

ANOTACIONES AL NUEVO ARTICULADO

Por:

LUIS AURELIO ORDOÑEZ B.

Profesor

Los 165 artículos del Proyecto de ley N° 2011, *“Por la cual se organiza el sistema de la Educación Superior y se regula la prestación del Servicio público de la Educación Superior”*, contienen un conjunto de aspectos institucionales, académicos y financieros, sobre los cuales se han escrito valiosas críticas y observaciones llamado la atención, entre otras cosas, a la infundada presión por reformar aceleradamente la ley 30°, sin una consulta real a la comunidad universitaria y sin un diagnóstico preliminar y riguroso sobre los complejos problemas de la Educación Superior.

Atendiendo el llamado al Claustro, he escogido solamente algunos artículos relacionados con ciertas inconsistencias y resbaladizas ambigüedades en materia de derecho a la educación, autonomía y naturaleza de las instituciones.

Para contextualizar el análisis considero que es preciso tener en cuenta las políticas educativas inspiradas en las elaboraciones teóricas del economista de la Universidad de Chicago, F. Von Hayek, que tratan de imponerse desde hace más de 50 años. Como lo advierte Carlos Miñana. *“Desde 1960 hasta hoy los planteamientos y discursos neoliberales han sido desarrollos y aplicaciones de la tesis de Hayek; eso sí logrando una mayor difusión, cada vez en un tono más imperativo y con mayor abundancia de experiencias ilustrativas por su creciente implementación mundial”*¹.

Actualmente, los avances en la comercialización de la educación, promovidos por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio, son perceptibles en las políticas orientadas a facilitar el ingreso de empresas transnacionales en el atractivo mercado de la educación superior, tema que hace parte de las negociaciones del TLC entre Estados Unidos y Colombia.

Ante todo, se trata de empujar a los gobiernos al establecimiento de reguladores mercantiles y reducción del gasto público, lo que se convierte en medidas para

¹“Fuentes doctrinales de las recientes reformas “Carlos Miñana Blasco, profesor Universidad Nacional. En, Varios autores (2009) *La educación superior, tendencias, debates y retos para el siglo XXI*, Universidad Nacional, Bogotá.

eliminar el subsidio a la oferta y estimular la mercantilización de la educación mediante el ejercicio de un severo control a las universidades, sin consideraciones a su autonomía administrativa, financiera y académica.

En los foros auspiciados por el Ministerio de Educación, desde marzo de 2010, para ambientar la presentación del Proyecto del anterior Gobierno y luego del actual, los ponentes del Banco Mundial sustentaron sus recomendaciones basados en afirmaciones como las siguientes: *“En tiempos de recesión se requiere el recorte de gastos no prioritarios”;..... Las tasas de matrícula, como mecanismos de mercado, pueden mejorar la eficiencia”; “el financiamiento debe hacerse en función del desempeño, con resultados en el mercado laboral”*, *“entre las ventajas del subsidio a la demanda, el crédito permite diferir el pago del costo de la educación superior al momento en que los beneficios se materializan vía incrementos salariales”*.²

Para sustentar la validez del modelo con ejemplos, se hizo referencia a varios países, resaltando el sustancial aumento de la cobertura en el Brasil y fue ostensible el caso de Chile, país en el cual el modelo privatizador de subsidio a la demanda, mediante el exponencial aumento de las tarifas de matrícula y la expansión del crédito, se aplicó a fondo y de manera drástica a partir de 1980, bajo la dictadura militar; se ha sostenido con leves modificaciones a pesar del retorno al régimen democrático y, en la actualidad, ha colapsado de manera evidente ante los ojos del mundo entero, después de ser mostrado como el ejemplo más exitoso.

Según el experto J. J. Brunner, *“Efectivamente Chile aparece como un caso de especial atención en este dominio de estudios. Diversos organismos internacionales –como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo- al igual que analistas chilenos y extranjeros han destacado, algunos favorablemente y otros de manera crítica, las drásticas reformas educacionales impulsadas en este país a partir del año 1980. La mayoría de esos análisis identifica la creación de*

²Rodolfo Tuirán; *“FINANCIAMIENTO DE LA E.S. EN MEXICO”*. BANCO MUNDIAL, Alejandro Caballero, *“LOS PROGRAMAS PUBLICOS DE CREDITO ESTUDIANTIL EN UN CONTEXTO DE INCERTIDUMBRE ECONOMICA”*; OCDE, Paulo Santiago *“TENDENCIAS INTERNACIONALES DE FINANCIACION DE LA ES”*.

*mercados educacionales y el uso de mecanismos de tipo mercado para el financiamiento de la educación como rasgos distintivos de dichas reformas”.*³

LA EDUCACION COMO DERECHO

La conceptualización de la educación como derecho y bien público, hizo parte de la discusión que antecedió la aprobación de la ley 30; está consignada en el Artículo 67 de la Constitución, en las declaraciones universales de los derechos humanos y fue ratificada en la reunión de las universidades de América Latina y el Caribe, en Cartagena (2008), previa a la reunión de la UNESCO en París (2009), en la cual se precisó: *“La educación superior es un bien público y un imperativo estratégico para todos los niveles de educación y base para la investigación, la innovación y la creatividad debe ser un tema de responsabilidad y de apoyo económico de parte de todos los gobiernos”*⁴

La educación, como derecho, exhorta al Estado a asumir su responsabilidad y así lo ha reclamado la comunidad universitaria en todos los debates, hasta el punto de que el MEN, en una de las presentaciones, lo ensalzó como un resultado del consenso al consignarlo en el primer Artículo: *“La Educación Superior es un derecho, un bien público basado en el mérito y la vocación, un servicio público inherente a la finalidad social del Estado”*. Pero, en el segundo queda eliminado y sistemáticamente a lo largo del articulado dejando únicamente la noción de servicio público.⁵

El servicio público puede ser prestado por el Estado o por particulares y es susceptible de ser manejado con criterios mercantilistas, como servicio transable. El giro hacia la educación como servicio público, en consecuencia, no es trivial y abre la puerta a la comercialización del conocimiento, que es un bien público por excelencia. Como lo anota Ronald Barnett, en sus reflexiones sobre las nuevas relaciones entre investigación saber y docencia: *“De forma más general, dado que las universidades se encuentran inmersas en un proyecto neoliberal (pensado como <servicio público> en general), el espacio para la investigación totalmente*

³ José Joaquín Brunner “Educación Superior en Chile: Instituciones, mercados y políticas gubernamentales”, 1967 – 2007.

⁴ Conferencia Mundial de Educación Superior 2009, París, 5 a 8, de junio, 2009.

⁵ Ver, por ejemplo, los artículos: 2,5,15,19,22,36,53,89,101,102, 114,120.

*libre, queda reducido, ya que ahora el conocimiento debe generar un rendimiento determinado y ofrecer unos resultados que justifiquen la inversión”*⁶

LA NATURALEZA DE LAS INSTITUCIONES

Ligado a lo anterior, en medio de un conjunto de ambigüedades e inconsistencias, figura – de manera casi imperceptible - un elemento clave del modelo privatizador. Según el Artículo 20º: *“Por razón del origen de sus recursos, las instituciones de Educación Superior serán estatales, privadas o mixtas”*.

El *“ánimo de lucro”*, fue eliminado del proyecto, debido al desacuerdo de diversos sectores, incluidos algunos rectores, como el de la Universidad ICESI, Francisco Piedrahita. Pero, como lo han expresado agudamente varios analistas, se trata de un hábil distractor, pues tiene la apariencia de ceder en un punto fundamental pero, en su lugar, introduce la modalidad de instituciones mixtas. El ardid consiste en que no se comienza violando flagrantemente los principios, para eludir el cuestionamiento y se opta por hacerlo de manera gradual y silenciosa, de tal manera que su vinculación con la comercialización pueda pasar inadvertida.

La modalidad de instituciones mixtas no figura en la ley 30º y los elementos distintivos para caracterizar las universidades estatales u oficiales son explícitos, en el Artículo 57º, al establecer que solamente pueden ser creadas por el Congreso, las Asambleas Departamentales, los Consejos Distritales o las Entidades Territoriales.⁷

En el Artículo 27º, del nuevo Proyecto, a las universidades públicas se les define escuetamente como *“entes autónomos con régimen especial, independientes de las ramas del poder público y se encuentran vinculadas al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo”*.

La noción de universidad pública no se precisa, ni se establece su diferenciación con las Instituciones privadas, sutil artificio complementario al de las instituciones mixtas para lograr que recursos del Estado fluyan hacia instituciones privadas, lo cual tiende un velo a la política de asfixia presupuestal a las universidades públicas, como ocurrió dramáticamente en Chile. *“El Gobierno Nacional podrá destinar recursos con criterios objetivos de elegibilidad a las Instituciones de Educación Superior privadas, orientados al mejoramiento del servicio, a través de fondos competitivos o convenios de desempeño”*. (Artículo 101)

⁶ BARNETT, Ronald (Ed) (2008) *PARA UNA TRANSFORMACION DE LA UNIVERSIDAD*, Octaedro, Barcelona.
P.21

⁷ Ley 30 de 1992.

En Chile, el Senado Universitario ha expresado su preocupación por la entrega de los que ellos denominan *“aportes basales”* a las universidades sin distinguir entre estatales y privadas. Específicamente argumentan que *“las universidades estatales son aquellas que pertenecen a toda la comunidad nacional, garantizando el derecho a la educación superior de calidad, en principio gratuita y ampliando su misión estrictamente pública en sus actividades. Por otra parte, las universidades privadas tienen un propietario particular y pueden combinar en distintas formas y medidas objetivos particulares y objetivos de bien público”*⁸.

En los foros promovidos por el MEN, al presentar el modelo Chileno como el *“Paradigma ideal”* de la educación superior y el ejemplo a seguir para lograr los anhelados aumentos de cobertura, no se mencionó el nocivo efecto de las instituciones mixtas y la transferencia de recursos públicos a las instituciones privadas, mecanismo que llevó progresivamente a la ruina de las universidades públicas, que terminaron recibiendo el insignificante 10 % de los recursos del Estado.

En Colombia, de acuerdo con la información más reciente del MEN, existen: 283 IES, 80 públicas (32 universidades); 203 privadas (48 universidades). La cobertura en 2010, 1.673.000 estudiantes (1.591 en pregrado) con 55.4 % matriculados en instituciones públicas.⁹ (Los estudiantes del SENA fueron incorporados al total, que en años anteriores ascendía a unos 1.200.000 estudiantes, logrando un significativo aumento estadístico de cobertura).

Ahora bien, las 203 IES privadas, entre las cuales hay universidades de comprobada calidad y otras de dudosa calidad, según al Proyecto: *“estarán organizadas como corporaciones o fundaciones sin ánimo de lucro con propósito exclusivo para la prestación del servicio público de Educación Superior”*. (Artículo 36°)

El problema está en saber si en las todas las instituciones privadas que se declaran sin ánimo de lucro, sus dueños piensan y actúan de la misma manera, para cumplir estrictamente con la prestación del servicio público. Constanza Cubillos en su exhaustivo estudio sobre el impacto de la ley 30 de 1992, se pregunta al respecto, qué ocurría con las 187 instituciones privadas existentes en el período acotado para su investigación. Ilustra el interrogante con varios casos polémicos, en los cuales, en lugar de reinversión sistemática de utilidades para mejoramiento de la planta física, laboratorios, bibliotecas, contratación de profesores de tiempo completo, etc., figuran bonificaciones a los miembros de los

⁸ “Senado universitario llama a distinguir entre universidades públicas y privadas en entrega de aportes basales” Radio.uchile.cl. Miércoles 21 de septiembre de 2011.

⁹ Ministerio de Educación Nacional, “Exposición de Motivos”.

consejos directivos, familiares recibiendo sueldos y viviendo fuera del país, edificaciones arrendadas a la misma institución por los mismos fundadores, campañas políticas incorporando a los estudiantes, entre otras formas de eludir los controles del ICFES.¹⁰

No se trata de estigmatizar a las instituciones privadas. En Colombia, desde el siglo XIX, existe un modelo dual de educación superior, compuesto por instituciones públicas y privadas, que asume la totalidad de la oferta, de manera fragmentada y con diversos niveles de calidad. Solamente llamar la atención sobre la inconveniencia de drenar recursos públicos a entidades particulares, que se sostienen con matrículas, donaciones, asesorías y aportes a la investigación por la vía de Colciencias.

AUTONOMIA UNIVERSITARIA

El principio de la autonomía, le confiere a la comunidad académica la mayoría de edad para hacer uso público de la razón y ejercer el espíritu crítico, construir y transmitir conocimiento por medio de la investigación, la creación artística y la enseñanza. En consecuencia, la autonomía universitaria no es concesión benevolente del Estado, es ante todo independencia del poder político y económico, como expresión legítima de la relación de la comunidad académica con las exigencias epistemológicas del mundo contemporáneo y las necesidades de la sociedad civil, ante la cual es responsable. El sujeto de la autonomía es la comunidad académica y no debe ser reemplazada, ni usurpada por posiciones individuales de personas con alto rango administrativo y de poder en las instituciones.

La reivindicación de la autonomía tiene antecedentes de larga duración que se remontan al origen mismo de la universidad y actualmente su vigencia está reconocida en escenarios a escala latinoamericana y universal, como lo demuestran la declaraciones de Cartagena (2008) y de París (2009), en las que se reafirmó el desarrollo de las instituciones de educación superior, a través de sus funciones básicas: investigación, docencia y proyección social, en el marco de la autonomía y la libertad académica.

Paradójicamente, para algunos actores del mundo universitario, la autonomía en sus diversas formas, es considerada anacrónica sin entender que las restricciones a la autonomía no se limitan al gobierno de las instituciones y se extienden a la producción misma del conocimiento. La pérdida de autonomía en la producción del conocimiento se proyecta a la enseñanza, la investigación y la extensión, produciendo el marchitamiento académico de la universidad y el predominio de

¹⁰ CUBILLOS, Constanza (1998) *SALDO ROJO, Crisis en la educación superior* Planeta, Bogotá.

lógicas ajenas al *ethos* académico.

La comisión de ASCUN, compuesta por rectores de universidades públicas y privadas, acompañada de un selecto grupo de especialistas, elaboró un texto que avanza eficazmente en la identificación de la comunidad académica como sujeto de la autonomía para el cumplimiento de la misión de la universidad: *“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”*¹¹

En la reunión de FENARES (Federación de representantes estudiantiles) realizada recientemente en la Universidad Central, la Ministra de Educación afirmó que el texto de la propuesta sería incorporado al Proyecto. Pero, sin ninguna referencia conceptual previa, en el Artículo 10° del nuevo articulado, lacónicamente se afirma: *“El Estado garantiza la autonomía a las instituciones de Educación Superior en su gobierno institucional, en el ámbito académico y en los aspectos económico y financiero, de conformidad con la Constitución Política y la ley”*.

En el artículo 11°, se alude a *“la capacidad de organizarse y regularse”*, lo cual podría entenderse como autonomía para designar sus directivas; pero, en el mismo, se advierte, *“dentro de los límites que establezcan la Constitución Política y la ley”*. Límites que conducen a mantener la desequilibrada composición de los consejos superiores, con la mayoría hegemónica de los sectores externos y una exigua participación de la comunidad académica, tal como quedó establecido en el Decreto 80° de 1980 y en la ley 30° de 1992, tema que ha sido objeto de lúcidos análisis y críticas debidamente sustentadas. El cambio se reduce a trasladar, del capítulo II de la ley 30°, dedicado a la *“organización y elección de directivas”*, al capítulo V de *“transparencia, eficiencia y buen gobierno”*, lo cual revela una evidencia más sobre el interés de controlar y someter a las universidades a aceptar pasivamente la política educativa oficial. El reconocimiento formal a la potestad de designar sus autoridades académicas y administrativas se contradice en la misma ley, al definir la composición de los consejos superiores. Si la autonomía emana de la academia y representa la independencia del poder, ¿Cómo entender que su máxima autoridad esté compuesta mayoritariamente por representantes del poder político y económico? ¿Se trata de una ficción o de una autonomía controlada? En los dos casos significa heteronomía o negación en la práctica.

Dicho en otras palabras, en la regulación de las relaciones Universidad y Estado, que se traducen en tensiones entre autonomía y suprema inspección y vigilancia,

¹¹ “TEXTO DE PROPUESTA DE LEY ESTATUTARIA DE AUTONOMIA DE LAS UNIVERSIDADES”, Junio 23 de 2011.

se toma partido por el control, a cargo del poder político, lo que implica un indudable desconocimiento a la autonomía y un perturbador efecto negativo a la relación: conocimiento – universidad- sociedad.

La comparación con otros países de América Latina como México, Brasil, Argentina y Chile, muestra que Colombia es el país con más baja participación de la comunidad académica en los organismos colegiados superiores como lo ilustró, de manera contundente, Leopoldo Múnera, en el Simposio 2011 organizado por la Federación Nacional de Profesores Universitarios, Fenalprou¹².

En los artículos siguientes, se desagrega el listado de funciones que “*le confiere*” el Estado a las universidades, término que insinúa la idea de concesión generosa, a diferencia del reconocimiento a la esencia misma de la academia. Como corolario, la autonomía en el ámbito académico encuentra inconsistencias y limitaciones en varios puntos, comenzando por el Artículo 35. “*Las Instituciones de Educación Superior estatales deberán elaborar planes periódicos de desarrollo institucional, considerando las estrategias de planeación nacional y regional*”. Es decir, las universidades no tendrán autonomía plena en la elaboración de sus planes de desarrollo institucional, para el cumplimiento de su misión y el desarrollo de sus funciones básicas, su compromiso con la formación al más alto nivel de los estudiantes para servirle a la sociedad, sino que deberán considerar las estrategias de planeación nacional y regional, que están mediadas por intereses y agendas políticas, no necesariamente inspiradas en la misión educativa de las universidades.

CONCLUSIONES:

A partir de lo brevemente enunciado, sobre los aspectos seleccionados (educación como derecho, autonomía y naturaleza de las instituciones) considero pertinente incorporar al debate los siguientes puntos:

1. Reafirmar el reconocimiento de la educación como derecho, identificando claramente los compromisos del Estado con el aporte de recursos suficientes que garanticen una educación superior pública con calidad.
2. Eliminar la modalidad de Instituciones de Educación Superior mixtas, definir con precisión el carácter institucional de las universidades públicas y su diferencia con las instituciones privadas.
3. No autorizar transferencias de recursos públicos a instituciones privadas.
4. Incorporar los elementos conceptuales y de principios del proyecto de ASCUN, que permitan garantizar realmente la autonomía universitaria,

¹² MUNERA, Leopoldo, Simposio 2011, Capítulo Democracia, Autonomía y Gobierno Universitario. Ver ponencias completas en fenalprou.org.co/

ejercida por la comunidad académica, articulada al ejercicio de la democracia en todos los aspectos de la vida universitaria, como garantía de transparencia en la dirección de las universidades.

5. Para establecer en las universidades la vigencia de la autonomía, articulada a principios democráticos, comenzar por un cambio en la composición de los Consejos Superiores de las universidades públicas, reconociendo una participación equilibrada a la representación de la comunidad universitaria.