

Ricardo Mosquera M.  
Investigador del CID  
Profesor Asociado  
Facultad de Ciencias Económicas  
Ex rector- Universidad Nacional de Colombia

Bogotá D.C., 14-abr-2011 (Prensa CID). El proyecto de ley “por el cual se regula el servicio público de la educación superior”, contenido en 164 artículos, pretende sustituir la Ley 30/92. Una buena intención de actualizar el marco normativo de las universidades, desbordado por el crecimiento del 50% de bachilleres en ocho años que aspiran a un cupo universitario (en 2010 se graduaron 620.000 bachilleres), que solo consiguen el 37%, incluido el SENA. Quedan excluidos 3'200.000.

A eso hay que agregar que la tasa de deserción es del 45% y que la calidad de las Instituciones de Educación Superior (IES) es deficiente: solo el 13% de los programas de pregrado están acreditados y únicamente 21 de las 238 IES públicas y privadas tienen acreditación institucional. Ninguna universidad colombiana clasifica entre las 500 mejores del mundo y tampoco dentro de las 15 mejores de América Latina.

En este contexto, una buena iniciativa mal estructurada y sin consensos entre la comunidad universitaria puede alimentar la protesta estudiantil. Los complejos problemas que vive cada institución y la consigna de un proyecto que “pretende privatizar la educación” y “recortar la

autonomía” ahogan el necesario debate académico y alimentan los pobres argumentos de los grupos extremos que añoran convertir el campus universitario en campo de combate con la fuerza pública.

Un recorrido por el articulado permite mostrar temas polémicos.

### 1. Sobre los principios

En relación con los principios que se invocan, hay un mal mensaje al pretender imponer lo que por medio siglo se criticó como política universitaria: “el profesionalismo” o convertir a las IES en fábrica de profesionales en serie y a gran escala, para tener costos decrecientes, como si se tratara de cualquier bien o servicio regulado por el mercado, y no un bien público para la formación de profesionales integrales, con vocación humanística, principios éticos y capacitados para el ejercicio en los campos de la ciencia, las artes y tecnologías, que construyan ciudadanía como elemento motor de toda nación.

Es poco creíble que instituciones del sector privado quieran invertir renunciando a su ganancia, solo preocupadas por los intereses estratégicos de la nación. Hay que tener en cuenta que se han creado universidades bajo la modalidad de corporaciones y fundaciones, protegidas por la ley en el entendido de que lo hacían sin ánimo de lucro —a pesar de que algunas lucren con mucho ánimo, y se hayan convertido en feudos familiares con intereses non sanctus—.

Por tanto, la obligación del Estado de impulsar un sector público con buena cobertura y calidad no es delegable, ya que es garantía para eliminar la exclusión social desde la base en la educación primaria, siguiendo por la secundaria y la media, para convertir la educación en un derecho fundamental al que pueden acceder todos los colombianos, sin ninguna discriminación social, económica, de raza, o credo religioso.

### 2. Poca tradición académica

Nuestra precaria tradición académica nos llevó adoptar modelos, unas veces de España, en

los que se buscaba el título para obtener un cargo y una renta de la corona, lo cual fue replicado en nuestro país como la necesidad de un título para acceder a un cargo público, preferible con respaldo político. Pocos estudiaron en Inglaterra o Francia, donde se capacitaban para ser parte de la “clase dirigente”.

Como lo afirma Frank Safford (1989) “Los jóvenes de la época, buscaban el progreso personal y ésta meta la concebían a través del estudio de la jurisprudencia, acompañada del servicio burocrático en el Estado, así se lograba el prestigio y el progreso económico. No obstante, se trató de intervenir en educación, trayendo maestros extranjeros, enviar algunos jóvenes a Europa y alfabetizar las clases bajas; en éste sentido, los padres de familia de las clases bajas, temían enviar a sus hijos a educarse porque perdían una mano de obra en el campo (...)”.

Pocas veces se concibió la educación, la ciencia y la tecnología para el desarrollo, la innovación y la equidad social, lo cual se explica por la oferta de programas tradicionales en derecho, medicina y contaduría, y muy pocos referidos a las necesidades de formación básica (ciencias naturales, ingenierías y humanidades) o a las ciencias agropecuarias.

Hasta finales de la década del ochenta, las IES tenían una alta dependencia política del Presidente, congresistas, alcaldes y gobernadores para suplir sus necesidades presupuestales, caldo de cultivo para el clientelismo académico, disfrazado de criterios altruistas para crear universidades que no eran sostenibles en el largo plazo y se convirtieron en cuotas burocráticas en las regiones. Su presupuesto era mediado por el político ante el gobierno nacional.

### 3. Sobre la autonomía

La anarquía y proliferación de instituciones de muy discutible calidad, públicas y privadas, llevó a la necesidad de regular la educación superior diferenciando instituciones técnicas y tecnológicas, instituciones universitarias y universidades, y se consagró en la Constitución del 91 como derecho constitucional a autonomía universitaria (Art. 69): “Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley 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, facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”.

Nótese que el proyecto actual no distingue entre universidades e instituciones de educación superior y a todas les consagra la autonomía, lo cual es un retroceso en detrimento de la calidad educativa, pues la Constitución y la Ley 30 entienden por universidad aquellas que, además de hacer docencia, realizan investigación, tienen publicaciones indexadas y grupos de investigación reconocidos y ofertas académicas en los distintos campos de la ciencia y la tecnología. Solo estas pueden ofrecer maestrías y posgrados.

#### 4. Financiación: autonomía sin recursos no funciona

La Ley 30 definió que las universidades gozarían de independencia financiera y presupuestal (Artículo 86): “Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del Presupuesto Nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución. Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos vigentes a partir de 1993”.

En ningún momento se dice que solo se puede aumentar el IPC anual, por lo que depende de la voluntad política el conceder recursos adicionales para educación superior.

Un aumento significativo de la cobertura en educación en más del 300% en los últimos 15 años, frente a un incremento real de las transferencia del 5,4%, es una razón evidente del porqué las IES necesitan una fuerte inyección de recursos para afrontar cobertura y calidad, a más de que por disposiciones legales las universidades han tenido que asumir gastos como los establecidos en Sentencias C-006 de 1996 y C-401 de 1998 de la Corte Constitucional.

Sobre el trato de igualdad en aspectos prestacionales a los docentes ocasionales, docentes hora-cátedra y supernumerarios administrativos. De igual manera la Ley 797 de 2003 y otras normas otorgaron aportes a la seguridad Social en Salud y en Pensiones y gastos adicionales en el régimen prestacional lo que genera un déficit cercano a los 2 billones de pesos, que no contempla cubrir el nuevo proyecto de Ley del gobierno, puesto que solo genera unos tímidos recursos adicionales a partir del 2011, como se puede observar en el Cuadro 1.

De acuerdo con el proyecto de Ley, los nuevos recursos (Artículo 106), que en el 2012 serían de 18.028 millones de pesos, se tendrían que distribuir entre 32 universidades estatales para la generación de nuevos cupos, la productividad académica, la formación docente y la investigación e innovación. Los nuevos montos son ínfimos (1% en 2012, 2% en 2014 y 3% entre 2014 y 2019). Este artículo es inane puesto que la ley 30 no estableció un techo a la financiación de la Universidad Pública.

### 5. De la naturaleza de la instituciones

Establecer que las instituciones serán públicas, privadas o mixtas (Art.13) no agrega nada nuevo, puesto que las fundaciones o corporaciones ya existentes son de naturaleza privada pero sin ánimo de lucro. Las mixtas que establecen una asociación entre capital público y capital privado o como sociedades anónimas con “propósito especial” ignora que algunos inversionistas, entre ellos, instituciones extranjeras, pueden estar satisfechas mientras que las actuales que se reconocen sin ánimo de lucro sentirán una competencia desigual pues es ingenuo pensar que exista un negocio donde los particulares inviertan sin interesarles el beneficio, por tanto ofrecerán carreras y programas que no sean costosos, pagando docentes por hora-cátedra y evadiendo compromisos fiscales.

Los estudiantes serán presa fácil con promesas de buenos empleos, de títulos rimbombantes y de créditos que cubren matrículas caras por programas a distancia o virtuales. Renunciamos a tener investigadores de calidad y profesionales calificados, por una oferta de técnicos y tecnólogos en tecnologías blandas. Importaremos ingenieros y científicos de los países donde se hace investigación y se manejan tecnologías de punta. Si este es el supuesto, ¿qué tipo de desarrollo económico y social espera el país en los próximos años?

### 6. Sobre transparencia y buen gobierno

En el proyecto de Ley (Art. 45), el gobierno de las universidades, representado en el Consejo Superior, estaría integrado por nueve miembros, donde el Gobernador presidirá las instituciones del orden nacional o departamental, o el Alcalde, en el caso de las Instituciones municipales, y el Rector solo participa con voz y sin voto. ¡Un regreso al clientelismo político! El Consejo Académico desaparece en este proyecto de Ley.

Respecto a organismos asesores, el CESU, concebido de carácter permanente por la Ley 30, como organismo del gobierno nacional vinculado al MEN con funciones de coordinación, planificación, recomendación y asesoría, es desnaturalizado en las nuevas funciones que se le asignan y en los nuevos miembros que lo integran, convirtiéndolo en un aparatoso ente burocrático.

Se le da protagonismo a una rimbombante 'Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior', dependiente del MEN, ente que carece del personal docente altamente calificado, pues es un órgano político que no garantiza continuidad. Todo a expensas de la autonomía universitaria ya ganada y de la tradición académica e investigativa de algunas universidades ya consolidadas.

### 7. Secreto para alcanzar el desarrollo

El proyecto se abre a la universidad privada con ánimo de lucro y el gobierno trae como ejemplo el caso de Brasil que, bajo este modelo, aumentó cobertura. "En 12 años pasaron de 1.800.000 a casi 6.000.000, con un 75% de instituciones con ánimo de lucro". Pero ignora que en materia de calidad hay enormes vacíos y Brasil fortaleció a sus Universidades públicas, que es donde se hace educación de calidad con tecnologías de punta.

Pero hay otras experiencias que responden a cómo logra un país de tradición agrícola y minera, el desarrollo y exportar bienes con alto valor agregado. ¿Cómo hizo Finlandia, líder en educación de calidad en el mundo, para ser un país agrícola exportador de madera a ser exportador de alta tecnología? "El secreto es muy sencillo y se resume en tres palabras: educación, educación y educación", respondió Tarja Halonen, presidente de ese país.

Y agrega que se propuso construir un sistema educativo gratuito apoyado en la investigación y desarrollo de nuevos productos, con profesores bien remunerados dentro de la jerarquía de los trabajadores estatales, que ganan tanto como un médico (2.500 y 3.000 euros). Finlandia y Suecia son dos países de la UE que proveen educación universitaria gratuita. En Suecia solo pagan los estudiantes extranjeros; y en Gran Bretaña, los estudiantes no pagan por sus estudios universitarios hasta que se gradúan. Una vez consiguen empleo, comienzan a pagar el 9% de sus ingresos al Estado, que a su vez lo retribuye a las universidades (Ver A.

Oppenheimer - ¡Basta de Historias! Pag.89 – México 2010).

Como puede notarse, hay variados modelos, pero la cuestión en Colombia es cómo impulsar la locomotora de la educación, ciencia y tecnología, que es transversal a las otras locomotoras, estratégica para el desarrollo de la nación y que no se les puede entregar a las leyes del mercado ni delegar al sector privado. Pueden convivir un sector público muy fuerte que demanda apoyo estatal y un sector privado que complementa la función de cobertura sometido a la suprema inspección y vigilancia del Estado para garantizar calidad. Pero el proyecto de ley debe ser consensuado entre la comunidad académica, donde debe primar la fuerza de la razón y no la razón de la fuerza ni de la fuerza pública.

Ciudad Universitaria, Bogotá 1 de abril de 2011.