

# CLAVES

## PARA EL DEBATE PÚBLICO

Bogotá, Colombia, octubre de 2010, número 41

### SISTEMA UNIVERSITARIO ESTATAL (SUE)

*El dilema entre los intereses colectivos de las universidades  
y los del gobierno de turno*



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA  
ciencia y tecnología para el país

unimedios  
centro de información

## Sumario

Este documento tratará sobre el Sistema Universitario Estatal (SUE), haciendo un repaso de su origen, del entorno legal en el cual se creó y mostrando algunos ejemplos de modelos parecidos en el exterior. Se presentarán los puntos de vista de algunos académicos que ofrecerán los aspectos positivos y negativos de este organismo que reúne a 32 universidades del país y cuya misión es vital para un segmento importante de la vida educativa en Colombia.

## Introducción

A mediados de la década del cincuenta del siglo XX surgió un nuevo esquema de análisis de la realidad social que se abrió espacio con fuerza en el mundo de la ciencia política, denominado enfoque sistémico. Este se caracterizó por ver la sociedad desde la perspectiva de los sistemas y las estructuras. Entre los principales autores de esta corriente del pensamiento figuraron Gabriel Almond, Samuel Huntington y David Easton, entre otros.

Al momento de definir el concepto sistema, Easton, citado por Rodrigo Losada y Andrés Casas, señaló que se trataba de “un conjunto de interacciones dentro del cual puede existir”<sup>1</sup> y Karl W. Deutsch lo explicaba “como una colección de unidades o componentes reconocibles que se mantienen unidos y varían juntos, en forma suficientemente regular para poder ser descrita”<sup>2</sup>.

Acercándose a su razón de ser, es importante señalar algo relacionado con su operatividad, para lo cual se debe citar una de las presunciones básicas de este concepto, según la cual “las partes que componen un sistema, en particular sus estructuras internas, mantienen una interdependencia real entre sí: cuando una parte del sistema cambia, otras partes de este se modifican”<sup>3</sup>.

Por último, Easton señalaba que existía un gran sistema denominado político que, a su vez, se subdividía en un sistema intrasocietal (lo nacional) y otro extrasocietal (lo internacional). En el primero se encuentra un sistema social que, adicionalmente, acoge también a sistemas como el económico, el cultural, el demográfico y el educativo. Precisamente, es este último el objeto de interés de esta edición de *Claves para el debate público*.

En el sistema educativo de un país se incluyen los diferentes segmentos en los que se divide este sector y que para el caso colombiano, de acuerdo con los criterios del Ministerio de Educación Nacional (MEN), son: preescolar, básica, media y superior. En el transcurso de la historia, esta expresión ha sido usada con diversos fines, sobre todo para englobar a las diversas variables que lo componen.

El sistema de educación superior cuenta con el Sistema Universitario Estatal (SUE), que, como encargado de este segmento de la formación, reúne a las instituciones de educación superior del orden estatal, a las que representa ante otras instituciones.

---

<sup>1</sup> Losada L., Rodrigo y Casas Casas, Andrés. "Enfoques para el análisis político". *Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política*, n.º 235, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2008.

<sup>2</sup> Losada L., Rodrigo y Casas Casas, Andrés. Óp. cit., p. 235.

<sup>3</sup> Losada L., Rodrigo y Casas Casas, Andrés. Óp. cit., p. 236.

## I. *Antecedentes*

La educación superior es un bien público prestado por instituciones cuya naturaleza jurídica se divide en dos vertientes: particular y estatal. En la presente edición de *Claves para el debate público* el interés se centrará en el segundo sector, surgido, según plantea José Joaquín Brunner, a mediados del siglo XIV con el Cisma de Occidente, provocado luego de que Martín Lutero hizo públicas sus reivindicaciones.

“Con la ruptura de la cristiandad ‘universal’ se desarrollan también los sentimientos nacionales y aparecen los primeros elementos de los estados–naciones, poniéndose término así a las pretensiones universalistas del antiguo orden universitario. En adelante se fundarán universidades nacionales, que nacen con la impronta política de su territorio e idioma (los historiadores mencionan habitualmente el ejemplo de la Universidad de Praga como la primera de este tipo), mientras que las universidades antiguas irán identificándose, o las forzarán a hacerlo, con el Estado (las monarquías nacionales), como ocurrió en Francia”<sup>4</sup>.

De acuerdo con este autor, la transformación de la universidad de lo público en estatal se asienta totalmente “cuando la vieja universidad alemana de Halle es cerrada por Napoleón. Sus autoridades recurren al Rey Federico Guillermo III, solicitándole la restauración de la universidad en otro lugar. Responde el Rey: ‘¡Esto es justo!, ¡esto es lo correcto! El Estado debe reemplazar a través de la fuerza intelectual lo que ha perdido en poder material’”<sup>5</sup>.

A partir de este momento empiezan a despuntar los tradicionales modelos de educación superior (alemán, francés, británico y norteamericano), que se expandieron y marcaron las tendencias de los diversos tipos de universidades en el mundo en un lapso de 150 años. Esta arista del tema puede ampliarse en *Claves para el debate público 39: Agendas del conocimiento. Un modelo que proyecta a la Universidad Nacional de Colombia al siglo XXI*<sup>6</sup> o consultando a autores como Burton R. Clark o Jamil Salmi, entre otros.

En la actualidad, pese a las especificidades de las instituciones –unas se dedican a la investigación, otras a la docencia y las hay que combinan ambas variables–, las universidades estatales continúan su labor académica, pero en un ambiente cada vez más hostil, caracterizado por una sociedad civil más exigente y unos gobiernos que buscan eludir cada vez más sus responsabilidades, sobre todo en el campo de la financiación o imponiendo restricciones a su quehacer<sup>7</sup>.

Bajo este entorno, desde mediados del siglo XX se registraron algunos casos de universidades estatales que se unieron con el fin de defender sus intereses o satisfacer la demanda educativa de la población. Aunque no es común, ni mucho menos una tendencia, en algunos países se presentó una clara escisión del sistema universitario general que dio origen a la creación de capítulos independientes para este segmento de instituciones, muchos con el nombre de sistema, con estatutos y obligaciones específicas, que las deslindaron de las instituciones privadas. Con el fin de ilustrar a los lectores, presentamos algunos de estos ejemplos.

---

<sup>4</sup> Brunner, José Joaquín. *Transformaciones de la universidad pública*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Miguel Enríquez (CEME), p. 4. Septiembre del 2005.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> La versión digital se puede consultar en: <http://www.agenciadenoticias.unal.edu.co/nc/claves/>.

<sup>7</sup> Un ejemplo reciente de los problemas que aquejan a los entornos universitarios: [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=1328066](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1328066).

En la década del sesenta nace el Sistema de Universidades del Estado de California (Estados Unidos), proyecto derivado de la puesta en marcha del Plan Maestro de Educación Superior, previsto inicialmente para diez años y cuya finalidad fue aumentar su capacidad instalada y, de esta manera, responder eficientemente a las exigencias de una comunidad con exceso de estudiantes graduados de los colegios que no podían continuar con su formación terciaria por falta de cupos en las IES.

Hoy, medio siglo después de su formulación, este organismo hizo balance de su gestión y reveló que los resultados alcanzados han satisfecho sus objetivos sin sustanciales modificaciones respecto al esquema original. “El Plan Director ha demostrado ser un instrumento de planificación permanente y dominante y desde 1960 ha sufrido pocas modificaciones importantes. Se ha alcanzado en un corto plazo que este sistema altamente diferenciado en el Estado de California presente un equilibrio en las instituciones públicas terciarias tanto en el acceso, como en la calidad y, en alguna medida, en la contención de los costos para los contribuyentes”<sup>8</sup>.

Sin embargo, en medio de la euforia, los factores que hicieron posible el nacimiento del sistema nuevamente han aflorado y los responsables de la educación en California se han marcado otros retos que garanticen una oferta robusta hacia el futuro. Entre los objetivos trazados figura el aumento de las metas para los estudiantes que cumplan con los requisitos para ingresar a las universidades que lo componen, incrementar la movilidad entre alumnos y las tasas de graduación.

“El Estado debe hacer progresos significativos en el cierre de la brecha de habilidades y los californianos recibirán los beneficios de una economía cada vez más móvil si se implementan estas recomendaciones”, dijo Hans Johnson, investigador principal del PPIC y autor del reporte<sup>9</sup>. “Hay otros beneficios también. Mayor número de estudiantes que reúnan los requisitos de ingreso a la universidad y mayores índices de transferencia tendrán como resultado un cuerpo estudiantil más diverso –racial, étnica y económicamente– en los campus de UC y CSU”<sup>10</sup>.

Un ejemplo más cercano lo constituye el Sistema Universitario Estatal de Bolivia<sup>11</sup>, que integra a “universidades que funcionan en las nueve capitales de departamento y en la localidad minera de siglo XX”<sup>12</sup>, entre cuyas funciones figura, al igual que en Colombia, elaborar indicadores que establezcan el desempeño de estas instituciones educativas.

Una muestra de los resultados que publican es la siguiente: “Un elemento digno de mención es el crecimiento de la cobertura que tiene la universidad privada en los departamentos donde existen planteles de este tipo de administración.

---

<sup>8</sup> Aubrey Douglass, John. *From chaos to order and back? A revisionist reflection on the California Master Plan for Higher Education and thoughts about its future*, California, Universidad de California–Berkeley, mayo del 2010, pp. 2 y 3.

<sup>9</sup> El estudio se titula *Higher education in California: new goals for the Master Plan*. Su elaboración correspondió al Public Policy Institute of California (PPIC).

<sup>10</sup> Public Policy Institute of California (PPIC). *La revisión del Plan Maestro para la Educación Superior es esencial para cerrar la brecha de habilidades*. Comunicado de prensa. San Francisco, abril del 2010.

<sup>11</sup> Es importante señalar que el sistema de educación superior de Bolivia lo componen 35 universidades, de las cuales 25 son privadas y 10 públicas, a saber, Universidad Mayor de San Francisco Xavier, Universidad Mayor de San Andrés, Universidad Mayor de San Simón, Universidad Autónoma Tomás Frías, Universidad Técnica de Oruro, Universidad Autónoma René Gabriel Moreno, Universidad Autónoma Juan Misael Saracho, Universidad Técnica del Beni, Universidad de Pando y Universidad Nacional de Siglo XX.

<sup>12</sup> Véase más en: <http://educacionbolivia.yaia.com/educacionsuperioruniversitaria.html>.



Desayuno de rectores de las universidades estatales y representantes de otras entidades para tratar el tema de la Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación. Tuvo lugar en la Universidad Nacional de Colombia el 2 de diciembre de 2008.

En particular La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, que en 1985 cubrían solo el 3,0% de la demanda; en 1988 el 9,2%; en 1990 el 12,4% y para 1992 representó un 20% del total, lo cual significa que hay una mayor demanda de educación universitaria privada ante los problemas de la educación que enfrentan las universidades estatales. En la actualidad atienden a cerca de 26 mil alumnos del total de estudiantes universitarios<sup>13</sup>.

En Chile, el nombre de sistema es sustituido y el conjunto de IES de ese país se reúne bajo el rótulo de Consorcio de Universidades Estatales (CUE)<sup>14</sup>, integrado por 14 instituciones de educación superior y cuya misión consiste en: “a. Ser una instancia de coordinación, cooperación y complementación; b. Estudiar, promover y evaluar políticas públicas; c. Definir e identificar áreas y problemas de interés común; d. Desarrollar acciones conjuntas en aspectos académicos, administrativos y económicos; e. Favorecer el intercambio de información y asociación, y f. Aprovechar el uso compartido de recursos disponibles”<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> Las instituciones que conforman el Consorcio de Universidades Estatales de Chile son: Universidad de Tarapacá, Universidad Arturo Prat, Universidad de Antofagasta, Universidad de Atacama, Universidad de Playa Ancha, Universidad de Chile, Universidad de la Serena, Universidad de Valparaíso, Universidad Bío Bío, Universidad de Santiago de Chile, Universidad Tecnológica Metropolitana, Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Universidad de Talca, Universidad de la Frontera, Universidad de los Lagos y Universidad de Magallanes.

<sup>15</sup> Tomado de la página oficial del Consorcio de Universidades Estatales de Chile (CUE): <http://www.universidadesestatales.cl/cue/>.

En otros países como España y México existe la figura del Consejo de Rectores de las Universidades Estatales, o en Francia se instituyó un organismo denominado Presidentes de Universidades. Cada uno, con su particular estilo, orienta su trabajo a la representación de las instituciones y a la defensa de los intereses de estas ante las instancias de toma de decisión en las ramas ejecutiva y legislativa.

En la década del noventa nace en Colombia el Sistema Universitario Estatal (SUE), del cual se hará mención más adelante.

## Colombia

Antes de entrar en detalle con el SUE, es preciso hacer un barrido histórico-jurídico que permita tener una idea del entorno legal en que surgió. Desde 1886 hasta la fecha se han promulgado en Colombia un total de 270 leyes sobre educación superior. La primera expedida fue la número 0007 del 25 de agosto de 1886 y versó “sobre el número, nomenclatura y procedencia de los ministerios del despacho ejecutivo”<sup>16</sup>, uno de los cuales sería el de Instrucción Pública, y la más reciente fue la número 1324 del 13 de julio del 2009, por la cual “se fijan parámetros y criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación, se dictan normas para el fomento de una cultura de la evaluación, en procura de facilitar la inspección y vigilancia del Estado y se transforma el Icfes”<sup>17</sup>.

En términos generales, en el transcurso de 124 años las temáticas abordadas en las normas promulgadas por los diversos gobiernos sobre este nivel de formación en el país han girado en torno a la reglamentación de las diversas profesiones o disciplinas, como la Ley 0012 de 1905, “por la cual se autoriza la reglamentación de la medicina y de la abogacía”<sup>18</sup>; la Ley 0039, “por la que se establece la enseñanza de comadronas y enfermeras de la Facultad de Medicina”<sup>19</sup>, o la Ley 1006 de 2006, que “reglamenta la profesión de administrador público y deroga la ley quinta de 1991”<sup>20</sup>.

Las hubo que dictaron responsabilidades sobre el ordenamiento del tipo de instituciones que ofrecían la formación, como la Ley 0032 de 1911, por la “cual se reorganiza la Escuela Central de Artes y Oficios (Asilo de Niños Desamparados) de Bogotá”<sup>21</sup> y la Ley 0062 de 1916, “por la cual se fomentan algunas corporaciones pedagógicas”<sup>22</sup> o, en cambio, otras se refirieron a la cobertura geográfica del aprendizaje en el nivel terciario, como la Ley 1084 del 2006, por la que “el Estado fortalece la educación superior en las zonas apartadas y de difícil acceso”<sup>23</sup>.

<sup>16</sup> Diario Oficial 6,785, jueves 2 de septiembre de 1886. Ley 0007 de agosto 25 de 1886. Véase más en: [http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-102507\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-102507_archivo_pdf.pdf).

<sup>17</sup> Véase más en: [http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-210697\\_archivo\\_pdf\\_ley\\_1324.pdf](http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-210697_archivo_pdf_ley_1324.pdf).

<sup>18</sup> Diario Oficial 12,327, viernes 14 de abril de 1905. Ley número 12 del 8 de abril de 1905. Véase más en: [http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-102525\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-102525_archivo_pdf.pdf).

<sup>19</sup> Diario Oficial números 17378 y 17379, lunes 25 de octubre de 1920. Ley 0039 de octubre 22 de 1920. Véase más en: [http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-102484\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-102484_archivo_pdf.pdf).

<sup>20</sup> [http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-93882\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-93882_archivo_pdf.pdf).

<sup>21</sup> Ley 0032 del 10 de noviembre de 1911. Véase más en: [http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-102453\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-102453_archivo_pdf.pdf).

<sup>22</sup> Diario Oficial Número 15971, sábado 16 de diciembre de 1916. Ley 0062 de Diciembre 12 de 1916. Véase más en: [http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-102480\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-102480_archivo_pdf.pdf).

<sup>23</sup> Diario Oficial 46. 350 de 2006. Ley 1084 del 4 de agosto de 2006. Véase más en: [http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-105594\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-105594_archivo_pdf.pdf).



Desayuno de rectores de universidades. Tuvo lugar el 11 de febrero de 2009.

Otras leyes fueron más amplias en su alcance al darle validez, por ejemplo, a los tratados de cooperación que Colombia suscribía con otros países. Un ejemplo es la Ley 49 de 1898, “aprobatoria de la convención entre Colombia y el Ecuador sobre libre ejercicio de profesiones liberales”<sup>24</sup>, o la Ley 0063 de 1912, por la “cual se aprueba una convención entre Colombia y Bolivia y estos se comprometen a enviarse recíprocamente cinco ejemplares de cada una de las siguientes publicaciones que se hagan en sus respectivos territorios o en el extranjero”<sup>25</sup>.

Por su parte, hubo leyes que invalidaron normas vigentes, a saber, la 0032 del 26 de febrero de 1887, con la que se “reforma la número 3 y deroga el artículo 8 de la Ley 14 de 1887”<sup>26</sup>, o la Ley 1294 de 2009, por la “cual se modifica el artículo 30 de la Ley 1176 de 2007”<sup>27</sup>. Las había tan estrictamente específicas como las que trataban asuntos como la financiación de las instituciones, como la Ley 1178 del

<sup>24</sup> Diario Oficial 10,8859 viernes 13 de enero de 1899. Ley 49 del 15 del diciembre del 1896. Véase más en: [http://www.mineduacion.gov.co/1621/articulos-102523\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineduacion.gov.co/1621/articulos-102523_archivo_pdf.pdf).

<sup>25</sup> Diario 14748, miércoles 20 de noviembre de 1912. Ley 0063 del 6 de noviembre de 1912. Véase más en: [http://www.mineduacion.gov.co/1621/articulos-102454\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineduacion.gov.co/1621/articulos-102454_archivo_pdf.pdf).

<sup>26</sup> Diario Oficial 6,971, jueves 3 de marzo de 1887. Ley 0032 del 26 de febrero de 1887. Véase más en: [http://www.mineduacion.gov.co/1621/articulos-102509\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineduacion.gov.co/1621/articulos-102509_archivo_pdf.pdf).

<sup>27</sup> Diario Oficial Número. 47.311 de 3 de abril de 2009. Ley 1294 de abril 3 de 2009. [http://www.mineduacion.gov.co/1621/articulos-187664\\_archivo\\_pdf\\_ley\\_1294\\_2009.pdf](http://www.mineduacion.gov.co/1621/articulos-187664_archivo_pdf_ley_1294_2009.pdf).

27 de diciembre de 2007, por la “cual se autoriza a la Asamblea Departamental del Meta para ordenar la emisión de la estampilla ‘Universidad de los Llanos’, 32 años construyendo Orinoquia y se dictan otras disposiciones”<sup>28</sup>, o dedicadas a temas como la jubilación de los docentes, que se trató en la Ley 0114 de 1913, por la “que se crean pensiones a favor de los maestros de escuela”<sup>29</sup>.

Sin embargo, se han publicado unas pocas leyes que englobaron toda la esencia de la educación superior de Colombia. La primera fue la número 11 de 1927, expedida durante la presidencia del conservador Miguel Abadía Méndez. La finalidad de esta legislación fue “autorizar al gobierno para comprar lotes de terreno y construir los edificios para la Universidad Nacional, y se dictan otras disposiciones sobre instrucción pública”<sup>30</sup>.

En la siguiente década, específicamente durante la primera administración del presidente liberal Alfonso López Pumarejo, se expide una norma que amplió los alcances de la anterior y contribuyó a dar un giro a la formación terciaria del país. Se trató de la Ley 68 de 1935 o Ley Orgánica de la Universidad Nacional de Colombia, que reglamenta su quehacer y, en esencia, el de la educación superior estatal al darle forma, entre otros aspectos, a sus órganos de control interno y concebir la agrupación de todas las escuelas e institutos que estaban dispersos en la ciudad en torno a un campus. Así lo señala el artículo 5, por el que se ordena la compra de terrenos adecuados “para el alojamiento, organización y buen funcionamiento de la Universidad”<sup>31</sup>.

La tercera y última legislación que englobó la esencia del aprendizaje terciario implica un salto en la historia hacia la década del noventa del siglo XX, cuando se promulga la Ley número 30 de 1992, por la que “se organiza el servicio público de la educación superior”. Esta incluyó temas generales como el campo de acción de las IES, los programas académicos, los títulos y los exámenes de Estado, la autonomía de las universidades y vigilancia y control; los sistemas nacionales de acreditación e información y el régimen especial de las universidades del Estado y de las otras instituciones de educación superior, entre otros aspectos.

También se reglamentó el quehacer de las instituciones del entorno formativo como el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes) y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex).

## II. *Nace el SUE*

Entre los años setenta y ochenta del siglo XX aparecieron algunas asociaciones que integraron a instituciones de educación superior de naturaleza estatal para trabajar colectivamente. Sin embargo, esta iniciativa no progresó porque se crearon varios grupos de universidades, con perfiles parecidos, que, según explica Víctor Manuel Moncayo Cruz, ex rector de la Universidad Nacional de Colombia, trajo como consecuencia la generación “de rivalidades y enfrentamientos entre ellas”, lo que llevó a su desaparición.

<sup>28</sup> Véase más en: [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-150418\\_archivo\\_pdf.unknown](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-150418_archivo_pdf.unknown).

<sup>29</sup> Diario oficial 15069 de lunes 15 de diciembre de 1913. Ley 0114 del 4 de diciembre de 1913. Véase más en: [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-102456\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-102456_archivo_pdf.pdf).

<sup>30</sup> Diario Oficial 20.595, Bogotá, jueves 15 de septiembre de 1927. Ley 11 del 13 de septiembre de 1927.

<sup>31</sup> Véase más en la Ley Orgánica de la Universidad Nacional. Ley 68 del 7 de diciembre de 1935.





Reunión de rectores de universidades públicas. Tuvo lugar el 19 de mayo de 2009.

Más adelante, la Constitución Política de 1991 constituyó el punto de partida para la generación de un nuevo sistema de educación en todos los niveles en Colombia. En efecto, en los artículos 67, 68 y 69 de la Carta Magna se trazaron los caminos que se debían recorrer a partir de ese momento para alcanzar el deber ser de este sector. Sin embargo, es el último artículo el que hace referencia específica al aprendizaje terciario.

“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. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”<sup>32</sup>.

Lo expresado en esta cita fundamenta la creación del SUE, producida con la Ley 30 de 1992. En su Capítulo III, sobre el régimen especial de todas las universidades oficiales y en el desglose de este asunto en el Título I, de la naturaleza jurídica de estas instituciones, se hace alusión por primera vez al sistema universitario estatal, considerando la necesidad de su conformación.

En efecto, el artículo 69 señala: “Las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo (...).

<sup>32</sup> <http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index.pdf>.

Los entes universitarios autónomos tendrán las siguientes características: personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden (...).

El carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero y el régimen de contratación y control fiscal, de acuerdo con la presente Ley<sup>33</sup>.

Más adelante, en el Capítulo IV, la Ley 30 ordena la creación del Sistema de Universidades del Estado, integrado por las IES estatales y públicas, al que le trazaron varios objetivos, plasmados en el Artículo 81, así: “a) Racionalizar y optimizar los recursos humanos, físicos, técnicos y financieros. b) Implementar la transferencia de estudiantes, el intercambio de docentes, la creación o fusión de programas académicos y de investigación, la creación de programas académicos conjuntos, y c) Crear condiciones para la realización de evaluación en las instituciones pertenecientes al sistema<sup>34</sup>. En el siguiente artículo, el número 82, se establecen algunas de las obligaciones en su quehacer: “Las universidades estatales u oficiales deberán elaborar planes periódicos de desarrollo institucional, considerando las estrategias de planeación regional y nacional<sup>35</sup>.”

En el Capítulo V del régimen financiero, nuevamente se menciona al sistema cuando se trata lo relacionado con la distribución de los recursos a las IES. En efecto, el Artículo 87 así lo reafirma: “A partir del sexto año de la vigencia de la presente ley, el gobierno nacional incrementará sus aportes para las universidades estatales u oficiales en un porcentaje no inferior al 30% del incremento real del Producto Interno Bruto. Este incremento se efectuará en conformidad con los objetivos previstos para el Sistema de Universidades Estatales u oficiales y en razón al mejoramiento de la calidad de las instituciones que lo integran<sup>36</sup>.”

A renglón seguido, en el párrafo uno, se clarifica el nombre del responsable de esta tarea. “El incremento al que se refiere el presente artículo se hará para los sistemas que se creen en desarrollo de los artículos 81 y 82 y los dineros serán distribuidos por el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), previa reglamentación del gobierno nacional<sup>37</sup>.” En síntesis, aunque los anteriores artículos son los únicos en los que se hace mención expresa del SUE, es importante recalcar que, debido a la amplitud de los objetivos de este organismo, su actividad podía verse afectada directa o indirectamente por lo expresado en otros apartados de la Ley.

El profesor Moncayo Cruz asegura: “La Ley 30, al lado de la regla de financiación, que es el ajuste inflacionario anual del presupuesto que reciben las universidades públicas, del principio de autonomía, el de equiparar a las universidades como entes autónomos, en la categoría que creó la Constitución del 91, estableció que el conjunto de las universidades estatales constituía un sistema”.

Sin embargo, señala que aunque la Ley marcó la necesidad de crear el sistema, no lo proveyó de pautas de organización interna y, por esta razón, durante varios

---

33 Véase más en: [http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-85860\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-85860_archivo_pdf.pdf).

34 Óp. cit., p. 17.

35 Óp. cit., p. 17.

36 Óp. cit., p. 18.

37 Óp. cit., p. 18.



Reunión de rectores. Tuvo lugar el 18 de junio de 2009.

años este no funcionó en términos de su quehacer. Su existencia se circunscribió solamente al mandato de la ley y apenas hasta mediados de 1996 empezaron a darse algunas reuniones entre los rectores de las universidades para desarrollar algunas actividades de coordinación y armonización. Estas se desarrollaron, según cuenta el profesor Moncayo Cruz, bajo unas condiciones en las que “todas las universidades se situaron bajo un pie de igualdad y no en términos de superioridad de unas con respecto a otras o de organización de estratos dentro de ellas”.

Acerca de este periodo, Iván Enrique Ramos Calderón, rector de la Universidad del Valle, comenta: “Desafortunadamente se podría decir que hasta el 2002 el SUE no tiene mayor desarrollo y es solo a partir de ese año, con la creación de la Dirección de Educación Superior, que realmente el sistema tuvo un referente con el Ministerio de Educación Nacional (MEN), que permitió consolidarlo. Desde entonces hemos venido trabajando conjuntamente, ya que las universidades públicas somos entes estatales autónomos, pero para efectos de planeación estamos inscritos al Ministerio”.

Contextualizando la época –los inicios de la década del noventa–, el SUE surge en un ambiente en el que las universidades estatales habían perdido terreno frente a las privadas en lo concerniente a la oferta de la educación de pregrado y porque se había consolidado un proceso de crecimiento de las instituciones que ofrecían aprendizaje en el nivel terciario y que fueron básicamente de carácter privado o particular, lo que causó, además, la atomización del sistema de educación superior.

“A partir de 1940 comenzó una aparición acelerada de entes universitarios, fenómeno que respondió en gran parte a la creciente demanda de educación postsecundaria, pero que se desarrolló en un medio carente de planificación y sin la clara orientación de una verdadera política nacional, objetiva, moderna y visionaria de la educación. (...) Esta avalancha seguirá en las décadas siguientes, de tal forma que en 1966 el número de instituciones universitarias llega a 41, en 1977 a 112 y en 1981 a 190”<sup>38</sup>.

Asimismo, fue una época que marcó el enrutamiento de los esfuerzos de las instituciones públicas hacia la educación de posgrado. “A partir de la década del noventa, debido, entre otros aspectos, a la formulación de la Ley 29 de 1990, con la que se dieron los primeros pasos para caracterizar el quehacer científico del país, y a la creación de los primeros doctorados, el sistema de educación superior colombiano empezó a girar su enfoque de formación hacia la investigación”<sup>39</sup>.

## Tareas

En cumplimiento del tercer objetivo del Artículo 82, el Sistema Universitario Estatal (SUE) emprendió en 2001 un proyecto de elaboración de los indicadores de gestión que le permitiera caracterizar el desempeño de las universidades. Con esta información, el gobierno distribuía una parte del presupuesto que le corresponde a las instituciones de acuerdo con lo señalado en el Artículo 87.

Finalmente, el modelo obtenido se basó en la correspondencia entre el indicador de capacidad (ICAD), que mide los medios con que cuenta una institución educativa del nivel terciario, y dos indicadores de resultados: uno de formación académica (IRFORM) y otro de producción (IRPROD).

El ICAD incluye dos variables; presupuesto de la institución y el número de profesores de tiempo completo con los que cuenta, mientras que el IRFORM abarca el número total de estudiantes, el número de matriculados por primera vez, el número de programas, el número de graduados y el número de programas acreditados y el IRPROD, por su parte, tiene en cuenta el número de grupos de investigación, el número de proyectos de investigación, el número de revistas indexadas y el puntaje por publicaciones Ln. En los tres indicadores a cada una de las variables se les asignó una ponderación que los categorizaba.

Por la misma época, la Universidad Nacional de Colombia, aunque integraba la Subcomisión Técnica del Sistema, encargada de diseñar y construir los indicadores, simultáneamente realizó un ejercicio similar, en cumplimiento de las exigencias del *Plan de Desarrollo (1999-2003)*, que así lo indicaba<sup>40</sup>, pero con una marcada diferencia en el enfoque y en los objetos de análisis, dado que, según su visión, “la gestión se estudia en relación con los resultados y el impacto global”<sup>41</sup>.

De los estudios realizados al modelo SUE para establecer su eficiencia, el de un grupo de investigación de la Universidad Tecnológica de Pereira (UTP) permitió evidenciar algunas de sus debilidades, en atención a que lo examinó utilizando el

<sup>38</sup> Universidad Nacional de Colombia. *Guía informativa 1982-1983*, Bogotá, Vicerrectoría y Oficina de Planeación, 1982.

<sup>39</sup> Unimedios–Universidad Nacional de Colombia. “Agendas del conocimiento. Un modelo que proyecta a la Universidad Nacional de Colombia al siglo XXI”. *Claves para el debate público*, N° 39, Bogotá, agosto de 2010, pp. 15 y 16.

<sup>40</sup> Oficina Nacional de Planeación–Universidad Nacional de Colombia. *Correlación entre inversión social y resultados. Sistema de Indicadores de la Universidad Nacional de Colombia*, Bogotá, (s. f.), p. 9.

<sup>41</sup> Oficina Nacional de Planeación–Universidad Nacional de Colombia. Óp. cit., p. 9.



Beatriz Sánchez Herrera, Vicerrectora General de la Universidad Nacional de Colombia.



Victor Manuel Moncayo, ex rector de la Universidad Nacional de Colombia.



Iván Enrique Ramos Calderón, rector de la Universidad del Valle.



Alberto Uribe Correa, rector de la Universidad de Antioquia.

método de Análisis Envolvente de Datos (DEA)<sup>42</sup>. Las conclusiones ofrecidas por los académicos de la UTP mostraron que “dada las inconsistencias que presenta el enfoque del modelo SUE, (al sobreestimar para algunas universidades su desempeño, por ejemplo el caso FPS Ocaña), además de presentar este enfoque (SUE) una mayor pérdida de la variabilidad de la información contenida en los datos originales que la que conlleva la aplicación del enfoque DEA, de lo anterior se puede inferir que este es el más adecuado para valorar las eficiencias de la universidades con respecto al factor de producción”<sup>43</sup>.

A partir de ese momento, el modelo elaborado por el SUE ha sido sometido a constante revisión y evaluación de sus indicadores y se le han aplicado reformas, la más reciente en julio del presente año. Así lo explica Jorge Martínez Collantes,

<sup>42</sup> Se trata de una herramienta de análisis económico cuantitativo válida para estudiar el desempeño de unidades productivas, sectores y países que procura constituirse en un instrumento superior del tradicional enfoque basado en el simple cálculo de indicadores de productividad parcial, ya que posee la ventaja de facilitar un tratamiento multidimensional, tanto del lado del espacio de los insumos o factores como del de los productos con que se trabaje, sin que ello implique la necesidad de sistematizar y procesar múltiples indicadores entrecruzados. El análisis envolvente de datos nos brinda una perspectiva sistémica e integrada para estudiar, en forma comparada, el desempeño de las unidades de producción bajo análisis. Véase más en: <http://www.cepal.org/cgi-bin/get>.

<sup>43</sup> Soto Mejía, José A., Arenas Valencia, Wilson y Trejos C., Álvaro A. "La producción académica como uno de los indicadores del desempeño de las universidades públicas colombianas desde la perspectiva del Análisis Envolvente de Datos". En: *Scientia Et Technica*, Vol. XI, N° 28, Universidad Tecnológica de Pereira, octubre de 2005, p. 114.

profesor del Departamento de Matemáticas y Estadística de la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional de Colombia y participante activo del proceso de diseño y análisis de los indicadores del sistema: “Este fue un modelo de indicadores de entrada y de salida y posteriormente se le fueron incorporando indicadores de proceso. En este momento, el único que hay de este tipo es uno de bienestar”.

El profesor Martínez Collantes agrega que, en esencia, “el sistema de análisis de los indicadores que nosotros planteamos no pretende comparar las universidades grandes con las universidades pequeñas, no. Lo que pretende es mostrar cuál es el desempeño de una universidad de acuerdo con su capacidad”.

Una segunda acción que desempeña este organismo es acompañar a las universidades, asumiendo su vocería para hacer pública la postura de este gremio ante situaciones que afecten la integridad de las instituciones, tanto en colectivo como en situaciones específicas. Asimismo, ha hecho pública su posición ante asuntos extraordinarios, por ejemplo, cuando el Viceministro de Educación Superior, Gabriel Burgos Mantilla, fue víctima de un atentado (4 de junio de 2007).

Sobre esta faceta, Carlos Alberto Garzón Gaitán, profesor del Departamento de Ingeniería Química y Ambiental de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de Colombia, quien, en su condición de jefe de la Oficina de Planeación de esta institución (1999-2003), representó a la Institución en muchas reuniones del SUE, explica: “Ha jugado un papel gremial, que ha sido como el más conflictivo, porque ha representado ante el Estado, a través de un único colegiado, los intereses de lo público y ha contribuido a establecer una relación, desde la autonomía de lo público, con el Ministerio de Educación”.

En términos de composición, actualmente el SUE integra en condición de miembros a 32 universidades estatales y oficiales de las 48 IES de esta naturaleza que hay en el país, de acuerdo con la información del Ministerio de Educación Nacional. Estas son: Universidad Nacional de Colombia, Universidad de Antioquia, Universidad Industrial de Santander, Universidad del Valle, Universidad de Caldas, Universidad de Cartagena, Universidad Militar, Universidad de Nariño, Universidad de Pamplona, Universidad Pedagógica Nacional, Universidad Tecnológica de Pereira, Universidad Surcolombiana, Universidad del Cauca, Universidad del Magdalena, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Universidad de Amazonia, Universidad de Atlántico, Universidad Tecnológica de Chocó, Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, Universidad de Córdoba, Universidad de Cundinamarca, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Universidad de La Guajira, Universidad de los Llanos, Universidad Popular de Cesar, Universidad del Quindío, Universidad de Sucre, Universidad del Tolima, Universidad Francisco de Paula Santander (Cúcuta), Universidad Francisco de Paula Santander (Ocaña), Universidad Nacional Abierta y a Distancia y Universidad del Pacífico.

Sin embargo, es importante mencionar que en el sistema funcionan dos capítulos regionales. El primero es la Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero–Alma Mater, creada en 1997, con la misión de “contribuir al fortalecimiento de las universidades públicas del Eje Cafetero colombiano y la educación superior de la región, propiciar su plena integración a las labores propias de la academia, aportar a la construcción social del desarrollo regional y apoyar la gestión y ejecución de proyectos de las autoridades públicas a nivel local, regional y nacional”.



El segundo se denomina Sistema de Universidades Estatales del Caribe Colombiano (SUE–Caribe), que nace en 1999 cuando las IES estatales ubicadas en los nueve departamentos de esa región suscribieron un convenio de asociación. Entre los objetivos que se trazó esta agrupación se busca, “entre otros, crear programas académicos interinstitucionales para el desarrollo de la investigación y la extensión”<sup>44</sup>.

### III. *Los rostros del sistema*

El desempeño del Sistema Universitario Estatal genera comentarios positivos y negativos, no tiene términos medios de parte de la comunidad académica. *Claves para el debate público* consultó la opinión de algunos docentes que, de una u otra forma, han tenido relación con la gestión del SUE. Inicialmente se presentarán los aspectos favorables, partiendo de los relacionados con la contribución hecha por el sistema a sus miembros desde su creación.

#### **Cara**

Ricardo Gómez Giraldo, rector de la Universidad de Caldas, señala que el mayor aporte del SUE es “la capacidad de sentarnos todas las universidades públicas,

<sup>44</sup> Consejo de Rectores Sistema de Universidades Estatales del Caribe Colombiano (SUE–Caribe). Acuerdo N° 02 (marzo 07 del 2009).

como iguales, a estudiar y a priorizar nuestros retos. También la posibilidad de interlocución con el Ministerio de Educación Nacional”.

En este mismo sentido, el profesor Ramos Calderón añade que el “Sistema Universitario Estatal define cómo las universidades públicas tenemos que organizarnos para establecer una serie de programas que permitan la cooperación entre ellas, tratando de crear un sistema nacional de educación superior pública”.

Entre los logros del SUE, el rector de Universidad del Valle menciona haber alcanzado un consenso frente a la falta de financiación. “Este es un tema crucial para las universidades públicas frente al cual se ha pronunciado, logrando un reconocimiento por parte del gobierno nacional como una situación real que debe resolverse y que en este momento está en debate. Nos pronunciamos como sistema y logramos que la comunidad sea consciente de la situación que vivimos las universidad públicas, lo cual nos satisface porque estamos haciendo un trabajo que la comunidad reconoce”.

Para Alberto Uribe Correa, rector de la Universidad de Antioquia, “fue fundamental el apoyo y los aportes del Sistema Universitario y el consejo de rectores para conseguir algunos recursos adicionales al presupuesto de las universidades por el trabajo del SUE, aun con la oposición abierta y manifiesta del Ministerio de Educación Nacional”.

El profesor Garzón Gaitán explica que el sistema “aclaró cuál es el papel de lo público en el tema de la educación superior, y más ahora que se reclama, desde muchos lados, que debe hablarse de la educación terciaria en general como un servicio público que puede ser prestado por particulares también”.

Jorge Martínez Collantes considera que el quehacer histórico del SUE merece ser resaltado, en su opinión, por tres factores preponderantes. “Primero, por la creación de sistemas de información en las universidades públicas para poder reportar oportunamente la información. Segundo, las universidades reconocieron la necesidad de rendir cuentas con base en indicadores y, tercero, me parece que el SUE ha sido importante para que las universidades cuenten lo que hacen, porque antes no se contaba lo que se hacía”, explica.

Respecto al impacto de la aplicación de los indicadores en las IES estatales, el profesor Martínez Collantes explica: “Las universidades, con los recursos que tienen, han venido incrementando sus resultados: en publicaciones, en número de graduados, en número de admitidos y en calidad, como en los Ecaes. Este sistema de indicadores ha mostrado un avance en las entidades que puede ser porque se muestra lo que se venía haciendo, posiblemente, pero también es innegable al avance de algunas actividades que se ven en la medición”.

## **El sello**

Los aspectos negativos del Sistema Universitario Estatal se pueden dividir en dos: los relacionados con la representación y vocería que debe asumir frente a terceras instancias y el acompañamiento a las IES y el segundo bloque de hechos desfavorables hace referencia a la aplicación de los indicadores de gestión de las instituciones.

En el primer apartado, Beatriz Sánchez Herrera, vicerrectora general de la Universidad Nacional de Colombia, plantea un cuestionamiento: “El SUE me genera una preocupación muy grande porque, siendo el espíritu de este tener una





vocería de la universidad pública que analice las situaciones particulares de las universidades y lidere el desarrollo de las universidades públicas, ha tenido una alianza con el Ministerio de Educación que lo ha llevado a depender de este”.

La profesora Sánchez Herrera recuerda que “esa no fue la mirada con la cual el SUE se creó” y plantea que “si bien se aceptó que el Ministerio hiciera una secretaría técnica, no es sano para las universidades ni para el Ministerio ni para el país que el SUE funcione como lo ha venido haciendo, de manera reciente, como una dependencia o una asociación que depende en gran medida del Ministerio de Educación Nacional (MEN)”.

Coincide con esta postura el rector de la Universidad Caldas, quien hace notar los niveles de dependencia del SUE con el ente director de la educación en el país al asegurar: “Dependemos mucho de la actitud o voluntad del ministro de turno, tanto para reunirnos como para interactuar con el Ministerio de Educación Nacional”.

En este punto, el profesor Uribe Correa cree que, aunque la Ley 30 de 1992 les permitió a las universidades estatales tener una organización y actuar como cuerpo, “desafortunadamente, y pese a que ha habido intentos de conseguir una personería jurídica y una estructura formal, eso no se ha logrado. Considero que se han perdido posibilidades importantes”.

El rector de la Universidad de Antioquia puntualiza en los problemas estructurales y en la falta de liderazgo del sistema: “No quiero que entiendan que lo que quiero es un sindicato o un grupo de poder. Considero que lo que nos ha faltado es más cohesión, más organización, planificación, autonomía para

presentar nuestras propias iniciativas y hablar de iguales con el Ministerio o con el sector Ejecutivo y Legislativo”.

### **Lo malo de los indicadores**

Sobre el impacto que tiene la aplicación de los indicadores en la repartición de los recursos por parte del gobierno nacional, la profesora Sánchez Herrera, aunque reconoce que el trabajo realizado para su construcción ha sido “muy comprometido”, sostiene que ha tenido un “efecto un poco perverso” en las instituciones.

Sostiene que “con esta medición se pretende hacer una comparación entre las universidades, lo cual es absolutamente imposible. En la medida en que los indicadores se fueron desarrollando, se fueron agrupando las universidades en instituciones de alta, mediana y baja complejidad y se han ido refinando tanto los indicadores que lo que se terminó haciendo con ellos es una distribución en partes iguales”.

Por su parte, el profesor Martínez Collantes explica que la mayor dificultad que han encontrado en el proceso de revisión y diseño de indicadores de gestión de las universidades públicas es con los que miden la capacidad instalada o infraestructura física de las instituciones.

Asimismo, expresó su desacuerdo con los criterios utilizados para descartar algunas de las variables puestas en consideración en las diversas reuniones del Subcomité Técnico del SUE para su estudio y potencial inclusión entre los indicadores de gestión. “No se tienen en cuenta las que algunas universidades consideran importantes. ¿Por qué? Porque otras no los tienen y no creo que ese sea el sentido. (...) El hecho de que una universidad no tenga determinados recursos no le suma en su índice, pero otras sí lo tienen y lo mismo pasa en los resultados”.

Para hacer más gráfica esta situación, el académico planteó el siguiente ejemplo: “Cuando vamos a ver los recursos que tienen las universidades en medios de comunicación, algunas dicen que no porque no “tenemos emisora”. Pero el indicador lo que va a decir es que no la tiene y otras sí. Entonces, este mostrará que sí se tiene ese recurso y en qué incide en los resultados de su gestión académica. Los recursos lo que hacen es sumar a un indicador y no restar”.

El profesor Garzón Gaitán advierte de la extralimitación de funciones del MEN en el sistema, sobre todo en el tema de los indicadores. “Ahí hubo dos fases, una en la que el propio SUE y las propias universidades lo diseñaron, lo aceptaron y participaron en su conceptualización, y después creo que se cometió un pequeño error y es que el Ministerio lo hizo suyo”.

El académico sostiene que este menoscabo de autonomía en el manejo de estos datos puede acarrear la pérdida del norte en el proceso de mostrar el desempeño de las universidades y puede orientar la misión del sistema hacia acciones para las cuales no fue creado, como satisfacer las necesidades y prioridades del gobierno: “En los pasados ocho años fue la cobertura el tema central (presupuesto de la institución y el número de profesores de tiempo completo con los que cuenta), y ahora tendremos cuatro años de calidad”, aseveró.

Agregó que el Ministerio de Educación, “al hacer suya esa discusión tan rica del desempeño de las universidades, me parece que se cometió un error político. Si bien se debe usar para distribuir recursos o mejorar la racionalidad, se pierde



Ricardo Gómez Giraldo, rector de la Universidad de Caldas.



Jorge Martínez Collantes, profesor Departamento de Matemáticas y Estadística de la Universidad Nacional de Colombia.



Danilo Reinaldo Vivas Ramos, presidente del Sistema Universitario Estatal (SUE).



Carlos Alberto Garzón Gaitán, profesor del Departamento de Ingeniería Química y Ambiental de la Universidad Nacional de Colombia.

el control sobre un instrumento, que bien manejado hubiera podido avanzar a otras dimensiones. (...) Se ha perdido la dinámica del control del desarrollo del instrumento y puede no corresponder a lo que las universidades quieren mirar, sino a un interés mucho más general que obviamente depende de la coyuntura”.

Concuerda con este planteamiento el profesor Víctor Manuel Moncayo, quien asegura “que en los últimos años, en lugar de cobrar fuerza y dinamismo, el SUE se plegó mucho a las políticas y orientaciones del gobierno nacional, especialmente las de financiación. Quiso y lo logró al intervenir en los modelos que el SUE venía haciendo para la distribución por indicadores y (...) como el propósito era fundamentalmente ampliar la cobertura a toda costa y de cualquier manera, como efectivamente ocurrió, por esta razón el gobierno metió la mano en lo que venía haciendo el SUE”.

Esta intromisión, según explica el ex rector de la Universidad Nacional de Colombia, supuso una “política determinada sobre la universidad pública: la de unos indicadores muy simples, como el aumento puramente cuantitativo de la cobertura para definir la distribución de presupuesto usando una división de cuánto cuesta un alumno, dividiendo el número de recursos por el número de estudiantes a atender. Un simplismo que desconoce las funciones que no son únicamente docentes de la universidad, sino las del camino de la investigación y la extensión”.

Como consecuencia de este accionar, arguye, empezó a verse reflejada la influencia del MEN en la construcción de los indicadores, lo que significó “sucesivas iniciativas de reforma del sistema de financiación de las universidades públicas y esto empezó a expresarse en los planes de desarrollo, que era la idea de que el gobierno tuviera en sus manos el sistema de indicadores para hacer la distribución de recursos del presupuesto nacional y romper, digamos, los criterios de complejidad y densidad conceptual sobre los cuales ya se había avanzado en materia de indicadores”.

Esta dinámica precipitó, según comenta, que hace dos años comenzaran a publicarse documentos y análisis que empezaron a advertir los problemas financieros de las universidades estatales, que aún continúan, pero con mayor intensidad, y que se lesionara la autonomía de las instituciones, como ha ocurrido este año con los recursos adicionales –reconocidos por el Estado y que correspondieron a unos puntos por encima del dato de inflación–, “los que se otorgaron de manera indirecta, es decir, que nos los controlan las universidades sino Colciencias, el Icfes o el propio Ministerio de Educación. Son ellos los que prácticamente definen la destinación de las sumas adicionales”.

#### **IV. *El SUE se defiende***

*Claves...* consultó al rector de la Universidad del Cauca, Danilo Reinaldo Vivas Ramos, quien se desempeña como presidente del Sistema Universitario Estatal, para conocer sus puntos de vista acerca del quehacer del organismo que dirige y, asimismo, para que respondiera a las críticas de los académicos interrogados.

Respecto a los cuestionamientos sobre la falta de liderazgo del Sistema, el profesor Vivas Ramos se defiende señalando: “El SUE ha logrado una mayor interlocución de las Universidades Públicas, como sistema, con las entidades gubernamentales del sector de la educación, la ciencia y la tecnología, como el Ministerio de Educación Nacional y Colciencias, así como con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Congreso de la República y la Contraloría General de la Nación. Anteriormente, las relaciones con estas instancias de cada Universidad las establecía en forma individual y dependían, en sumo grado, de las ‘cercanías’ que se tuvieran con ellas o con el alto gobierno y los demás entes nacionales, atomizándose de esta manera el concepto de sistema y, en algunos casos, exponiendo su autonomía”.

El presidente del SUE destaca que, en medio de las dificultades financieras por las que atraviesa el Sistema Universitario Estatal desde años atrás, “su acción se ha concentrado en este aspecto, lo cual permitió que en el Proyecto de Ley sobre el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2010 se incluyeran recursos adicionales para el SUE por un valor cercano a los \$160 mil millones de pesos. Nunca antes durante el tiempo de la vigencia se había logrado una adición de recursos nacionales por esta cuantía”.

En relación con el objetivo básico de crear condiciones para la evaluación de las IES, asegura que este organismo logró el “establecimiento, definición y aplicación del Modelo Dinámico de Indicadores del SUE a través de procesos de concertación con el Ministerio de Educación Nacional, para de esta manera garantizar una adecuada distribución de los recursos derivados de la aplicación del Artículo 87 de la Ley 30 de 1992, por medio de la cual se organiza el servicio público de la educación superior del país. Anteriormente, esta actividad la realizaba de manera exclusiva el Ministerio de Educación Nacional”.



En contraste, aceptó las críticas sobre la falta de independencia del sistema y aseguró que “el SUE tiene que ganar mayores niveles de autonomía, esto debido a que aún los temas prioritarios de la educación superior los sigue colocando el Ministerio de Educación Nacional, que a su vez desarrolla la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Rectores del Sistema Universitario Estatal; esto genera en buena medida una actitud reactiva ante las medidas o políticas que se trazan desde el gobierno central, el SUE debe cumplir un mayor liderazgo en los temas relacionados con Educación Superior Pública”.

Sin embargo, explica que la razón por la cual no se han dado las condiciones para que la autonomía sea una constante es que el SUE es, en esencia, un órgano asesor del MEN para el desarrollo de la educación superior pública. Bajo estas condiciones, afirma que “es muy poco lo que puede generar a nivel de presión ante los organismos del Gobierno para obtener reivindicaciones o el cumplimiento de demandas de tipo gremial”.

En otras palabras, el profesor Vivas Ramos sostiene que “el SUE, que está conformado por todas las universidades públicas y coordinado por un Consejo Nacional de Rectores, no se expresa como gremio y su objetivo se centra en coadyuvar a la elaboración de políticas públicas para el sector público de la educación superior”.

## *Conclusiones*

Frente a las críticas que se hacen al sistema por su falta de independencia y pérdida de liderazgo, Beatriz Sánchez Herrera, vicerrectora general de la Universidad Nacional de Colombia, advierte y propone: “El SUE no está cumpliendo el papel para el cual fue creado y me parece que tiene que hacer un replanteamiento de este”. Para conseguirlo, la académica recomienda: “Tiene que proyectarse a futuro y revisar cuál es su verdadera función y proponerse un plan de desarrollo. He visto que en los últimos años, el SUE está respondiendo frente a situaciones coyunturales y ese no puede ser el papel de un Sistema Universitario Estatal frente al desarrollo del país”.

La profesora Sánchez Herrera hace un llamado al sistema a no olvidar su esencia y lo conmina a clarificar su norte: “El SUE representa a las universidades, pero lo que creo que falta es tener un propósito claro y un papel bien definido. Si el SUE interactúa como una dependencia del Ministerio, el análisis no es suficientemente afortunado para el país. El SUE debe tener, a mi juicio, un papel un poco más independiente y sin duda más crítico frente a las propuestas que se le están haciendo, ya sea para apoyarlas o rechazarlas. No necesariamente creo que sea un problema de rechazar las propuestas que vienen del Ministerio, pero es evidente que falta análisis y discusión por parte del SUE frente a la situación de la educación superior en el país”.

Respecto a la metodología para medir el desempeño de las instituciones, la funcionaria recalcó que su aplicación permitió agrupar a las universidades en categorías que poco ayudan a cumplir con los propósitos trazados. “Los indicadores, a mi juicio, no están sirviendo ni para medir lo que hacen las universidades ni tampoco para discriminar la distribución de los recursos”.

También lanzó un sentencia sobre la prueba de fuego que debe pasar el sistema: “Pensaría que si las universidades quieren preservar y mantener su autonomía, el SUE tiene que dar una lección de liderazgo, debe evaluarse y proyectarse en el papel que debe cumplir y asumir la responsabilidad que el país le ha otorgado”.

Iván Enrique Ramos Calderón, rector de la Universidad del Valle, recomienda: “Tenemos que trabajar para cohesionarnos. El sistema de universidades colombianas no es homogéneo, hay universidades grandes, medianas y pequeñas, eso está bien porque las necesidades de las regiones son distintas, porque las ofertas son distintas, pero de alguna manera las universidades estamos en mora para establecer mecanismos que nos ayuden a fortalecer el movimiento sistémico”.

El profesor Ramos Calderón invita al sistema a preocuparse por generar sinergias entre los miembros que permitan la creación de espacios académicos pertinentes para cada una de las regiones. “No puede ser que en una misma región ofrezcamos los mismos programas; deberíamos, de alguna manera, tener una oferta nacional para que las universidades enfatizen de acuerdo con sus regiones y sus posibilidades de desarrollo”.

Jorge Martínez Collantes, profesor del Departamento de Matemáticas y Estadística de la Universidad Nacional de Colombia, asegura que el SUE esencialmente debe cumplir las siguientes funciones: “Unir los esfuerzos de las universidades públicas para el desarrollo de la educación del país, discutir la problemática que le es común y la particular de la universidad pública en una forma unificada, manejar la relación con el sistema universitario nacional y tiene que analizar las fortalezas de unas para apoyar a otras, de esta manera el sistema universitario público se va a sentir beneficiado”.

Igualmente, lanzó un llamado de atención a los miembros del sistema: “En un comienzo, las universidades tenían más iniciativa en el marco del SUE, al menos en lo que a indicadores se refiere. Era una iniciativa de las universidades y el Ministerio de Educación la apoyaba, pero en los últimos periodos he notado que la iniciativa es del Ministerio. Eso me parece que fue un retroceso”.

Martínez Collantes ejemplificó esta situación al comentar lo sucedido con la producción de los indicadores a mediados de año. “Se hicieron todos los cálculos en el mes de julio por conveniencia política. Hubo presión para que se hiciera eso porque terminaba el gobierno (del Presidente Álvaro Uribe Vélez). Pero creo que los indicadores de desempeño de las universidades tienen que ser independientes del gobierno porque no es que se fuera a hacer un balance general. El balance general es a la sociedad y no necesariamente al gobierno de turno”.

Por su parte, Ricardo Gómez Giraldo, rector de la Universidad de Caldas, asevera que el SUE debe “asumir un poco más de capacidad administrativa. Probablemente aportarle recursos para que tenga al menos esa capacidad mínima administrativa, que le dará un poco más de ‘cuerpo’, si me permiten la expresión”.

En esta misma dirección, Alberto Uribe Correa, rector de la Universidad de Antioquia, puntualizó: “No quiero que entiendan que lo que quiero es un sindicato o un grupo de poder. Considero que lo que nos ha faltado es más cohesión, más organización, planificación, autonomía para presentar nuestras propias iniciativas y hablar de iguales con el Ministerio o con el sector Ejecutivo y Legislativo.

Y sentenció: “Todavía hay tiempo de dejar un organismo importante que apoye la educación superior; que apoye y respalde en la medida en que compartamos y construyamos al gobierno nacional en sus iniciativas, que lo ayude en la toma de decisiones para bien de las instituciones y del país; que ayude en la parte legislativa e interactúe con los legisladores”.

El profesor Garzón Gaitán instó al sistema para que contribuya a fortalecer el mecanismo de rendición de cuentas entre sus miembros y a las universidades para que lo hagan como corresponde a la importancia de esta figura. “No se trata de hacer videoconferencias que nadie ve, en momentos que nadie escucha, sino por todos los medios”.

El ex rector de la Universidad Nacional de Colombia, Víctor Manuel Moncayo, asegura que “en los últimos ocho años el Estado, a través del Ejecutivo, ha logrado por mecanismos indirectos cooptar a las universidades públicas. Es decir, impedir que ellas ejerzan el grado relativo de autonomía académica que tienen porque por la vía de los recursos y la financiación se les imponen determinados comportamientos”.

Advirtió que, por la expedición de diversas normas, se desmontaron algunas instituciones que se habían creado con la Ley 30 de 1992, como las de fomento que antes estaban en cabeza del Icfes y ahora están bajo la égida del Ministerio de Educación. “De alguna manera, las palancas del funcionamiento de las universidades estatales están en manos del Ministerio”.

Para contrarrestar estas situaciones, el académico recomienda inicialmente que el SUE “debería avanzar hacia una organización interna más sólida, que ojalá pudiera materializarse en un instrumento reglamentario que lograra obtener del gobierno para que la solidez de su funcionamiento y su desarrollo no se vea obstaculizado por decisiones administrativas del Ministerio de Educación y para que haya, de alguna manera, unas ciertas reglas de juego claras y definidas entre todas las universidades públicas”.

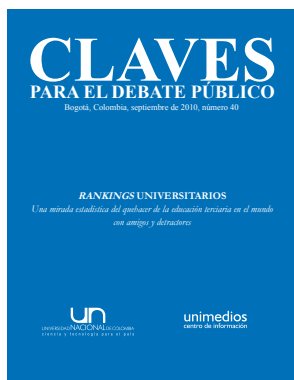
Por último, Danilo Reinaldo Vivas Ramos, presidente del SUE, concluyó: “El carácter diverso y autónomo que determina a nuestras universidades públicas es quizá el mayor activo que el SUE tiene para adelantar un amplio número de actividades entre las universidades miembros del sistema, tal que permitan desarrollar acciones colaborativas para propiciar avances compartidos para bien de cada una de las que hagan parte de dichos procesos. El caso más representativo es que, a pesar de la diversidad de instituciones, el trabajo por más y mejores recursos ha sido una tarea colectiva de todo el Sistema Universitario Estatal y de beneficio común”.

En síntesis, este documento ha tratado sobre el Sistema Universitario Estatal (SUE), mostrando que, pese a que esta entidad ha servido para que las instituciones de educación superior operen como un cuerpo, a manera de gremio, en la práctica son muchos los cuestionamientos a su quehacer.

Entre los mencionados, predominó la falta de independencia frente al Ministerio, que no le permite tener una posición más autónoma y fuerte al momento de llevar la vocería de las universidades, y un segundo aspecto fundamental consiste en la intervención indebida del organismo rector de la educación en la construcción de los indicadores que miden la gestión de las IES, lo que aumenta el riesgo de sesgo de estos.

Finalmente, los retos futuros a los que el sistema deberá prestar atención son los de deslindarse del MEN y contribuir a la cohesión de las universidades estatales, con base en el fortalecimiento de programas como el intercambio de profesores, la movilidad estudiantil y la creación de nuevos espacios académicos.

Claves puede ser consultado en:  
<http://www.agenciadenoticias.unal.edu.co/nc/claves/>



UNIDAD DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN  
UNIMEDIOS  
**CENTRO DE INFORMACIÓN**

Bogotá, Colombia, octubre de 2010, Número 41

**Director Unimedios**  
Carlos Alberto Patiño Villa

**Producción**  
Unimedios

**Impresión**  
CORCAS EDITORES LTDA.

ISSN: 1909-9096

Esta es una publicación de la Unidad de Medios de Comunicación (Unimedios) Universidad Nacional de Colombia Edificio Uriel Gutiérrez Carrera 45 N° 26-85, of. 531 PBX: 316 5000 Ext. 18384