones ideológicas, y ciertamente apoyadas por distintas órdenes religiosas, se crean las primeras Universidades privadas, intentando poner a salvo a los jóvenes de los grupos inconformes de la perniciosa – y ciertamente autoritaria y absurda – modificación legal. La reacción defensiva ante la reforma constitucional genera espacios que hoy persisten, ya sin esa condición legal como referente.

La segunda obedece a un resultado no esperado de la masificación (relativa) de la educación terciaria: si la Universidad tradicional fue ocupada por una élite que tenía gran correspondencia con los sectores más favorecidos de la población, la llegada a partir de los años sesenta, pero sobre todo en los años setenta, de nuevos integrantes de sectores sociales antes excluidos, y por millares, generó un proceso en los plebeyos accedían a lo antes reservado a minorías, al sitio exclusivo de la reproducción de los sectores dirigentes y de profesionales modernos. Si la universidad de élite se masifica “y entra cualquiera”, se produce una ola de fundaciones de universidades privadas que procuran reservar espacios no contaminados por los sectores medios bajos. Son fundaciones de índole más empresarial que

⁶ La OCDE, en septiembre, publicó su acostumbrado reporte llamado Panorama de la educación 2011. Se puede consultar algunos comentarios en Educación a Debate, Portal periodístico de la educación mexicana: <http://educacionadebate.org/2011/09/14/74920151/> y en el Diario La Jornada, que brindó información pormenorizada en <http://www.jornada.unam.mx/2011/09/13/sociedad/036n1soc> referida por Pedro Lenin García de León, experto en estadísticas de la organización. El País siguió con atención también los datos, y en la página de la OCDE se encuentra el informe completo.

⁷ Se les conoce, en mala hora, como NiNis: ni estudian ni trabajan. Y afirmo que en mala hora porque este término, mediático, transfiere a los sujetos un adjetivo: eres un NINI, como si fuese asunto individual equivalente a ser vago o preferir la molicie y del ocio, y no la resultante de exiguas cuotas de coordenadas sociales disponibles, a través de la educación y el trabajo, en el país.

⁸ Levy es uno de los estudiosos de la educación superior en América Latina. No pierde vigencia dado que cuenta con un andamiaje analítico que no se agota en el periodo en que se realizó.

ideológico, aunque no es posible, muchas veces, separar los componentes.

Incluso, varias de las antiguas instituciones privadas confesionales se reconfiguran para abrir espacios escasos – por costosos, no necesariamente mejores en términos educativos ni mucho menos, pero sí en cuanto a la reproducción de relaciones sociales y confluencias de capitales sociales, económicos y culturales – dando continuidad a instituciones que como la Universidad Iberoamericana (Jesuitas), la Universidad La Salle (Maristas), la Universidad Anáhuac (Legionarios de Cristo) y la Panamericana (Opus Dei) optaron por entender que su labor era formar a la elite con sensibilidad social, cosa poco probable debido al capital cultural de sus alumnos. Por otro lado, crecieron y se hicieron importantes en el horizonte educativo nacional universidades o IES derivadas de intereses empresariales por una educación exigente, de calidad, y orientada a las profesiones que les importaba – nunca a la ciencia ni las humanidades, espacios que solo se cultivan en las IES públicas. De este segundo subtipo son el Instituto de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) – por poner dos casos relevantes – uno atado e los grupos empresariales del norte del país, y el segundo a empresario de la capital de la república.

La tercera ola, muy interesante que propone Levy, corresponde al momento en que las IES públicas deciden subir su selectividad debido a que no hay espacios suficientes para atender la demanda – por la decisión estatal de no invertir en educación superior pública como antes, al considerarla de mala calidad y concebirla como un gasto (a partir de 1985, con toda claridad ya se da este fenómeno, pero se exagera a partir de los noventa) –, lo cual genera a un enorme grupo de estudiantes, con bachillerato concluido, que no pueden entrar a las IES públicas, pero tampoco tienen recursos para pagar una institución privada de elite. Se produce, entonces, una explosión de negocios educativos – Universidades sin calidad alguna, costosas en términos relativos a los ingresos de las familias de los estudiantes que atienden – pero que sin selectividad dan espacio a los rechazados de las opciones públicas prestigiadas que no cuenta, a su vez, con recursos para pagar las cantidades que cobran las de elite, ni tienen conocimientos suficientes para entrar a ellas.

En México se les ha dado en llamar “Universidades patito”, pues a los productos que aparentan ser originales, pero son copias sin la calidad co-

rrespondiente, y con la apariencia de serlo. Se les conoce como productos “patito” o piratas. Del mismo modo, estas IES parece serlo, pero en su gran mayoría, en términos de su calidad académica, no lo son: son negocios.

Si de los 3 millones de estudiantes con que cuenta el país en el nivel superior básica, el pregrado, un millón corresponde a las IES privadas, la mayoría de esa cantidad de jóvenes asiste a las Universidades que Levy considera que “cachan”⁹ demanda no atendida por las otras dos modalidades. Ya son incluso franquicias muchas de ellas. ¿A qué se debe su crecimiento? Hay una serie de factores:

La demanda es creciente y el sector público decide que ya no hay que aumentar la matrícula en general, como antes, pues la masificación les parece contraria necesariamente a la calidad, pero sobre todo en carreras tradicionales: derecho, administración, contabilidad, medicina. Dado que el país, y su modernización, requieren de técnicos y menos licenciados. No advierten el factor cultural: si todavía en México, siete de cada diez estudiantes universitarios son la primera generación de sus familias – o pueblos – que llegan a la educación superior. Lo que tienen en su imaginario es justamente que sus hijos sean doctores, administradores, médicos, ingenieros, para lograr la movilidad social que se asocia a estas carreras.

El sector público abre opciones de corte técnico de dos años, o con carreras “novedosas” acordes con la futura modernización del país, que no se ocupan en su totalidad, dado que los nuevos estudiantes rechazan esas opciones pues no han llegado tan lejos, en comparación con su saga familiar, para ser, por ejemplo, Técnicos Superiores Universitarios en Refrigeración Industrial.

Las instituciones privadas, para operar, requieren el permiso para operar de parte de la Secretaría de Educación Pública (federal) o las de los Estados, o bien de alguna IES pública. Las instancias gubernamentales otorgan el Reconocimiento de Validez Oficial de los Estudios, conocido por sus siglas: Revoe; y las IES “incorporan” a ciertas instituciones privadas para que puedan operar como tales.

Se trata de un sistema de acreditación, para que los usuarios de esos servicios tengan la seguridad de la calidad de los mismos, dado que los estudios son reconocidos por el Gobierno o las institucio-

⁹ Nota del Comité Editorial. Entiéndase como “Capturan”.

nes públicas autónomas.¹⁰ Se supone que descansa en una supervisión exhaustiva de sus instalaciones, calidad del personal académico, infraestructura en cuanto a bibliotecas o cómputo y otra serie de requisitos.

Con el fin de desahogar la presión sobre las IES públicas en las carreras tradicionales, las autoridades gubernamentales e institucionales de las Universidades autónomas, han sido, especialmente las primeras, “manirrota” en la dotación de los Revoe. Las IES de captación de demanda residual (IESCDR)¹¹ ofrecen carreras como derecho, contabilidad, computación, que son las que buscan los “pioneros” en este nivel de estudios. Dan facilidades de pago, congelan sus cuotas¹² y ganan mucho dinero. Sus fines son de lucro, mientras que varias de las instituciones de elite no: pagan bien, gastan fuerte en infraestructura, pero no son negocios en estricto sentido.

En términos académicos, tanto lo que ofrecen como la validez que las autoridades conceden son un fraude, pero socialmente otorgan a cientos de miles de jóvenes un sitio social: un horario, compañeros, una credencial y la promesa de un futuro empleo. Se encuentran en las ciudades, en cada estación del metro, arriba del negocio de una estética. No importa. Tienen nombres pomposos. Solamente a guisa de ilustración: Universidad Stanford, Campus Temixco¹³; Universidad ICEL¹⁴ o, para explorar

otro orden de cosas, resulta que la *Young Men's Christian Association* (YMCA) que se dedicaba a tener gimnasios y piscinas, un día amaneció con un letrero en que se decía “Universidad” y ofrecía una carrera para ser abogado.¹⁵

Todo esto ocurrió con el beneplácito de las autoridades educativas. En una ocasión, otro alto funcionario de la SEP exclamó frente a las críticas por este modo irresponsable de otorgar patentes a comerciantes que supieron olfatear el gigantesco mercado que se abría al combinarse la decisión estatal de cerrar espacios y la desigualdad social: “si esos muchachos quieren estudiar derecho, que paguen...” Vaya desprecio desde la altura del ladrillo del poder y de la falta de atención a fenómenos culturales complejos, como son las expectativas sociales de clases sociales antes excluidas de la educación superior.

Lo que desvela el interés político del Estado por hacerse a un lado de su responsabilidad social, es que en las instituciones de elite, costosísimas, la matrícula se concentra en derecho, contabilidad, administración, ingenierías blandas (administrativas), computación y las diversas modalidades de diseño ¿No hacen falta abogados en el país? Las clases dominantes no suelen equivocarse en sus cálculos; y las clases medias y bajas tampoco. Hoy en el país es más fácil encontrar trabajo como abogado que capta a su clientela en las afueras de un juzgado, o un contador que lleva los cálculos de impuestos de algunos comercios, que de físico teórico especializado en materiales pesados. Y no se diga el empleo que obtienen los abogados de las instituciones de elite: en los mejores despachos del país.

El Estado fue el principal socio en la generación de este mercado de servicios educativos de bajísima calidad, aunque de *empleabilidad* razonable, o bien, constructores de la noción de haber logrado, por fin, un licenciado en casa. No solo de pan vive el hombre, e incluso el pan llega también por esos certificados que no son valorados en ciertos mercados, pero en otros sí, aunque el pan no sea de la misma calidad. Este circuito, construido a lo largo ya de 25 años, caracteriza a la educación superior de pregrado en México.

¹⁰ Hay ciertas IES privadas que ya no requieren el Revoe ni la incorporación: se les concede el derecho a generar sus programas de estudio, emitir títulos – pero han de ser refrendados por la Dirección General de Profesiones – a cargo de las Secretarías de Educación tanto federal como estatal, con el fin de que sus egresados cuenten con la Cédula Profesional, que en algunas carreras es indispensable para ejercer.

¹¹ Estas siglas son impronunciables, pero el trabajo de la sociología es entender, explicar o comprender los fenómenos sociales, y no calificarlos: patito es un adjetivo, las IESCDR intentan llamarlas sustantivamente por su función.

¹² Término que refiere a que dejan sin cambios las colegiaturas durante los estudios, como un atractivo “seguro” contra la inflación.

¹³ Temixco es un pequeño poblado del Estado de Morelos, que evidentemente no tiene relación alguna con la Universidad norteamericana.

¹⁴ En este caso, antes de ser “universidad”, el ICEL era el Instituto para hacer estudios en cómputo e inglés. Bastó un Revoe a algún programa, para que se convirtiera en universidad, tuviera anuncios espectaculares en las grandes avenidas de la ciudad, e incluso pagara un comercial en el entretiempo de la final del campeonato de primera

división del fútbol: y en ese caso, cada segundo cuesta decenas de miles de pesos... ese es su nivel de ganancias.

¹⁵ Seguramente, luego de nadar, se podía ir en bata a la clase de Derecho Penal.

Poco acceso a las IES federales y estatales clásicas, debido a políticas de contención de la matrícula en programas de estudio tradicionales; a su vez, exámenes de ingreso cuyos resultados favorecen a sectores sociales mejor provistos previamente de los bienes culturales. Hay todo un circuito de alumnos que hacen la educación básica en escuelas privadas de calidad, y luego ingresan a las IES públicas, como la Unam. Este año tuvo 110 mil aspirantes, y aceptó a 12 mil. De ese tamaño es la fractura en las expectativas.

Dificultad de acceso a las IES particulares de prestigio, si no académico (que las hay) al menos en términos de relaciones sociales. Los costos son enormes para los rechazados de las IES públicas tradicionales. Oferta pública ampliada en modalidades de educación superior no clásica. Esto es, Universidades tecnológicas, por ejemplo, que luego de veinte años no logran llenar su demanda potencial, dado que los grupos excluidos, por razones culturales y también por “votar” con los pies (esto es, al dirigirse a las escuelas de captación de demanda residual otean mejor el futuro que los funcionarios a la espera de una país moderno, ávido de técnicos...) prefieren desplazarse.

El enorme conjunto – más de 800 instituciones de captación de demanda residual con ausencia de calidad – que ofrecen los programas que quieren cursar, y para cerrar la pinza, ostentan el reconocimiento de la validez oficial de los estudios: es el Estado el que avala la calidad de lo que ahí se imparte.

LA DEBILIDAD DEL GUARISMO

Al inicio se postuló que más allá del número expresado en porcentajes de la cobertura a la educación superior, subyace un asunto muy serio de inclusión o exclusión de los caminos de llegada a la pertenencia social con coordenadas decentes. Se mostró que el 30% que presumirá la presente administración el siguiente año es falso: no indica inclusión social, ni mide bien la cobertura de la escolarización. Luego que buena parte de este nivel de cobertura ha logrado, distribuyendo, a granel, Reconocimientos de Validez de los Estudios a pequeñas tiendas de certificados.

Ya ocurre, y es motivo de una indagación que varios colegas realizan el surgimiento de una subola 3 (sic). Entre las IES privadas de elite y las que captan demanda residual, va creciendo un sector in-

termedio, de calidad razonable y costos bajos dada la economía de escala que significa el paso de las “tiendas de barrio” escolares, a las cadenas de diplomas rápidos o tiendas estandarizadas por una filiación que va despojando de su clientela a los antiguos usuarios de las llamadas escuelas “patito”. Y la influencia de empresas transnacionales en este campo no es menor. Hay cadenas de instituciones mexicanas privadas, de calidad intermedia, ligadas a consorcios educativos norteamericanos muy poderosos económicamente.

La cobertura de la educación superior será algo más que un guarismo cuando:

En efecto, garantice que en cualquier IES hay certidumbre de calidad en el acceso al saber, a la técnica del más alto nivel, cuando sea el caso, a la formación crítica y al contacto con el conocimiento. Mientras sea acceso a un pupitre, no rebasará al indicador de un informe presidencial vacío.

Hay que contar en el país con una instancia independiente que certifique o acredite a todas las instituciones, no sólo a las del mercado de captación de demanda residual, pues hay espacios en las públicas que no deberían seguir funcionando como lo hacen. Lo mismo ocurre en las IES privadas de elite. De esta manera, el capital social que de ello se derive es sólido y puede ser parte de los medios de producción en la economía, y de los medios de transformación en la política y la cultura.

Regrese, de una manera no populista, el concebir a la educación superior como una inversión y de gran calado; ya no un gasto. Urge. No es sencillo lograrlo, solo imprescindible, dado que, de no ser así, y aunado a los vergonzosos niveles de desigualdad y pobreza en México, el sistema educativo en todos sus niveles, el superior no se escapa sino que lo agudiza, están dando paso a lo menos moderno – en el mejor sentido que tiene esta palabra – que puede haber: la preeminencia de dos sentencias:

“Más vale tener conocidos que conocimientos” y.

“Origen es destino”.

La viabilidad de una nación con grados de dependencia como futuro factible para sus habitantes es lo que está en juego. Nada más, pero nada menos.

REFERENCIAS

- Levy, D. I (1986): *Higher Education and the State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance*. Chicago: University of Chicago Press.

ANEXOS

ANEXOS



*ANEXO 1. CONSEJO DIRECTIVO DE ASCUN -
MINISTRA DE EDUCACIÓN NACIONAL*

SÍNTESIS DEL DIÁLOGO

27 de agosto de 2011

El presidente de ASCUN reconoce el ambiente de diálogo por parte del Ministerio de Educación Nacional, y celebra que el Gobierno haya atendido las múltiples peticiones sobre uno de los temas polémicos de retirar de la propuesta la existencia de instituciones con ánimo de lucro. También informa que ha ido avanzando en el tema del financiamiento de las Universidades estatales en reuniones que se han sostenido entre el Ministerio y el Sistema de Universidades Estatales (SUE). El presidente de la Asociación reiteró al MEN la propuesta de presentar, en la presente legislatura, la reforma de los aspectos financieros de las instituciones estatales y aplazar el resto de los aspectos para un diálogo más reposado y profundo.

El Presidente manifestó a la Ministra que los rectores comparten la necesidad de una nueva ley de educación superior y apoyan los propósitos enunciados por el Gobierno nacional de mejorar la calidad, ampliar los cupos y fortalecer los principios de buen gobierno y transparencia del sector. Consideran, además, que es positivo el esfuerzo del Ejecutivo de ampliar las posibilidades para el crédito educativo y de generar mayores recursos para educación superior, ciencia y tecnología, mediante la distribución de las regalías.

No obstante, los rectores reclaman por la ausencia de una exposición de motivos que permita hacer un análisis más completo de las bases sobre las cuales descansa la reforma, que se dice “es integral” y estiman que el proyecto de reforma no responde adecuadamente a los propósitos, ni propicia la transformación de la educación superior en favor del desarrollo nacional. Si bien existe acuerdo en la necesidad de reformar la Ley 30 de 1992, no puede esta reemplazarse por otra ley que presenta vacíos y contradicciones en sus planteamientos sobre cobertura, calidad y equidad, lo que no es garantía para el fortalecimiento y posicionamiento de la educación colombiana en el contexto nacional e internacional.

Los siguientes fueron los puntos que priorizaron por los rectores y sobre los cuales se centró la discusión:

**LA ACREDITACIÓN SE VUELVE OBLIGATORIA
PARA LAS UNIVERSIDADES**

La argumentación parte de resaltar que la acreditación en Colombia es voluntaria. Luego, hacerla obligatoria por ley, y como uno de los requisitos que deben cumplir para ser considerada Universidad, de hecho, la convierte en un proceso ineludible, lo cual no es conveniente, porque se excluye la posibilidad de la autorregulación, como componente esencial de la autonomía. Además, el Gobierno debe tener en cuenta que en un análisis desagregado de las cifras sobre instituciones acreditadas, las Universidades representan aproximadamente 25% del universo de las mismas; en tanto que solamente una institución universitaria ha logrado este reconocimiento, dos instituciones tecnológicas y ninguna técnica. Con ello queda en evidencia que son precisamente las Universidades las más comprometidas con la excelencia. Por lo tanto, algo que se diseñó para mejorar la calidad de manera voluntaria, y con un alto componente de autorregulación, no puede convertirse en un instrumento de inspección y vigilancia, desnaturalizando su esencia.

De otra parte, se resaltó que, dada la temporalidad de la acreditación, se tendría en el país un sistema con alta volatilidad, de modo que las estadísticas podrían variar entre una observación y otra. Se anota igualmente que para la Universidad se convierte en una clasificación desde lo nominal, modificando su esencia. Los funcionarios del Ministerio tampoco pueden olvidar que todas las nuevas Universidades, que anteriormente existían como instituciones universitarias, han logrado el reconocimiento como Universidad mediante evaluación rigurosa, sin la exigencia de la acreditación institucional. Además, cuando una Universidad, por diversas razones, principalmente las de orden financiero, deje de cumplir con alguno de los requisitos establecidos, pasaría a ser institución de educación superior y el mensaje que está implícito es que pasaría a ser de categoría secundaria, de segundo orden. La imagen social

que se proyecta es que únicamente las Universidades son buenas y las demás instituciones no lo son.

Los rectores también hacen énfasis en el largo proceso que han venido desarrollado las instituciones universitarias que fueron reconocidas como Universidad, y a las que el propio Ministerio, con razones motivadas, otorgó el reconocimiento. No obstante preocupa que, en el marco de la reforma, quienes ingresen a una Universidad se encontrarían, de la noche a la mañana, con que ya no lo es. Esta situación tendría repercusión ante la comunidad académica, especialmente ante los estudiantes.

Están de acuerdo con que haya exigencias de calidad pero, al mismo tiempo, se deben tener en cuenta los esfuerzos y las inversiones que esto implica para las Universidades y para lo cual no hay suficiente apoyo gubernamental.

Se resalta como positivo el enfoque de exigencias crecientes, pero llama la atención que en las metas del MEN se fija contar con veintiocho Universidades acreditadas en el 2014. ¿Y el resto de instituciones, en las cuales no es visible el compromiso con altos niveles de calidad? Se expone que las experiencias de la acreditación, a lo largo de los años, dejan ver que es un proceso dispendioso, largo, exigente; por eso el número no crece en forma dramática. Debe tenerse en cuenta que los problemas financieros del Consejo Nacional de Acreditación (CNA) también han demorado los procesos. Se considera que debe ser resultado de logros de calidad y no de obligatoriedad.

La evolución de la acreditación en el país está demostrando que los tiempos son diferenciados: uno es el de las estatales, otro el de las privadas grandes de alto costo y otro el de Universidades de menor costo. Desde la seguridad jurídica que le da la categoría, se trabaja para ir mejorando las condiciones de funcionamiento. Se subraya situación de desigualdad regional, que se promueve porque en las regiones y para las clases populares se limitará el acceso a Universidades. En estos casos, los presupuestos para una oferta de calidad implicarían alguna imposibilidad de mantenerse como Universidades a muchas, especialmente localizadas en provincia. Con ello se profundizan las brechas del desequilibrio en el desarrollo regional. Se recalca que las Universidades se presentan cuando están ciertas de su madurez para poder ser evaluadas y salir satisfactoriamente reconocidas y acreditadas. Ahora la madurez debe lograrse en un horizonte de tiempo determinado que no considera las limitaciones de recursos de las Universidades.

Advierten los rectores sobre los riesgos de reclamaciones, porque los estudiantes ingresan a la Universidad y su título podría ser otorgado por la nueva institución universitaria.

Fueron destacados otros dos elementos que se desprenden del estado de la discusión. Uno de ellos es que no se cuenta con una política de desarrollo de las Universidades. Por tanto, la pregunta obligada es sobre cuál es el espíritu de la propuesta ¿Limitar el número de Universidades o impedir la creación de nuevas? ¿Serán los requisitos que se exijan a las actuales instituciones universitarias que soliciten ser reconocidas como Universidad? En el artículo propuesto por el Gobierno nacional no se hace esta claridad.

Otra llamada de atención que se hace es que mediante estas condiciones se está imponiendo, desde el Gobierno, un concepto de calidad. Además, se considera inconveniente que el criterio de investigación se deje abierto, pues ello es factor que limita la estabilidad y seguridad porque quedan las Universidades a criterio de los funcionarios y pueden ser cambiados a su voluntad.

Los rectores expusieron cómo, a través del registro calificado, el Gobierno tiene la posibilidad de garantizar la calidad. Si hay programas e instituciones que no cumplen, no puede olvidarse que hubo una instancia que dio las autorizaciones.

AUTONOMÍA E INSPECCIÓN Y VIGILANCIA

El concepto de autonomía universitaria es todavía poco comprendido en el contexto colombiano. No existe la autonomía en forma parcial o segmentada: autonomía en lo financiero, o en el gobierno, etc., porque el concepto es integral. Es también diferente a otras autonomías tales como las territoriales y la de otros entes autónomos que fueron consagrados en la Constitución Política.

Después de la expedición de la Ley 30 de 1992, se incurrió en interpretaciones equivocadas de la autonomía de parte de los Gobiernos. Según el artículo 28, las Universidades solo debían informar al ICFES la creación de los programas. Para entonces dos IES, que no eran Universidad, pero que hacían uso de este nombre como la llamada Universidad del Trabajo y la Corporación Unificada Nacional de Educación Superior (CUN), presentaron un listado informando la creación de más de 30 programas. Ello alertó al Gobierno, que comenzó a dar tratamiento igual a todas las IES. No obstante, desde el mismo

Ejecutivo, se ha promovido que instituciones que son IES ofrezcan programas de nivel universitario.

Se pide al Gobierno revisar que, en la conformación de la Conaces solo tengan representación el Gobierno y los empresarios, pero la comunidad académica únicamente podrá ser invitada. Deben tenerse en cuenta que las decisiones que se van a tomar tendrán implicaciones en la vida académica de las instituciones.

Con respecto a la inspección y vigilancia, habría que dejar establecido el principio de proporcionalidad entre las faltas y las sanciones. Además, se consideró que hacer inspección y vigilancia al 100% es muy complicado por la fuerte demanda de recursos económicos, tiempo y capacidad instalada. Podría ser más selectivo y soportado en potentes sistemas de información.

Los rectores aclaran a la Ministra que la autonomía en la Ley 30/92 tiene dos artículos al respecto: uno hace referencia a la autonomía de las Universidades y el otro a la que se extiende a las demás IES. Además, se le explica que, en forma gradual, han venido cambiando estas clasificaciones y distinciones entre derechos fundamentales y otros derechos pues la evolución de la sociedad lleva a que sean incluidos como fundamentales, otros derechos inicialmente no considerados en esta categoría y por eso tiene sentido el proyecto de ley estatutaria que promueve ASCUN. Se explica que en diversos foros se ha dado esta discusión y se considera que la última palabra la tendrán el Congreso y la Corte Constitucional.

El proyecto de ley estatutaria tiene la ventaja de dejar una claridad para todos sobre el concepto de autonomía universitaria fundado en las comunidades académicas y científicas y sus límites en relación con la inspección y vigilancia; así como la independencia de los poderes públicos y la consolidación de los regímenes democráticos. Desde ASCUN se le enviarán a la Ministra otros argumentos sobre el tema y ella, a su vez, remitirá el concepto de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, que señala la no viabilidad de una ley estatutaria.

EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA REFORMA

Se anota que la tipología de las IES depende de la naturaleza de lo que se enseña, cómo y para qué se enseña; sin embargo, la propuesta no promueve la diferenciación entre las IES. Aunque el proyecto

anuncia en su encabezado que busca organizar el sistema de educación superior, lo que presenta es un sistema desestructurado que se definirá a posteriori, pues no hay Universidades e IES per se, sino que previamente deberán acreditar el cumplimiento de unos requisitos. Una institución podrá ofrecer programas en todos los campos y niveles, a excepción de programas de doctorado, que se reservan para las instituciones acreditadas, las cuales serán reconocidas de calidad como técnicas, tecnológicas o instituciones universitarias; tipología que queda desdibujada en la propuesta que solo habla de IES y Universidades.

En este panorama, se pregunta: ¿Dónde queda el fomento y el fortalecimiento de la formación técnica y tecnológica, cuando estas IES, en aras de mejorar su flujo de caja, organizarán sus programas, y el mercado decidirá cuáles acoge? Solamente allí se va a decidir su perfil. De ahí la importancia de examinar la propuesta de ASCUN de tener dos subsistemas complementarios, pero con políticas diferenciadas: el de formación universitaria y el de formación técnica y tecnológica.

Reiteran, los directivos, que resulta curioso que el Viceministro insista en la existencia de Universidades que no lo son en realidad, pues el MEN ha tenido el tiempo y la facultad de hacer cumplir la ley y sancionar. No es esta propuesta de ley la que le da al MEN la facultad, porque ya la tiene desde la Ley 30/92. Argumentan también sobre la mezcla que se hace en la propuesta de indefinición de tipología y autonomía indiscriminada. Les parece acertado el reclamo de las instituciones técnicas y tecnológicas estatales por su baja participación en los presupuestos, pero ello no debe llevar a equiparar sus niveles de autonomía con los de la Universidad, que es una cualidad que le han dado las sociedades a la Universidad, siendo evidente a lo largo de la historia, además, que se equivocan menos que los Gobiernos.

Por eso, ser Universidad sí otorga un estatus preferencial frente a otras IES, puesto que es una comunidad académica consolidada, y ese hecho la hace diferente. En las normas anteriores, la Universidad se consideraba que daba formación integral porque el estudiante encontraba un ambiente integral. La autonomía implica que el Gobierno debe asumir algunos riesgos con las Universidades, pues son muy pocas las que no cumplen, y cuando esto ocurre, puede ser corregido por el mismo Gobierno. El MEN debe tener en cuenta que muchas de

estas instituciones de educación superior funcionan con precariedad.

Se expuso, a renglón seguido, que la preocupación aumenta cuando se confunden ocupaciones, profesiones y disciplinas. Además, esta indefinición de tipologías no promueve la formación técnica y tecnológica. Tampoco fortalece las maestrías y doctorados. Consideran que más que una norma general cualquiera, que pueda quedar en letra muerta, debe proponerse un articulado que aseguren recursos para investigación y posgrados desde el Ministerio de Educación, adicional a los que aportan Colciencias e Icetex. La razón es que son pocas las Universidades que pueden asumir el costo de formación de nivel avanzado, tanto para la formación de su talento como para su oferta de posgrados.

Se indicó que la experiencia internacional muestra que los países que han avanzado fueron los que hicieron un plan específico de sacar a sus investigadores a formarse en el exterior, para generar su capacidad intrínseca que le permita posteriormente abrir sus programas de maestría y doctorado. Esta política no está clara en la reforma. No se promueve la creación de capacidades institucionales para formación de alto nivel, para oferta de posgrados y para la investigación que requiere el desarrollo del país.

Los rectores expresan que tienen claro la diferencia de ámbito entre el que corresponde a la ley y el de las políticas. Sin embargo, estiman que lo que no quede en la norma no es exigible. Citan el caso de Estados Unidos, como ejemplo, pues este país, cuando se desató la crisis, lo primero que hizo fue asignar más recursos a las Universidades, al igual que lo hicieron los países asiáticos. Se deja en evidencia que no hay en la propuesta un espacio interinstitucional para fortalecer el tema de los posgrados. Como norma nacional, debe crearse este espacio para que no sea un tema suelto. Anotan también que en la propuesta debe superarse que la articulación con la educación básica y media no sea un tema entre las instituciones sino de los sistemas. Se considera que los comités departamentales no tienen herramientas efectivas para aportar al desarrollo de la educación superior, en cambio, se corre el riesgo de la politización de este espacio que puede terminar afectando a las Universidades, principalmente a las estatales.

Los rectores consideran, sobre el punto de las articulaciones, que es un problema que no se resuelve en la propuesta. Por ejemplo, no queda clara la

interacción entre Colciencias y el MEN para el tema de investigación y los posgrados. Colciencias decía que su problema era la formación de investigadores y el MEN decía que era problema de Colciencias la formación de doctores. La convocatoria de apoyo, que en un momento se les dio, consistió en dar una suma limitada. Sin embargo, de ahí en adelante la Universidad debía asegurar el mantenimiento financiero del programa. Los rectores aprovecharon para resaltar que esta falta de articulación ha llevado a que en el país predomine el apoyo a los doctorandos y no a los doctorados. Se insiste en que, si bien no se está debatiendo el tema del financiamiento, deberían crearse recursos en un fondo para que funcione el apoyo a las Universidades para formación doctoral de sus profesores y para los programas de doctorado, de manera que puedan dedicarse los estudiantes de tiempo completo a sus estudios.

CALIDAD Y EQUIDAD

Se tiene conciencia de que el sistema de educación superior, para avanzar realmente en materia de equidad, tiene el gran reto de ampliar cobertura con calidad, especialmente porque la mayoría de esta nueva cobertura estará en grupos poblacionales menos favorecidos. Es clara la relación entre investigación e innovación con la calidad, pero no es visible en el proyecto el compromiso con estos temas y tampoco con el mejoramiento de la calidad que, para el caso de las privadas, está siendo cargado a las matrículas, en la medida que las Universidades no tienen otra fuente de ingreso importante.

Se advierte sobre la existencia de varios modelos de aseguramiento de la calidad: en uno, esta se estimula con énfasis desde el Estado; otro, desde el mercado; y otro, desde las IES. Hoy el énfasis debe ser en fortalecer la calidad vía la acreditación voluntaria, promoviendo la autorregulación y en el marco de buenas políticas públicas construidas con la academia. Además, los rectores resaltan que el concepto de calidad varía a lo largo del tiempo. Por ejemplo, hay países que la miden por cómo la Universidad participa en la definición de política pública; otras en la contribución a la comprensión y popularización de la ciencia y tecnología. En Colombia, no se ha construido un marco conceptual al tema de la calidad y, mucho menos, a su aseguramiento, con lo cual se ha dificultado armonizar la actuación de los diferentes instrumentos que comprende el sistema de calidad.

Igualmente, advierten que es notoria la ausencia del tema del profesorado, aspecto que es determinante en la calidad y compromete a las IES y al Gobierno, pues cada uno, de manera individual y aislada, no puede lograrlo. El sistema de calidad debe mirarse con visión anticipadora para que sea generadora de procesos. La propuesta es no quedarse con lo existente actualmente sino una propuesta para jalonar nuevos procesos.

Lamentan los rectores que la brevedad del tiempo no permite una discusión amplia de los temas. No obstante, quieren aprovechar la oportunidad del diálogo para analizar tres factores que están estrechamente ligados: equidad, calidad y financiamiento. La equidad depende de la calidad y esta del financiamiento.

Exponen que las Universidades no conocen cuál es la visión que tiene el MEN del futuro. Consideran que no se han considerado los posibles escenarios que se derivarán de la reforma. Es claro que a pesar del esfuerzo, no se ha mejorado en equidad y proponen al MEN hacer el esfuerzo de construir escenarios posibles. Las lecciones que están dejando las reformas que se adelantaron en la educación básica y media llevan a conclusiones dramáticas, pues la mejor calidad solo se da en colegios de alto costo de la matrícula. Se tiene, por un lado, la educación básica y media pública para gente pobre, con indicadores bajísimos de calidad y, por el otro, una básica y media privada de instituciones no tan caras pero también de mala calidad. Esto es resultado de políticas públicas y la normatividad. Igual pasa en educación superior. Esta condición se refleja posteriormente en el salario de los egresados. Se recomienda, más bien, que se supere el espíritu sancionatorio y se promuevan procesos de estímulos en el proyecto.

CONCENTRACIÓN DE FACULTADES EN EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

Se expone que, sin una institucionalidad moderna, el MEN no podrá cumplir con las tareas que debe asumir como resultado de los puntos consignados en su proyecto de reforma ni con lo que hoy en día significa la educación superior para el desarrollo y la equidad. Concentra en un solo espacio institucional tres tareas: inspección y vigilancia, desde la perspectiva del control; hacer la política educativa, que implica el fomento; adelantar las investigaciones ante los incumplimientos que se produzcan de las normas, tipificación de faltas y sanciones.

En la teoría del diseño institucional de entidades y organismos del Estado, sobre todo cuando se quieren corregir fallas de mercado con aplicación de recursos públicos, se advierte el peligro y la forma de evitar tres fenómenos: la inconsistencia dinámica, la captura por parte de actores particulares y lo derivado de lo conocido como fenómeno *agencia-principal*. Es necesario que el MEN entienda claramente cuál es su papel para que pueda repensar su fortalecimiento institucional, pues estaría concentrando tareas del ejecutivo, del legislativo y del judicial. No es buen ejemplo que en una sola instancia se concentren poderes en un país que dice ser democrático.

FINANCIAMIENTO

Los rectores solicitan al MEN tomar como referente para la política de financiamiento la canasta de costos universitaria que indica siempre un crecimiento de los costos del IPC más un porcentaje. También se pide evitar el traslado de costos de la investigación a las familias, y se sugieren esquemas para ello. Tener en cuenta también que cuando la población por atender proviene de grupos débiles se requieren una mayor atención e inversión. Además, se plantea la necesidad de superar los actuales modelos de financiamiento individual. Se recalca sobre la alta rentabilidad social que tiene la educación superior y sobre la necesidad de invertir en ella por parte principalmente del Estado, en un momento de oportunidad para nuestros jóvenes con una pirámide poblacional cambiante.

Resaltan también los rectores que varias de sus propuestas no han sido tenidas en cuenta por el Gobierno. Una de ellas es la que plantea que los aportes a las cajas de compensación y al SENA, puedan ser utilizados para bienestar universitario, en el primer caso, y para becas en el segundo; sin embargo, no se conocen las razones del Gobierno para no aceptarlas. Se reiteran varios de los ya mencionados factores de reducción de costos, como son: devolución del IVA a todas las IES, sean estatales o privadas, dada la naturaleza de la función social que cumplen; cambios en impuestos locales, contribuciones parafiscales, etc. Costos relacionados con las TIC y conectividad y bases de datos podrían también estar a cargo del Gobierno. Sobre las líneas de redescuento, se planteó que la banca privada puede ayudar a financiar estudiantes y a atraer grupos de empresarios que solventen las garantías. Recuer-

dan también al Ministerio que no ha sido acogida la propuesta de las Universidades para permitir un *overhead* en los proyectos de investigación, como una forma de fortalecerlas y comprometerlas mayormente con el tema, de lo contrario lo que se crea es una carga financiera adicional para las Universidades. Se expuso también la preocupación para no convertir a las IES en entidades financieras.

En la propuesta del SUE, que fue resultado de un esfuerzo muy preciso e importante, se planteó un modelo de sostenibilidad mínima sin crecimiento. Los rectores reconocen que se cayó en el error del regateo del tanto por ciento, y el acuerdo logrado para algunas Universidades alcanza únicamente para cubrir los costos de los puntajes de productividad de los profesores. Se insiste en que es un modelo, pero no necesariamente tiene que ser el definitivo, y las Universidades estatales están abiertas a cualquier modelo que de garantía de sostenibilidad en el largo plazo.

Observan con preocupación el argumento de la falta de recursos cuando por otro lado, se publican medidas administrativas para reponer a sectores económicos las pérdidas por revaluación del peso. Al respecto se habla de sumas de más de 600 mil millones que equivale a 1.5 más de lo que recibirán treinta y dos Universidades estatales. Se considera que la metodología para conversar es cuantificar los costos que tendrían las metas, y a partir de esta base, definir su logro con base en un modelo sostenible. El tema del financiamiento de la Universidad estatal tiene muchos componentes que deben mirarse en forma global para lograr un acuerdo financiero basado en las metas en cobertura, en calidad y en el análisis de los recursos disponibles por parte

del Gobierno, de las Universidades estatales y de las privadas. Es importante considerar medidas como las propuestas para lograr menores costos. Las solas exenciones a empresas que no las necesitan superan estas cifras. Es inaceptable que al MEN se le asigne lo que se puede y no lo que merece.

Los rectores señalan que no puede plantearse permanentemente que los recursos son insuficientes y poner metas sin tener en cuenta esta limitación.

OTROS TEMAS

Se advierte la dificultad que tendrán las IES técnicas y tecnológicas que quieren ofrecer maestrías, para asegurar su planta docente, cuando las convocatorias de las Universidades no completan las vacantes disponibles, dada la dificultad de conseguir personas con maestría en algunas áreas.

Se propone otorgar al Consejo Académico en temas académicos, el mismo rango del Consejo Superior, dadas algunas tutelas que se han interpuesto en situaciones de anormalidad académica y en las cuales se requiere actuar con prontitud.

Solicitan los Rectores eliminar la obligatoriedad de transferir al Icetex los recursos de becas que han sido gestionados y obtenidos por las Universidades, aunque esté así considerado en la Ley 30 de 1992.

Quedan sin tratar los temas de Extensión Universitaria, Bienestar Universitario e Internacionalización de la educación superior, sobre los cuales las redes respectivas que promueve ASCUN, han hecho propuestas concretas para su mejor conceptualización y permitir el desarrollo de sus tareas misionales en el marco institucional y de la política pública.

ANEXO 2. RESEÑAS

PERIÓDICO ALMAMÁTER Nº 598
DEBATE AL PROYECTO DEL SOBRE NUEVA
LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR

En este número del se abre un espacio para la discusión sobre el proyecto de reforma a la Ley 30 de 1992, presentado por el Gobierno nacional, en el que intervienen el Rector de la Universidad Nacional y Vicepresidente de ASCUN, Moisés Wasserman; Enrique Ramos, en representación de la Universidad del Valle; el Rector de la Universidad Jorge Tadeo Lozano y Presidente de ASCUN, José Fernando Isaza; y Danilo Reinaldo Vivas, Rector de la Universidad del Cauca y Presidente del SUE. Ellos se enfocan en temas como conceptualización de la educación superior, autonomía universitaria, financiación de la educación superior pública y creación de universidades con ánimo de lucro. Moisés Wasserman, en su artículo titulado “Desenfoque en el concepto de educación superior”, sugiere replantear la estrecha relación que se manifiesta en el proyecto de reforma entre educación superior y formación para el trabajo, pues, según él, la educación superior siempre ha estado ligada a la formación del individuo, vínculo que se está omitiendo en dicho proyecto.

Enrique Ramos, autor del artículo “Formación de capital humano”, analiza el punto de la reforma relacionado con la financiación de las universidades públicas y resalta la importancia que tiene para la educación superior y para el país una ley de educación superior integral. José Fernando Isaza, en su artículo “el proyecto estimula la compra de Universidades”, hace una crítica abierta a la propuesta del Gobierno de autorizar la creación de instituciones de educación superior, debido a que, según él, esta medida tendrá como consecuencia la compra de las IES existentes, más que la creación de nuevas instituciones de educación superior. Y Danilo Reinaldo Vivas, en su artículo “Sin autonomía, la Universidad estará sometida a los intereses de los Gobiernos” hace énfasis en la autonomía que ha caracterizado a la Universidad y que, justamente, le ha permitido los avances que esta ha tenido, hasta la fecha; la cual, según él, está siendo vulnerada con las medidas propuestas por el Gobierno nacional.

Almamáter, Universidad de Antioquia (2011, mayo). 598, pp. 12-13.

ALMAMÁTER Nº 599

En esta publicación participaron el rector Alberto Uribe Correa; Víctor Moncayo (ex rector de la Universidad Nacional); Guillermo Londoño Restrepo (Moderador panel “la calidad de la educación superior”); Rodrigo Jaramillo Roldán (Profesor asociado Universidad de Antioquia); Mauricio Alviar Ramírez (Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia); y Beatriz Restrepo G. (ex Profesora del Instituto de Filosofía de la Universidad de Antioquia). En ella, entre otros, se abordan algunos de los puntos que mayor debate ha generado el proyecto de reforma a la Ley 30 de educación superior, como el financiamiento de la Universidad pública, la alianza de las Universidades con el sector privado, la calidad de la educación superior, y la supresión del Consejo Académico de las instituciones de educación superior estatales. En la entrevista a Alberto Uribe Correa se debaten diversos asuntos concernientes a la educación superior colombiana, pero frente a la propuesta de reforma se critica, enfáticamente, lo relacionado con la creación de instituciones de educación superior con ánimo de lucro, pues, según el entrevistado, esta es una medida sumamente inconveniente porque compromete seriamente la calidad de la educación.

El segundo artículo, titulado “Las Universidades son un bien común y no pueden ser apropiadas por el Estado o los privados: Moncayo”, se hacen comentarios a diferentes afirmaciones realizadas por Víctor Moncayo, los cuales se centran en que el proyecto de reforma a la Ley 30 desaparece la capacidad funcional real de las instituciones de educación superior, beneficiando con ello a otro tipo de instituciones que hacen parte del Ministerio de Educación o que son controladas por él, y en que los recursos que en ellas se mencionan para las Universidades públicas son insuficientes para cubrir el déficit presupuestal de estas. Guillermo Londoño critica, fundamentalmente, cuatro aspectos de la propuesta del MEN: 1) la poca importancia que le otorga a temas como autonomía, acceso, investigación, innovación, calidad, pertinencia, fomento y financiamiento, que son absolutamente relevantes para la educación superior; 2) las modificaciones políticas del Sistema de Aseguramiento de la Cali-

dad; y, 3) la evaluación de las Instituciones de Educación Superior, con fines de acreditación. Rodrigo Jaramillo Roldán hace un llamado para que aspectos como autonomía (individual e institucional), formación, humanismo, pedagogía, labor social, etc., no queden relegados a un segundo plano, sino que retomen su lugar en calidad de constituyentes fundamentales de la educación superior. Mauricio Alviar Ramírez manifiesta su desacuerdo con la supresión del Consejo Académico de las Universidades públicas y la delegación de sus funciones al Consejo Superior, debido a que, el primero, tiene mayor contacto con la realidad universitaria que el segundo. Por último, Beatriz Restrepo, a pesar de reconocer algunas bondades del proyecto de reforma, refuta el enfoque de “servicio público” de la reforma y no de “derecho de carácter social” –como figura en la Constitución Política de Colombia- a la educación superior.

Almamáter, Universidad de Antioquia. (2011, junio). 599, pp. 10-17.

ALMAMÁTER Nº 600

En este número el periódico, más que abrir un espacio para que diferentes académicos expongan sus opiniones sobre el proyecto de reforma, da cuenta de las diferentes posiciones que han asumido los rectores de las Universidades colombianas frente a la propuesta de reforma del MEN. En el primer artículo se trae a colación el Consejo Nacional de Rectores extraordinario, realizado el 23 de junio de 2011, en las instalaciones de la Universidad Jorge Tadeo Lozano –sede Bogotá-, en el cual el Presidente y Vicepresidente de ASCUN, José Fernando Isaza y Moisés Wasserman, respectivamente, y el Presidente del SUE, Danilo vivas, hicieron entrega oficial al Ministerio de la propuesta de ley estatutaria, en defensa de la autonomía universitaria, y del documento síntesis de las reflexiones en torno al proyecto de reforma a la Ley 30 de 1992, en representación de los Rectores de las Universidades colombianas. En el segundo artículo -referente a la reforma de la Ley 30 de la educación superior- publicado en este número de Almamáter, se presentan las consideraciones del Consejo Directivo, las cuales guían la discusión sobre el proceso de reforma y son la base del articulado; la intención principal de este documento es que su lectura invite a asumir posiciones argumentadas y coherentes con los propósitos de la educación superior, y congruentes con

sus características y requerimientos, para contribuir con una propuesta de fortalecimiento del sistema.

Almamater, Universidad de Antioquia (2011, julio). 600, pp. 12-15.

ALMAMÁTER Nº 601

En este número, la publicación presenta cuatro artículos que versan sobre las deficiencias del proyecto de reforma a la Ley 30. En el primero de ellos, “Clonación al fracasado modelo de salud”, de Álvaro Cardona, se lanza una fuerte crítica al proyecto de reforma, comparándolo con el modelo que fue implementado para modificar el sistema de salud colombiano que, como es bien sabido, tuvo consecuencias desastrosas. En el segundo artículo, titulado “En forma muy parcial el Gobierno acogió las propuestas de las universidades en el nuevo proyecto”, se critica que el Gobierno Nacional no tuvo suficientemente en cuenta las modificaciones al proyecto de reforma sugeridas por los Rectores de las universidades colombianas. El tercer artículo, “S.O.S. Por la financiación de la educación superior. En la discusión de la reforma a la Ley 30 de 1992, las universidades públicas, en materia de financiación *fueron por lana y salieron trasquiladas*” resalta la difícil situación financiera de las universidades públicas y cómo el proyecto de reforma podría agudizarla. Y el cuarto artículo, “temas de reforma a la educación superior que requieren una buena precisión conceptual” menciona diferentes aspectos presentes en la reforma que requieren un mayor análisis, tanto por la importancia que tienen para la educación y el país como por el enfoque y las soluciones que ofrece la reforma.

Almamater, Universidad de Antioquia. (2011, agosto). 601, pp. 14-19.

LEY 30 DE 1992 EDUCACIÓN SUPERIOR

Con la intención de participar activamente en el debate que ha generado la propuesta de reforma a la Ley 30 de 1992, la Universidad de Manizales presenta un cuadernillo en el que se evidencia la posición de la comunidad académica frente a dicha propuesta. El debate gira en torno a los cuatro objetivos fundamentales de la propuesta de reforma a la educación superior, a saber, 1) generar condiciones para que haya una mejor oferta de educación superior; 2) generar condiciones para que más

colombianos se gradúen de la educación superior; 3) adecuar el sistema de educación superior a la realidad nacional y armonizarlo con las tendencias regionales e internacionales; y 4) buen gobierno.

Para la realización de un minucioso análisis sobre la situación actual de la educación superior, sobre las políticas que deben implementarse para mejorar sus condiciones, y sobre las posibles consecuencias que conllevaría la aprobación del proyecto de reforma a la Ley 30, se conformaron mesas de trabajo –cuyos resultados se exponen en este documento–, constituidas por administrativos, profesores y directivos, mediante las cuales se desarrollaron seis ejes temáticos:

- Autonomía universitaria como garante de la preservación del patrimonio científico y cultural de la nación colombiana
- Organización del sistema de Educación Superior y buen gobierno
- Tipología institucional, calidad y acreditación
- Ciencia, tecnología, innovación y posgrados
- Financiamiento de la Educación Superior
- Escenarios

Universidad de Manizales. (2010, 02 de mayo). Ley 30 de 1992. Educación Superior. Documentos para el debate. Manizales: Universidad de Manizales.

COMENTARIOS AL PROYECTO DE REFORMA A LA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA

Esta publicación presenta a la reforma a la Ley 30 de Educación Superior como una medida que pretende cambiar drásticamente la educación superior colombiana, cuyas consecuencias, seguramente, serán negativas. Se divide en dos partes; en la primera, titulada “Comentarios al proyecto de reforma a la Ley de Educación Superior en Colombia”, se analizan asuntos como política de educación superior; modelo de financiación de las universidades públicas; inclusión, competitividad, país; leyes de mercado; y permiso de lucro. La segunda parte corresponde a un cuadro comparativo, punto por punto, entre la Ley 30 de 1992 y el proyecto de reforma de esta. Algunas de las afirmaciones más destacadas que aparecen en este documento están relacionadas con cobertura, financiación y calidad. En cuanto a cobertura, el autor afirma que se está poniendo en primer lugar en el orden de prioridades, desconociendo un factor de suma importancia: la calidad; según el autor, a esto apunta la creación

de instituciones de educación superior con ánimo de lucro, a ampliar cobertura a costas de la calidad de la educación superior y subestimando el papel de las universidades públicas en la ampliación de cobertura, pese a los grandes avances que se han obtenido en dicho aspecto, gracias a estas instituciones. En lo que concierne a financiación y sostenibilidad de las instituciones de educación superior públicas, afirma que El proyecto no plantea un modelo de sostenibilidad financiera para las universidades públicas, sino un arreglo temporal e insuficiente; “no existe, propiamente, un nuevo y mejor modelo, sino un capítulo financiero que aumenta recursos para el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y a las universidades solo les aumenta para la próxima década”; además, resulta extraño, a los ojos del autor, que los dineros que se pretenden destinar para la educación superior los. Por último, es preciso mencionar que el autor de este documento sostiene que lo que pretende el proyecto de reforma es imitar los modelos de otros países, sin tener en cuenta el contexto o, en otras palabras, la realidad nacional.

Gómez Giraldo, Ricardo. (2011, abril). Comentarios al proyecto de reforma a la Ley de Educación Superior en Colombia. Documentos de Rectoría. Manizales: Universidad de Caldas.

REVISTA JAVERIANA NÚMERO 774(147)

El número 774(147) de *Revista Javeriana* presenta ampliamente una serie de reflexiones y análisis en torno al proyecto de ley de reforma universitaria, que actualmente hace trámite en el Congreso. Esta edición entrega al lector un abanico de doce artículos redactados en un lenguaje directo y profundo, por académicos comprometidos con los procesos de cambio de la educación superior en Colombia. La temática incluye la relación educación superior, productividad y pobreza, pasado por la crítica acérrima a la reducción de la educación superior a la categoría de un simple bien de consumo y retomando el tema de la calidad de la educación superior como un bien deseado.

La editorial, a cargo del Dr. Bernardo Gaitán reconoce, de entrada, la dificultad conceptual en el origen de la propuesta de reforma y en la misma Ley 30. El proyecto, según el editorialista, no ha tenido en cuenta experiencias e inconvenientes que la ley de educación superior dejó. Por su parte el padre Gerardo Remolina Vargas S.J. en el artículo

lo ¿Educar para la productividad? Diez falacias en torno a la educación, y en el mismo sentido Moisés Wasserman, en el documento *Discusión sobre la ley soñada*, y Javier Botero Álvarez, en el artículo *Educación: un instrumento poderoso para reducir la pobreza y alcanzar la prosperidad*, recuerdan cómo la educación ha sido el motor de muchos países no solamente para ocupar los primeros puestos en competitividad, sino para superar el desempleo y la pobreza. Ante esto, Colombia, de alguna forma, ha mirado hacia esos países para encontrar la clave de solución en la educación.

La educación como un bien de consumo, argumento que de alguna manera justifica la propuesta inicial del Gobierno de fomentar instituciones de educación superior con ánimo de lucro, es el tema que ocupa el análisis de los autores Luis Enrique Orozco Silva en el artículo *¿Comercialización académica o internacionalización necesaria?*; Guillermo Hoyos Vásquez en el documento *La educación es un derecho, no una mercancía*; y Francisco Piedrahita Plata en el artículo *Universidades con ánimo de lucro: historias tristes de otros países*. El padre Joaquín Sánchez en la entrevista titulada *El control y vigilancia no garantizan la calidad educativa hace una defensa de la autonomía de la Universidad y clama por el efectivo control y vigilancia de las nuevas instituciones, aspecto que no es muy claro en la reforma*.

Para cerrar el tema central de esta entrega, vienen cinco artículos que destacan, en su orden, los siguientes aspectos: la dicotomía entre los avances o retrocesos en el intento de lograr una educación superior cada vez más amplia y de calidad, abordado por Pablo José Quintero en el artículo *El proyecto de reforma a la ley de educación superior: una reforma con bemoles*; la cesión del financiamiento de la educación superior pública al sector privado, tratado por Tatiana Quiñones Yepes, en el artículo *La reforma a la educación*;

la relación inversamente proporcional entre el crecimiento de la educación superior y la educación universitaria, tratado por Hernando Bernal Alarcón en el documento *Más educación superior, menos Universidad*; y, finalmente, el problema de la modernización como uno de los derroteros del proyecto de reforma, tema recogido por Sergio Alberto Rojas en el artículo *Reforma a la ley general de educación*.

Revista Javeriana, Pontificia Universidad Javeriana (Mayo de 2011), 774(147), 4-67

LOS PUNTOS CLAVES DEL DEBATE DE LA REFORMA

Aquí se presentan los puntos de la reforma a la Ley de Educación Superior que mayor controversia han generado al interior de la comunidad universitaria. En primer lugar, figura el financiamiento, pues según los más altos representantes de la comunidad en mención, si el Gobierno está en busca de calidad, debe asignarle mayores recursos a la educación pública; según el vocero del SUE -Danilo Reinaldo Vivas-, una buena opción sería la creación de un IPC académico que les garantice a las Universidades recursos para más que simplemente su sostenimiento. Otro elemento que se debería tener en cuenta, referente a la financiación, es que, según el Rector de la Universidad de Cundinamarca, el SENA recibe más recursos que todas las Universidades públicas colombianas juntas, razón por la cual, afirma, estos también deberían ir a las Universidades que ofrecen carreras técnicas y tecnológicas. Por otra parte, los representantes de las IES colombianas sostienen que la calidad se vería disminuida con el ingreso de instituciones de educación superior con ánimo de lucro al sector, y que la acreditación exigida por el gobierno para aquellas que aspiran a recibir o mantener, según sea el caso, el status de “Universidad” es inviable por falta de recursos y porque en cinco años (tiempo estipulado por el Gobierno para que las Universidades cumplan con los requisitos de acreditación), no se pueden cumplir las exigencias. Y en relación con el énfasis en el control y vigilancia a la educación superior que se plantea en la reforma, las Universidades contestan que la solución para mejorar la calidad de la educación no son las normas y controles, sino los recursos.

El Tiempo (2011, 10 de abril). Los puntos claves del debate de la reforma. *El Tiempo*, (35196), p. 7.

REFORMA PARA UN NUEVO ESCENARIO

En este artículo el periódico *El Tiempo* presenta diferentes perspectivas frente al proyecto de reforma a la Ley 30 de 1992, la del Ministerio de Educación y la de destacados representantes de la comunidad universitaria (puntos de acuerdo y desacuerdo entre ambas partes). La Ministra de Educación Nacional afirma que el proyecto de reforma busca mejorar la calidad, aumentar la cobertura y disminuir la deserción en la educación superior colombiana, a la luz de principios de buen gobierno y rendimiento

de cuentas; igualmente, manifiesta que una de las medidas necesarias para lograr los objetivos, es la consagración de Universidades con ánimo de lucro. En representación de la comunidad universitaria, exponen sus ideas el doctor Danilo Reinaldo Vivas, Presidente del SUE, y el doctor Nicolás Enrique Zuleta, Rector de la Universidad Libre; el primero, afirma que es fundamental lograr que el proyecto defina a la educación superior como un bien público y un derecho fundamental que contemple la equidad en el carácter pluriétnico y multicultural del país y que le otorgue a los consejos superiores autonomía para hacer sus reformas estatutarias, sin injerencias del MEN. El segundo, considera que el gobierno no puede delegar su responsabilidad para con la educación superior en manos de particulares y que las instituciones con ánimo de lucro no van a aportarle ni a la inclusión social ni a la calidad.

El Tiempo (2011, 28 de julio). Reforma para un nuevo escenario. *El Tiempo, Temas especiales*, (25.304), p. 2.

OÍDOS SORDOS A UNIVERSIDADES EN REFORMA A LA LEY 30

En este documento se hace un recuento de los puntos de acuerdo y desacuerdo entre la comunidad universitaria y el Ministerio de Educación Nacional –MEN–, y de las propuestas de los Rectores que han sido acogidas por el Ministerio en su propuesta de reforma a la Ley 30 de 1992. Los puntos de acuerdo corresponden a que es necesario que la educación superior cuente con una ley que responda a los principales cambios del país y del mundo; a los cuatro objetivos de la propuesta gubernamental: cobertura, calidad, pertinencia e internacionalización; y a la transparencia y el buen gobierno al interior de las IES colombianas. Los puntos de desacuerdo giran en torno a los temas, financiación y creación de instituciones con ánimo de lucro. Para

el 19 de mayo de 2011, la Ministra Campo presentó una serie de ajustes al articulado, en el que se intenta dar solución a las preocupaciones de los Rectores; se acogieron, principalmente, observaciones frente a calidad, cobertura, acceso y mayor control a instituciones con ánimo de lucro; pero se desconocieron otras tantas sugerencias de la comunidad universitaria, como la eliminación de la propuesta de creación de instituciones adheridas al sector privado o instituciones con ánimo de lucro.

Equipo periodístico Unimedios (2011, 12 de junio). Oídos sordos a Universidades en reforma a la Ley 30. *UN Periódico, Universidad Nacional*, (145), p. 6.

EDUCACIÓN SUPERIOR CON ÁNIMO DE LUCRO: RIESGO PARA LA CALIDAD

El autor de este documento hace hincapié en la posición de los Rectores de las Universidades Colombianas, frente a la propuesta del Ministerio de Educación Nacional de autorizar la creación de IES con ánimo de lucro, para obtener recursos y, con ello, aumentar la cobertura en Educación Superior. Grosso modo, los Rectores encuentran en esta medida una amenaza a la calidad de la educación superior, una considerable disminución de la oferta de programas de ciencias básicas, y un mayor endeudamiento por parte de los estudiantes que ingresen a este tipo de instituciones. Ante esta situación, el Ministerio modificó algunos puntos del proyecto de reforma y se comprometió a reforzar las exigencias y control a las IES con ánimo de lucro; pero, a pesar de ello, persiste el inconformismo en un importante número de rectores, profesores, estudiantes y sectores sociales, frente a este punto de la reforma.

Herrera De la Hoz (2011, 12 de junio). Educación superior con ánimo de lucro: riesgo para la calidad. *UN Periódico, Universidad Nacional*, (145), p. 7.

ANEXO 3. EL PENSAMIENTO UNIVERSITARIO PAUTAS EDITORIALES

El Pensamiento Universitario es una publicación institucional de la Asociación Colombiana de Universidades, ASCUN. Desde su origen ha sido un órgano de difusión de los rectores de las instituciones asociadas y del Consejo Nacional de Rectores. En la última etapa, la revista se ha abierto, para consolidar una publicación de carácter académico, que sin perder su propósito central, promueva la discusión de los asuntos que tiene que ver con la educación superior y el fortalecimiento de la Universidad colombiana. Para tal efecto, se ha organizado una estructura editorial que contempla:

1. ESTRUCTURA EDITORIAL

Comité editorial

Conformado por un director de la publicación, el editor de la revista, un secretario ejecutivo y los invitados que el director de la publicación convoque. Los propósitos principales de esta instancia son: diseñar, coordinar y llevar a la práctica los lineamientos editoriales institucionales y dar identidad a la revista.

Comité de arbitraje

Conformado por académicos vinculados a distintas Universidades nacionales y del exterior. Se convoca para el proceso de aprobación de los artículos que se publicarán en la revista.

2. CONVOCATORIA DE ARTÍCULOS

El Pensamiento Universitario es una publicación semestral. La convocatoria para postulación de artículos se inicia ciento veinte (120) días antes de la publicación.

El comité editorial seleccionará los artículos que cumplan con los requisitos, y les asignará pares para evaluarlos. El comité decidirá, de acuerdo con las observaciones hechas por el evaluador, la pertinencia de publicarlo o no.

La aceptación del artículo para su publicación, implica la cesión de los derechos de reproducción y divulgación por cualquier medio.

Requisitos

Mediante comunicación escrita dirigida al editor de El Pensamiento Universitario, el autor debe pre-

sentar el artículo en versión original, en dos copias impresas, en medio magnético o por correo electrónico. Se debe remitir a: revista@ascun.org.co

El artículo no debe exceder las 25 páginas y se debe redactar de acuerdo con las normas internacionales para presentación de artículos del *Manual de Publicaciones de la American Psychological Association (APA)* 3ª edición española, 6ª en inglés.

Se debe digitar en alguno de estos formatos: Microsoft Word o alguna de las aplicaciones de texto en línea (Google Docs o SkyDrive). Utilizar letra Arial 12 puntos e interlineado doble.

Las gráficas y tablas se deben presentar en formato hoja de cálculo (Excel). Las imágenes y fotografías deben tener el debido permiso de publicación cuando no son de propiedad del autor.

El documento debe incluir: título del artículo (en español e inglés) autor(es), vinculación institucional, resumen, palabras clave, *abstract*, *key words* y el correo electrónico del o los autor(es).

Categorías

Los artículos que se publican deben pertenecer a una de las categorías que se describen a continuación:

1. **Artículo teórico.** Documentos en el que el autor se apoya en la literatura de investigación ya existente, para avanzar en alguna teoría propia del ámbito de la educación superior.
2. **Artículo de reflexión.** Documento que presenta resultados de investigación terminada desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales.
3. **Artículo de revisión.** Documento proveniente de una investigación donde se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones publicadas o no publicadas, sobre un tema de interés para el ámbito de la ES, con el fin de dar cuenta de sus avances y tendencias de desarrollo. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica.
4. **Artículo de opinión.** En el cual el autor expresa, de manera ordenada y sustentada, una posición, frente a situaciones o hace planteamientos alternos a ellos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

El listado de referencias va en orden alfabético de acuerdo con los datos de identificación de las fuentes citadas en el artículo. Se ubica al final del documento y se siguen las normas internacionales de la *American Psychological Association APA*, 3ª edición española, 6ª en inglés.

Las referencias bibliográficas deben incluir toda la información necesaria para facilitar la localización

de los documentos citados en un texto. La información debe ser exacta, tal y como aparecen en el documento original.

NOTA: El Pensamiento Universitario N. 23 se desarrollará alrededor del tema **transformación de la docencia universitaria**, para lo cual se enviará la convocatoria de acuerdo con los términos descritos.

UNIVERSIDADES ASOCIADAS EN ASCUN

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO

www.urosario.edu.co

FUNDACIÓN UNIVERSIDAD DE AMÉRICA

www.uamerica.edu.co

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA

www.udea.edu.co

UNIVERSIDAD DE BOGOTÁ JORGE TADEO LOZANO

www.utadeo.edu.co

UNIVERSIDAD DEL ATLÁNTICO

www.uniatlantico.edu.co

UNIVERSIDAD DE CALDAS

www.ucaldas.edu.co

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

www.unicartagena.edu.co

UNIVERSIDAD DEL CAUCA

www.unicauca.edu.co

UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN

www.udem.edu.co

UNIVERSIDAD ANTONIO NARIÑO

www.uan.edu.co

UNIVERSIDAD DEL TOLIMA

www.ut.edu.co

UNIVERSIDAD DEL VALLE

www.univalle.edu.co

UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS

www.udistrital.edu.co

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

www.uexternado.edu.co

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER

www.uis.edu.co

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA

www.ulagrancolombia.edu.co

UNIVERSIDAD LIBRE

www.unilibre.edu.co

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

www.unal.edu.co

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

www.pedagogica.edu.co

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA

www.uptc.edu.co

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

www.javeriana.edu.co

UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA

www.upb.edu.co

UNIVERSIDAD SANTIAGO DE CALI

www.usc.edu.co

UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PEREIRA

www.utp.edu.co

UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA

www.uco.es

UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA

www.unimagdalena.edu.co

UNIVERSIDAD DEL QUINDÍO

www.uniquindio.edu.co

UNIVERSIDAD DE LA SALLE

www.unisalle.edu.co

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

www.usta.edu.co

UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER

www.ufps.edu.co

UNIVERSIDAD EAFIT

www.eafit.edu.co

UNIVERSIDAD INCCA DE COLOMBIA

www.unincca.edu.co

UNIVERSIDAD DE PAMPLONA

www.unipamplona.edu.co

UNIVERSIDAD DEL NORTE

www.uninorte.edu.co

UNIVERSIDAD DE SAN BUENAVENTURA

www.usbbog.edu.co

UNIVERSIDAD ESCUELA NAVAL DE CADETES

“ALMIRANTE JOSÉ PRUDENCIO PADILLA”

www.escuelanaval.edu.co

UNIVERSIDAD DE LA SABANA

www.unisabana.edu.co

UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA

www.usco.edu.co

FUNDACIÓN UNIVERSIDAD CENTRAL

www.ucentral.edu.co

UNIVERSIDAD MARIANA

www.umariana.edu.co

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL CARIBE

www.uac.edu.co

UNIVERSIDAD CATÓLICA POPULAR DE RISARALDA

www.ucpr.edu.co

UNIVERSIDAD DE MANIZALESwww.umanizales.edu.co**UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE BOLÍVAR**www.unitecnologica.edu.co**UNIVERSIDAD POPULAR DEL CESAR**www.unicesar.edu.co**UNIVERSIDAD EAN**www.ean.edu.co**UNIVERSIDAD ICESI**www.icesi.edu.co**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE CUNDINAMARCA**www.unicolmayor.edu.co**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA**www.umng.edu.co**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA**www.unab.edu.co**UNIVERSIDAD CATÓLICA DE MANIZALES**www.ucm.edu.co**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE OCCIDENTE**www.uao.edu.co**UNIVERSIDAD DE IBAGUÉ**www.unibague.edu.co**ESCUELA DE CADETES DE POLICÍA GENERAL SANTANDER**www.policia.gov.co**INSTITUTO CARO Y CUERVO**www.caroycuervo.gov.co**UNIVERSIDAD PILOTO DE COLOMBIA**www.unipiloto.edu.co**UNIVERSIDAD CES**www.ces.edu.co**UNIVERSIDAD CATÓLICA DE COLOMBIA**www.ucatolica.edu.co**UNIVERSIDAD DE LOS LLANOS**web.unillanos.edu.co**UNIVERSIDAD DE BOYACÁ**www.uniboyaca.edu.co**UNIVERSIDAD DE CIENCIAS APLICADAS Y AMBIENTALES -UDCA**www.udca.edu.co**UNIVERSIDAD EL BOSQUE**www.uelbosque.edu.co**UNIVERSIDAD DE LA AMAZONÍA**www.uniamazonia.edu.co**CORPORACIÓN UNIVERSITARIA DEL META**www.unimeta.edu.co**ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA -ESAP**www.esap.edu.co**UNIVERSIDAD ANTONIO NARIÑO**www.uan.edu.co**UNIVERSIDAD METROPOLITANA**www.unimetro.edu.co**UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA**www.usergioarboleda.edu.co**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MANIZALES**www.autonoma.edu.co**UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA**www.unicundi.edu.co**UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR**www.unisimonbolivar.edu.co**ESCUELA COLOMBIANA DE INGENIERÍA JULIO GARAVITO**www.escuelaing.edu.co**ESCUELA DE INGENIERÍA DE ANTIOQUIA**www.eia.edu.co**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE COLOMBIA**www.fuac.edu.co**UNIVERSIDAD DEL SINÚ ELIAS BECHARA ZAINUM**www.unisinu.edu.co**UNIVERSIDAD DE SANTANDER**www.udes.edu.co**ESCUELA MILITAR DE AVIACIÓN MARCO FIDEL SUÁREZ**www.emavi.edu.co**POLITÉCNICO COLOMBIANO JAIME ISAZA CADAVID www.politecnicojic.edu.co****UNIVERSIDAD ABIERTA Y A DISTANCIA -UNAD**www.unad.edu.co**UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DEL CHOCÓ****DIEGO LUIS CÓRDOBA**www.utch.edu.co**FUNDACIÓN UNIVERSITARIA DEL ÁREA ANDINA**www.areandina.edu.co**FUNDACIÓN UNIVERSITARIA DE CIENCIAS DE LA SALUD**www.fucsalud.edu.co**CORPORACIÓN UNIVERSITARIA MINUTO DE DIOS**www.uniminuto.edu