

CLAVES

PARA EL DEBATE PÚBLICO

Bogotá, Colombia, octubre de 2011, número 51

FUTURO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA

*Propuestas para construir la nueva reforma a la Ley 30,
más completa, incluyente y con visión de futuro*



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
ciencia, tecnología e innovación para el país

unimedios
centro de información



SUMARIO

Durante 19 años, la Ley 30 de 1992 ha delineado los derroteros de la educación superior de Colombia, y aunque para algunos permitió regularizar la entrega de los recursos por parte del Estado, en muchos casos ha generado malestar por exigir más de lo que ofrece para cumplirla. En medio de encuentros y desencuentros se logró consenso respecto de la necesidad de reformarla. Sin embargo, los procedimientos empleados por el actual Gobierno para hacerlo chocaron con todos los sectores del sistema, que se sintieron excluidos, lo cual conllevó a polémicas que hicieron naufragar el texto propuesto en el Legislativo. Así, el futuro de este segmento de la formación se encuentra a la espera de la reconstrucción de un nuevo contenido.

I. *La universidad en primera página*

Como no se veía en muchos años, la educación superior ganó un lugar importante en los principales medios de comunicación del país. Las portadas de los periódicos, la apertura de los noticieros en la franja *prime time* y los espacios de los informativos de opinión de la radio han hecho eco de los pronunciamientos de todos los sectores en contra del proyecto de reforma de la Ley 30 de 1992 que el Gobierno radicó el pasado 3 de octubre en el Congreso de la República, no obstante las polémicas por no haber puesto de acuerdo a los diferentes actores del sector educación en torno a su contenido, y que, pasados 44 días, fue descartado del recinto parlamentario.

Luego del análisis y las discusiones generadas por el contenido, el Presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón, anunció el viernes 11 de noviembre el retiro del proyecto del Legislativo bajo la condición de reanudar las clases, suspendidas desde el mismo momento en que llegó al Congreso. El miércoles 14 de noviembre la mayoría de universidades del país retomaron la actividad académica.

Este proceso, que lleva varios meses, posibilitó al ciudadano del común aproximarse a algunas de las principales problemáticas que aquejan al sistema terciario de la formación para el que se matricularon 1.691.797 personas en el 2010¹, y conocer más de cerca la legislación vigente, la misma que ha causado problemas económicos a las universidades como el desfinanciamiento –“el hueco fiscal de las instituciones de educación superior públicas asciende a un billón de pesos”²– y de cómo era necesaria su actualización.

Todo comenzó cuando el Gobierno de Juan Manuel Santos dejó de lado el proyecto de reforma que se había construido en la administración de Álvaro Uribe Vélez (radicado en el Congreso como Ley 55 de 2010 y publicada en la Gaceta 474 del 2010), y decidió emprender el proceso de diseño de un nuevo documento que buscaba una modificación más amplia de la ley.

El 10 de marzo del 2011 lo presentó a la opinión pública para su análisis y los temas fundamentales del contenido, según sus autores, fueron: promover la calidad y cobertura, aumentar el presupuesto e incentivos, adecuar el sistema a las tendencias nacionales e internacionales y trabajar con transparencia y buen gobierno.

Ese mismo día, los rectores, reunidos en la Universidad Libre, expresaron su

¹Ver más en: http://201.234.245.149/seguimiento/estadisticas/principal.php?seccion=12&id_categoria=1&consulta=mat_total&nivel=12

²Unidad de Medios de Comunicación - Unimedios, Universidad Nacional de Colombia. Rendición de cuentas. La gestión de la Universidad Nacional de Colombia de cara al país y su sociedad. En: *Claves para el debate público* No. 46, Bogotá, mayo del 2011.

inconformidad frente a la indiferencia del Gobierno, que no tuvo en cuenta a la Universidad en el proceso de elaboración de la nueva propuesta. Uno de sus voceros, José Fernando Isaza, rector de la Universidad Jorge Tadeo Lozano y presidente de la Asociación Colombiana de Universidades (Ascún), dijo: “Este es un proyecto en el que no participó la comunidad universitaria y algunos pueden entender eso como un poco de respeto a la autonomía universitaria”.

Luego de tres meses de análisis del documento inicial, la educación superior, representada por el Sistema Universitario Estatal (SUE) y Ascún, hizo pública la contrapropuesta al Gobierno el 23 de junio. En ceremonia a la que asistió la ministra de Educación, María Fernanda Campo, y el viceministro de Educación Superior, Javier Botero Álvarez, los rectores presentaron el documento, cuyos temas fundamentales fueron: autonomía, financiación, calidad y la introducción al sistema de las instituciones de educación superior (IES) con ánimo de lucro.

Acerca de este último tema, el presidente del SUE, Danilo Vivas, señaló: “Transformar un derecho fundamental y un bien público en un elemento más de negocio puede quebrar objetivamente la misión que deben cumplir las universidades en el país”. Pese a que la jefa de la cartera educativa mostró su complacencia y deseo de estudiar todas las propuestas y hacer los ajustes necesarios, sobre el punto del lucro señaló que no era negociable, y este asunto se dejó intacto en el texto oficializado por el Gobierno, el 15 de julio.

Sin embargo, ante la intensidad de las críticas de los diferentes estamentos del sector, que manifestaron su desaprobación, el Gobierno desmontó este artículo, el 24 de agosto. Ese día, el rector de la Universidad Nacional de Colombia, Moisés Wasserman Lerner, dijo: “Aprobar un proyecto de ley que satisfaga a todas las partes interesadas es sumamente difícil porque es una comunidad muy compleja y con expectativas muy diferentes. Hay también otros sectores que tienen derecho de opinar sobre el tema, pues no creo que la educación superior sea asunto exclusivo de nosotros los universitarios”.

Ahora, según planteó el Gobierno, el proyecto entrará en una etapa de análisis y concertación, en el que el texto será puesto a discusión de los diferentes actores del sistema con el fin de depurarlo y adecuarlo a las necesidades de formación terciaria del país. Como en el poker, se han barajado las cartas y se volverán a repartir.

II. *Análisis*

Ante este panorama, *Claves para el debate público* consultó especialistas en temas de educación para conocer sus puntos de vista y recomendaciones en torno al contenido de la propuesta de reforma a la Ley 30, como aporte a la construcción del nuevo contenido de la Ley de Educación Superior, teniendo como base lo que requiere el país.

Los consultados exponen como primer tema la capacidad de absorción de estudiantes del sistema de educación superior. Aunque Colombia creció diez puntos porcentuales en menos de una década (24,4% en el 2002 y 35,5% en el 2009)³ y alcanzó el promedio de la región en el 2008 (32% según cifras del mapa de la educación superior de América Latina y el Caribe)⁴, y hoy se encuentra unos puntos más arriba de la media, el país se encuentra lejos si se compara con la tasa

³En el 2002 se matricularon 1.000.148 estudiantes en el sistema de Educación Superior de Colombia y en el 2009 eran 1.570.447 alumnos. Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

⁴Información suministrada por el Instituto Internacional de la Unesco para la Educación Superior de América Latina y el Caribe (Iesalc).



El 23 de junio, el SUE y Ascún hicieron pública la propuesta de reforma de la Ley 30 a los representantes del Gobierno.

de cobertura de las potencias mundiales.

Según el Instituto de Estadísticas de la Unesco, en el 2009 la tasa de matrícula en Australia se encontraba en 82%; en Estados Unidos, en 86%; en Japón y Reino Unido, en 59%, y en Francia, en 55%. Entretanto, en Colombia este indicador se ubica en 35%, lo que deja por fuera de cualquier posibilidad de aprendizaje en el nivel terciario al restante 65%.

Este panorama, según Víctor Manuel Gómez Campo, director del Grupo de Estudios de Educación Media y Superior del Departamento de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia, muestra que la desigualdad es el principal problema de la formación superior del país, entendida como “la ausencia o escasez de oportunidades para determinados grupos sociales de ingreso, raza y etnia como en la calidad desigual de la educación recibida, y sus efectos en la distribución del ingreso, el estatus y el poder en la sociedad”.

Para el académico, en un país con un 37% de su población en condiciones de pobreza, como señala el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la fallida propuesta “se olvidó por completo” de un segmento de la población cercano a 2,3 millones de personas, según cifras del Ministerio de Educación Nacional, y para el cual no existe un sistema postsecundario de educación técnica.

El analista expone el caso de Bogotá, donde se presenta un flujo anual de 200 mil personas en busca de cupos en la educación terciaria, provenientes de los estratos 2 y 3. El total se discrimina así: 80 mil estudiantes que se gradúan de los colegios locales y 120 mil que llegan de otros lugares del país. Como respuesta a esa demanda, la



Víctor Manuel Gómez Campo, director del Grupo de Estudios de Educación Media y Superior del Departamento de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia.

urbe ofrece apenas 15 mil cupos en este nivel, incluyendo los que ofrecen la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), la Universidad de Cundinamarca y la Militar Nueva Granada, la Distrital y la Pedagógica.

“Los jóvenes de estratos bajos no pueden estar cinco años en la universidad. Respecto a Bogotá, del total de cupos disponibles, 14 mil son para carreras largas (más de ocho semestres), lo cual implica que la mayoría de los jóvenes pobres ni siquiera acceden porque no pueden permanecer por falta de recursos”, afirma Gómez Campo, quien remarca que para cubrir estas poblaciones muchos países cuentan con una infraestructura de instituciones de carácter técnico.

A la hora de analizar las cifras sobre cobertura, el docente ve inviable la consecución de la meta del Gobierno de alcanzar el 50% para el 2019, y califica de “no ciertas” las estadísticas actuales de matrícula, del 35%. Sostiene que la tasa fue “inflada” al incluirse los estudiantes del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena). Además, plantea que la absorción estudiantil se analiza desde la óptica de la tasa de matrícula cuando debería hacerse desde la permanencia.

Si se excluye al Sena, la cifra de cobertura se aproximaría al 25% y, a partir de ahí, teniendo en cuenta el impacto de la deserción que en el país alcanza el 48%, esta caería a la mitad. “No se trata de que tengamos unos primeros semestres de alta matrícula si la tasa de graduación es baja. El Gobierno anterior y el Ministerio han inflado las estadísticas para mostrar ‘falsos positivos’. Si el Gobierno actual fuera más sincero podía haber dicho que la tasa de cobertura real es la de una cohorte con relación a su graduación”, advierte el profesor del Departamento de Sociología.

Coincide con esta afirmación Francisco Cajiao Restrepo, consultor de las Naciones Unidas y ex rector de las universidades Pedagógica Nacional y Distrital, quien afirma que la tasa real no superaría el 8%, pero con el fin de mejorarla se operaron una serie de cambios normativos que provocaron un aumento desmesurado del sistema. En esencia, se consiguió por medios legales que las instituciones de educación no formal “se convirtieran automáticamente en instituciones de formación para el trabajo y el desarrollo humano, quedando inscritas en este nivel formativo, al igual que el Sena”.

El especialista considera que al existir esta disparidad de instituciones se presenta el primer obstáculo al momento de analizar el sistema universitario porque no todas pueden ser denominadas como tal. Este tipo de medidas, reitera, deslegitimaron la naturaleza de instituciones como el Sena, cuyo origen se dio por la firma de acuerdos con la Organización Internacional del Trabajo, para formar la mano de obra del país.

“¿Qué pasa cuando se incluye al Sena en el sistema de educación superior? ¿Conservará la identidad que tiene? ¿Es equiparable a todas las instituciones privadas de formación para el trabajo? ¿Más adelante, no se podrían designar recursos del Sena para fortalecer otras áreas de la educación, si igual son recursos públicos? Ese es un problema que no se ha analizado”, sostiene Cajiao Restrepo.

Por su parte, Carlos Mario Lopera Palacio, director del Observatorio de la Universidad Colombiana, advierte que si el Estado sigue apostando sin planeación por la absorción como su objetivo principal, en el corto plazo se duplicarán el número de profesionales y de técnicos y tecnólogos, debido al ritmo de formación indiscriminado de estos últimos, proceso que haría pasar de 1,8 millones a 2,5 millones de estudiantes, lo que desembocaría en un aumento sin precedentes del desempleo si el país llegara a registrar una crisis económica similar a la de finales de la década del noventa del siglo XX.

“¿Por qué? Porque no se está formando suficiente masa crítica en nivel profesional y posgradual que pueda generar nuevas fuentes de empleo y conocimiento; ese es el reto. La ley es de cobertura y no de educación superior. Es de matrícula universitaria”, afirma el docente, quien refuta a la Ministra Campo cuando dice que la ley abarca un “sistema”, al señalar que se trataba más bien de “un aglomerado de intereses”, en que cada actor pelea por lo suyo.

Reforma, ¿para qué?

Un segundo capítulo que ofrece dudas a los consultados por *Claves para el debate público* es la razón de ser de la reforma. Por ejemplo, Lopera Palacio afirma que si bien había necesidad de operar un cambio en la ley marco de la educación superior, considera que “el país no sabe para qué hacerla; es el gran dilema”, afirma.

En su concepto, al Estado colombiano le ha faltado visión al proyectarse y plantearse los requerimientos para cumplir con los retos que se imponga, como sí lo han hecho otras naciones. Cita el caso de Brasil y afirma que allí se preguntaron hace más de cuatro décadas en qué áreas del conocimiento se iba a investigar y se dedicaron a formar personas en el nivel de doctorado. Hoy, según datos de Iesalc–Unesco, allí se gradúan anualmente más de 10 mil doctores.

Uno de los sectores bandera del vecino país es la explotación de hidrocarburos, que ha vivido una transformación en cuatro décadas. Mientras en los años 70 Brasil



importaba el 80% del petróleo, con una producción de 200 mil barriles diarios⁵, además de carecer de la infraestructura para realizar estudios de exploración y explotación, actualmente produce más de 2 millones por día y cuenta con una de las empresas más importantes del mundo: Petrobras, que ocupa el octavo lugar del listado de la revista Forbes de las 2.000 compañías globales⁶.

“Según el Ministerio del Trabajo, son 4.977 profesionales provenientes de otros países que ejercen en Brasil, solamente en el rubro del petróleo y gas. En general, el Programa de Movilización de la Industria Nacional de Petróleo y Gas Natural (Promin), ligada a Petrobras, registró la creación de más de 192 mil puestos de trabajo directos en el sector en el cuarto trimestre del 2009”⁷. Casos como este también se han dado en India e Irlanda en el sector informático.

Respecto a Colombia, según Lopera Palacio, “este tipo de proyección no es clara. Si se le pregunta a cualquier persona, ¿como nación, a qué sector le está apuntando?, unos hablarán de los servicios, otros de la exportación y otros no descartarán la agricultura”, y sostiene que frente a este panorama, “es bienvenida cualquier gestión para algo de investigación”.

Al no tener claro el norte, el país no ha podido responder para qué necesita ampliar la cobertura en educación superior y formar más colombianos a este nivel. Plantea algunas hipótesis para contestar el interrogante: “La lógica del Gobierno es buscar

⁵Ver más en: http://www.brasil.gov.br/sobre/economia-1/matriz-energetica/petroleo/br_model1?set_language=es

⁶Ver más en: http://www.forbes.com/global2000/#p_1_s_arank_All_All_Brazil

⁷Ibidem.



Carlos Mario Lopera Palacio, director del Observatorio de la Universidad Colombiana.

un efecto inmediatista en cobertura y mostrar tasas. Otros más críticos han dicho que lo que le interesa es retrasar el desempleo unos añitos haciendo que los jóvenes estudien mientras tanto, pero en últimas lo que se está forjando es la cualificación del desempleo al subir el piso de formación de la gente cuando no necesariamente se tienen garantizadas las condiciones de trabajo”.

En este mismo sentido se pronuncia Cajiao Restrepo, al señalar que la “ley no le apuntaba a lo grande, sino a lo chiquito”, en alusión a que si bien hacía falta un cambio del sistema, la propuesta solo servía para que el Gobierno la utilizara como mecanismo jurídico para arreglar problemas financieros inmediatos, en atención a que la norma vigente es restrictiva en este campo. Por lo anterior, afirma que se debió diseñar una ley específica de financiación y nada más.

Además, señala que los autores del proyecto de ley emprendieron su construcción sin saber sobre educación terciaria y sin información de lo que ocurría en otras latitudes como en Chile, donde se discutía un cambio al sistema. “Si usted parte de la ignorancia, entonces la cosa sí es tremenda. (...) No sé si la hicieron desde el pragmatismo o por necesidad de mostrar resultados en tres o cuatro años”.

La tipología

Un tercer aspecto que llama la atención de los consultados es la tipología de las universidades, entendida como su clasificación en el sistema.

Este asunto es mencionado en el Capítulo IV de la vigente ley, en la que se las



“Van a ofrecer más de lo mismo: Administración de Empresas, Contaduría y carreras sencillas y de poca inversión, pero que no califican desde el punto de vista de la tecnología moderna a la juventud colombiana”, dice Víctor Manuel Gómez.

divide en tres rangos: instituciones técnicas profesionales; instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, y universidades. En contraste, la propuesta de ley que había sido radicada en el Congreso las ubicaba a todas con el rótulo de institución de educación superior (IES).

En términos de contexto internacional, la propuesta también se desligaba de lo que propone la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE, 1997), que ofrece una taxonomía del sistema de formación en general, señalando, por ejemplo, que las universidades dan educación del nivel 5A y 6, y las instituciones no universitarias, programas técnico–vocacionales del tipo 5B⁸.

Gómez Campo considera que la instauración de universidades “genéricas” va en contra del sistema porque lo aleja de los estándares mundiales, en los que el esquema terciario de educación integra a las instituciones clásicas, las especializadas en docencia, en investigación y los politécnicos, lo que forma un abanico de posibilidades para los ciudadanos de acuerdo con las necesidades de aprendizaje.

“La identidad de formación en lo técnico se acaba porque ahora no habrá estatus e instituciones especializadas. La tendencia es que haya diversificación, con una tipología claramente definida”, explica.

Advierte que, de acogerse esta modificación, se registraría “un retroceso en la conceptualización de la necesaria diversificación de la oferta de educación superior” porque al transformarse en IES, estas cambiarían su rumbo misional, permitiendo que

⁸ Ver más en: Unesco. Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE, 1997).



Las universidades tradicionales han aumentado su capacidad instalada en el último tiempo, enfatizando en la construcción de laboratorios, aulas de clase y espacios para la actividad deportiva.

“el mercado decida”. Lo anterior, según explica, conllevaría a la homogenización de los planes de estudios: “Van a ofrecer más de lo mismo: administración de empresas, contaduría y carreras sencillas y de poca inversión, pero que no califican desde el punto de vista de la tecnología moderna a la juventud colombiana”.

La ley planteada, para Gómez Campo, no refuerza las ciencias básicas y los otros programas en los que prima la investigación, sino que incentiva la apertura de carreras que no generan mayor inversión en la construcción de laboratorios y en la producción de saber. Al compararlo con el modelo brasileño, este proyecto “se encuentra en el polo opuesto” si se tiene en cuenta que en el vecino país existe una fuerte inversión económica de los Estados federados y del central para cada una de las instituciones de acuerdo con su naturaleza”, dice

Para Carlos Mario Lopera Palacio, la ausencia de una tipología clara permite que, por ejemplo, las instituciones técnicas puedan ofertar programas profesionales y posgraduales, hasta la fecha restringidos para estas, en igualdad de condiciones e incurriendo en menos gastos económicos, respecto de las universidades tradicionales que han realizado inversiones millonarias en la construcción de capacidad instalada (laboratorios, espacios de esparcimiento, auditorios y la capacitación de alto nivel de los profesores).

El director del Observatorio subraya que ese hecho podría desencadenar una competencia abierta entre todas las IES, en la que un aviso de prensa, una campaña de publicidad, de mercado o de fidelización podría tener más impacto en la decisión de un usuario de aprendizaje que una trayectoria académica e inversiones millonarias



hechas por las instituciones tradicionales.

“Un joven no compra educación superior de manera racional. Rara vez pide el folleto de una carrera en varias universidades para consultarlo y compararlo, nada. La gente escoge carrera. Si tiene plata se va para la que pueda pagar, si no, y además no tiene buen desempeño académico, acude a la que lo reciba”, explica Lopera Palacio.

Esta situación conllevaría a que cualquier IES pueda ofertar programas profesionales a precios irrisorios, lo que desestimularía la gestión de calidad, la inversión en infraestructura y la formación de profesores en el más alto nivel, acciones que debieron afrontar las universidades públicas desde 1992 y que supusieron una inversión adicional sin compensación adicional del Gobierno en mejora de los presupuestos.

Por ejemplo, entre el 2003 y el 2007, “la infraestructura física pasó de 2.178.000 m² a 2.522.000 m², lo que significó un crecimiento del 17,0% en los últimos cinco años”⁹, por no citar sino una faceta de los rubros en los que las universidades estatales han avanzado en el último tiempo¹⁰.

Por lo anterior, propone una revisión completa del tema para que se respete el estatus de cada institución y se brinden herramientas al nivel tecnológico y técnico para que cuenten con un respaldo de las ciencias puras, como sucede en los países

⁹Unidad de Medios de Comunicación (Unimedios)–Universidad Nacional de Colombia. Universidad Pública Desfinanciada. El futuro de la educación superior estatal en Colombia. En: *Claves para el debate público* No. 29, Bogotá, septiembre del 2009.

¹⁰Aumento en el número de matriculados, de doctores, de publicación en revistas indexadas y otros aspectos adicionales.



Francisco Cajiao Restrepo, consultor de las Naciones Unidas y ex rector de las universidades Pedagógica Nacional y Distrital.

del primer mundo, en donde sus egresados no solamente trabajan en los laboratorios sino que su aporte es vital en la generación de nuevo conocimiento.

Para Francisco Cajiao Restrepo, la falta de claridad en la definición de las instituciones del sistema permite que la denominación “universidad” sea asignada indiscriminadamente. “El proyecto dejaba la puerta abierta para que, a libre albedrío, se pasara de un nivel a otro: De esta manera, un día el Sena o una parte de este hubiese podido convertirse en una universidad, y al otro día, las instituciones de formación para el trabajo también hubiesen podido asumir dicho estatus”.

El ex rector considera que el actual sistema muestra un grupo de universidades de avanzada cercano a doce, con características modernas, según las cuales estos “no son sitios para formar profesionales sino conocimiento”. Él parte de esta premisa para plantear que el saber surgido de la investigación, el trabajo académico, el intercambio internacional y la creación de espacios culturales es el insumo de la educación de los jóvenes en el futuro.

“Muchas de estas instituciones que en Colombia se llaman universidad no lo son, porque no tienen centros de investigación, no producen conocimiento, no registran patentes, no publican en revistas indexadas internacionales y no tienen profesores con maestrías y doctorados; es una situación muy complicada”. Como consecuencia de este factor, la formación de personas con alto nivel de crítica y liderazgo, llamados a ocupar puestos de decisión política y estatal, perdería peso. Por lo anterior, hace un llamado a fortalecer del financiamiento.

Otro aspecto que se vería afectado es la promoción de las ciencias básicas, debido a



que se enseñan en su mayoría en las universidades públicas, pues en las privadas crear facultades de física o matemáticas, salvo algunas excepciones, resulta poco rentable.

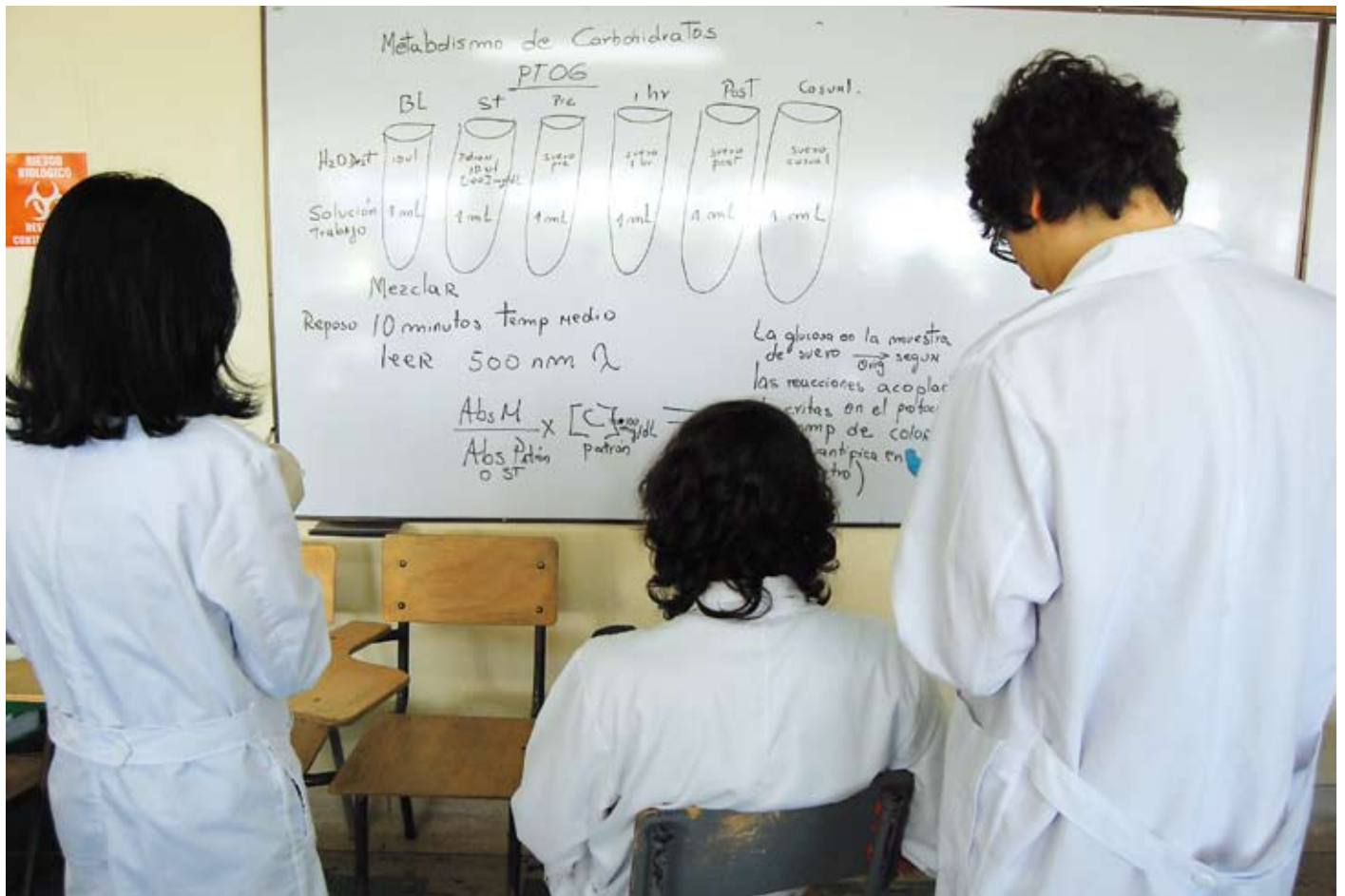
Cobertura vs. calidad

No solo desde lo pedagógico, la relación profesor-estudiante es vital en los procesos de aprendizajes, también lo es desde lo numérico. Y aunque es cuestionada por algunos autores por no ser muy específica al medir todas las características de los formadores¹¹, la tasa profesor-estudiante es un indicador de calidad de la educación que permite establecer la carencia o exceso de formadores y de demanda formativa en cualquier lugar.

Se considera como el número ideal el que haya un profesor por cada 15 ó 16 estudiantes y, por ejemplo, el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) así lo recomienda y el *ranking* Times Higher Education (THE) lo tiene como uno de los indicadores base para montar su escalafón. En Estados Unidos, la mayoría de universidades prestigiosas se encuentran en este rango. En el país, la reforma, con su énfasis en la cobertura, hubiese conseguido que esta media superara la relación de 1/20 y llegara a 1/40.

Así lo advierte Gómez Campo, quien sostiene que el Gobierno no puede pretender que la cobertura no afecte la calidad si no garantiza el cumplimiento de condiciones

¹¹ Ver más en: Murillo Ferrol, Francisco. *Informe sociológico sobre el cambio social en España, 1975-1983*, Volumen 2, Madrid: 1983.



como la tenencia de una infraestructura adecuada y entregarle los recursos necesarios a las universidades para que puedan responder al incremento de la demanda.

“Todo depende de que haya mayor inversión para poder contratar más profesores, más tutores, más tecnología, mejores bibliotecas y lo que el CNA llama dotación técnico-pedagógica. Eso requiere de más plata. Si no hay mayor inversión, evidentemente la pretensión de incrementar la cobertura automáticamente conduce a una menor calidad”, sostiene el analista.

Invita al Gobierno a crear estímulos para la docencia como los que existen para la producción académica (Decreto 1279/2002), con el fin de evitar las brechas salariales en los cuerpos profesoriales y estimular el trabajo de formación de los estudiantes, que ha perdido valía, según su opinión, en el contexto educativo.

Ante esta problemática que también aqueja al mundo, el docente plantea como potencial salida la adopción de modelos como el implantado en la Universidad de Nueva York (NYU), donde, ante la dificultad de obligar a sus docentes altamente calificados a dictar clases en pregrado, se creó la figura del *teaching assistant*, por la que se delega a estudiantes de posgrado y se les paga un salario por dedicarse a enseñar. “En NYU se ha propuesto un estatuto docente dual, donde esta función sea tan bien remunerada como la investigación”, afirma.

Aplicar un estatuto como el de NYU permitiría, según explica, diferenciar la función social de la docencia de la función social y económica de la investigación, y plantea la especialización de las universidades. Aunque acepta la importancia de las mediciones internacionales y de los *rankings* que le otorgan prestigio a las universidades, también señala que estos, en su mayoría, se enfocan únicamente a evaluar asuntos como la



El rector de la Universidad Nacional de Colombia, Moisés Wasserman, se reunió con los diferentes actores del Sistema de Educación Superior, para socializar la posición de las instituciones educativas.

gestión científica y tecnológica, dejando de lado la faceta formativa.

Otro aspecto que incide negativamente en la calidad universitaria es la competencia de los aspirantes a ingresar a la educación superior que, según explica, se encuentra en dos niveles desiguales. Un segmento de la población estudiantil procede de colegios de élite, en los que investigar, aprender varios idiomas y construir conocimiento es tarea diaria, y de otro lado, los graduados de los colegios estatales, que llegan con carencias en su aprendizaje.

“En las universidades públicas recibimos muchos estudiantes de muy bajo nivel cultural. Si logramos elevarles el nivel obtendríamos un valor agregado al sacar estudiantes de nivel 1 y ponerlos en el 6 o 7. Sería una función de promoción y elevación social sumamente valiosa para la democracia y la sociedad. Eso es invisible”, asegura. En este punto, invitó a las directivas del sistema de educación superior a participar en la recuperación del sistema primario y secundario colombiano con acciones concretas como la capacitación de los docentes, con el fin de aumentar su calidad.

En términos institucionales, en Colombia, desde finales de la década del 90 del siglo XX comenzó a operar el Consejo Nacional de Acreditación (CNA), cuya función es certificar la calidad de los programas curriculares (pregrado y posgrado) y a las instituciones. Respecto al primer escenario, en 1998 se acreditaron siete programas y hoy son 1.279 en el país. Respecto a la acreditación institucional, actualmente 22 IES cuentan con este aval.

Otra herramienta usada por el Ministerio de Educación para establecer el nivel de un programa curricular es el registro calificado, que se otorga a los que cumplan una



serie de requisitos. Según el MEN, más del 78% de las carreras de pregrado y 67% de posgrado lo habían recibido.

Con relación al esquema del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, Gómez Campo señala que “este solo exige unas condiciones mínimas de funcionamiento”, y critica al CNA señalando que presenta fallas en sus metodologías, conceptualización y elección de algunos pares académicos que no son expertos en el tema curricular. Aquí, sostiene, se debe dar una capacitación inmediata.

En cuanto a las pruebas de Saber Pro (antes Ecaes), requisito para que los estudiantes reciban el grado universitario, en la última edición realizada el pasado 20 de noviembre se presentaron cerca de 47 mil estudiantes del país de los niveles universitario, tecnológico y técnico.

Sobre su aplicación, el profesor de la UN afirma que constituyen una “violación a la autonomía universitaria” porque el Icfes y otras instituciones del Estado crean un perfil de salida de los egresados y “lo impone a las instituciones”. Asegura que no deberían ser de obligatoria presentación.

Recomienda replantear el modelo de evaluación de competencias de los futuros profesionales, al señalar que a ingenieros y abogados, entre otros, no se les debería medir con la presentación de exámenes de lápiz y papel, como viene pasando, sino en la práctica, en el ejercicio de su conocimiento: “Hay una contradicción total entre el objetivo y el medio”, explica.

Por su parte, el Director del Observatorio de la Universidad Colombiana señala que el único reconocimiento del Estado que han recibido las IES con acreditación



institucional de alta calidad es una “palmadita en el hombro” y no un incremento real en su financiación. Advierte que este tipo de posturas también desanima los deseos de acreditación de muchas universidades.

Financiamiento

Este punto está regido por los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992. Según cifras del MEN, mientras en el 2002 la inversión en educación superior del sector público nacional equivalía al 0,84% del Producto Interno Bruto (PIB), en el 2008 al 0,87% y en el 2009 al 0,92% del PIB.

Gómez Campo plantea como problema fundamental la escasez de recursos, por lo cual a futuro no habría flujo de capital para afrontar los retos de capacitar. Al mismo tiempo, cuestiona: “¿Cuánto le costaría a Colombia cubrir su deuda de formación de los jóvenes de la educación media y de aquellos que salieron en los años anteriores, para tener un sistema de educación superior moderno, equitativo y con igualdad social de oportunidades?”.

Da una pista de la respuesta al señalar que la discusión debe ir más allá del aumento de unos puntos en el presupuesto con base en el IPC anual, y sostiene que debe verse desde la perspectiva del PIB, tratando de igualarse a la inversión que realizan países cercanos como Brasil y Argentina, en los que este rubro supera el 6%.

“A corto plazo, significa que solo se puede pedir el 3% o un poquito más. Pero a mediano plazo, la lucha en Colombia es triplicar o cuadruplicar el porcentaje del PIB en educación superior. Si no, estamos en la olla. No tenemos con quién y cómo



competir. Tenemos una juventud supremamente olvidada y marginada”, dice.

Cajiao Restrepo comenta que, cuando el Gobierno plantea una ley basada en la cobertura, está condicionando la entrega de recursos de las universidades al número de estudiantes que tiene, en detrimento del conocimiento que produce. El analista sostiene: “No está financiando la capacidad investigativa que dice que lo hará a través de recursos de regalías concursables”, y aunque plantea que este método es correcto, previamente debería garantizarse que con la infraestructura las instituciones ofrezcan esas condiciones para asumir retos de investigación.

Propone un fortalecimiento de los presupuestos de las universidades públicas regionales, porque según comenta, algunas como la de Córdoba, Huila, la Amazonía o Tolima, en lugar de recibir recursos para fondearse y crear polos de desarrollo en cada región, lo que obtienen es una asignación para mantener una matrícula.

El Director del Observatorio coincide en este punto y plantea la necesidad de debatir el tema de la inequidad en la entrega de recursos a las universidades públicas, poniendo como ejemplo a la Universidad de Pamplona que solo recibe 800 mil pesos por estudiante. Advierte que aparte de las 32 universidades que hacen parte del SUE, existe una red de cerca de 49 instituciones de educación superior del orden estatal que reciben muy poco o nada.

Recomienda la búsqueda de mayores fuentes de sostenimiento y la participación más activa del Gobierno en el diseño de los planes de financiamiento de las universidades, particularmente de las privadas. “Debería buscarles un impuesto adicional y mecanismos en los que el sector productivo participe y beque muchos estudiantes, además de ofrecer subsidios”, afirma.



Además, propuso abrir un debate de control al Sena para examinar la calidad de sus contenidos, el gasto de los recursos y el impacto que genera la impartición de una enseñanza de bajo nivel y el otorgamiento de títulos de poco peso. “Hay momentos en los que un estudiante del Sena cuesta igual o más que el de una universidad pública”, afirma.

En cuanto a la financiación a la demanda, al que la propuesta de reforma de ley buscaba fortalecer, el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), según cifras internas, dispuso para el 2011 conceder 53.857 nuevos créditos, lo que supuso una inversión de 791.427 millones de pesos.

Para Gómez Campo, ese modelo no tiene en cuenta las consideraciones que hace una familia para endeudarse si debe finalmente enviar a sus hijos a estudiar a instituciones de bajo perfil, “cuyo valor en el mercado está por verse”.

Ante este panorama, recomienda que la expansión de la matrícula se podría lograr si, por ejemplo, se implantara un modelo de becas –como lo hace la Universidad Eafit de Medellín– que premie los logros académicos de los estudiantes postulados.

Conclusiones

La introducción de las universidades con ánimo de lucro fue el punto de discordia entre el Gobierno y los diferentes actores del sector educativo a la hora de debatir el proyecto de reforma, a tal punto que fue excluido del texto original. Sin embargo, los analistas consideran que este aspecto está inmerso en la educación superior del país, sin que haya existido vigilancia y control del Estado para evitarlo.

Para Carlos Mario Lopera, el modelo persiste todavía en el sistema, tanto en las



privadas como en las públicas. En las primeras por vía de asignación de puestos a los familiares de los dueños y en las segundas, por medio de los grupos de presión y de poder que ejercen el manejo de proyectos.

Incluso, señala el caso de la presencia de inversionistas extranjeros: “La Ministra dice que no tiene conocimiento de la compra del Grupo Whitney de la Fundación Universitaria Los Libertadores y el manejo del Politécnico Grancolombiano, cuando es un secreto a voces que todo el mundo sabe. Es una entidad extranjera con claro ánimo de lucro que compró estas instituciones y ella sale a decir que no sabe”, afirma.

El lucro también cobija a la educación técnica y tecnológica o para el trabajo y el desarrollo humano (educación no formal), basado en su naturaleza y respaldo jurídico. “¿Cuántas instituciones de educación superior tienen bajo cuerda su institución para el trabajo y el desarrollo humano porque por ahí mueven los estudiantes y sacan el dinero (...) y cuántas de estas no están montando su institución de educación superior para tener doble negocio?”.

Cajiao Restrepo coincide con Lopera Palacio al señalar que si bien estas instituciones no pueden generar acciones y repartir dividendos, tienen dueños que se lucran por medio de salarios y puestos para sus familiares más cercanos: “El nepotismo completo. Todos tienen carros de la universidad, sueldos y demás. Si esto no es ánimo de lucro, entonces no sé qué es”, asevera.

Según su visión, el tema tomó más fuerza de la necesaria, restándole peso a temas como la proposición de un sistema de calidad, basado en un sistema de acreditación, en el que “no cualquier cosa se puede volver universidad”, y por otro lado, un grupo



contrario que afirma que este modelo viola la autonomía universitaria.

Respecto a la financiación, el consultor de las Naciones Unidas asegura que la privatización de la educación pública no se ha dado, no se da ni se dará en términos de venta de activos del Estado, pero sí desde la falta de recursos para que las universidades puedan funcionar idóneamente. “Si no se fondea suficientemente a esas grandes universidades para que tengan una gran capacidad de absorción de gente, serán menos competitivas con respecto a las privadas”.

Manifiesta que en el país, salvo en la UN, no hay más universidades colombianas que les ofrezcan a los ciudadanos un abanico de posibilidades de entretenimiento cultural y deportivo (Bienestar), como sí ocurre en las universidades del mundo, lo que deja entrever una carencia de capacidad instalada. “Aquí hay un problema y es que la universidad no está contribuyendo a la cultura y no es su culpa”, sostiene.

Propone a los actores del sistema plantearle al país “una utopía e ideal de la universidad” que, según reitera, no es un proceso que se va a edificar en un periodo tan corto de cuatro años, sino que requerirá de un periodo largo: “Las universidades serias se han construido en 300 años”, y cita el ejemplo de la Universidad de Bolonia que lleva casi un milenio en formación.

Gómez Campo, director del Grupo de Estudios de Educación Media y Superior del Departamento de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia, dice: “Olvidamos que la educación superior no se agota con las universidades y en el sistema hay cientos de miles de jóvenes que no tienen ninguna oportunidad porque ni siquiera se presentan a la Nacional, pues saben que únicamente ingresa el 7% de



El deporte y la cultura hacen parte del abanico de actividades que fortalecen la formación de los estudiantes en el nivel terciario.

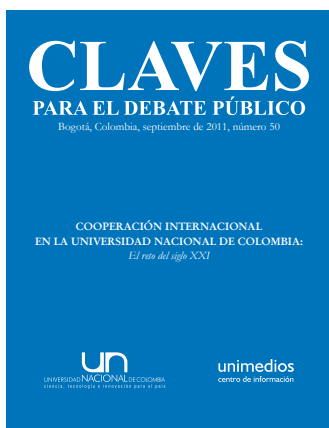
los aspirantes”.

Para el docente, “al proyecto de ley hay que criticarlo más por lo que omite que por lo que dice, ya que este último aspecto tiene un impacto social”. Según explica, el documento no ofrece ninguna solución formativa a los necesitados de saber en este nivel educativo.

Sostiene que lo único positivo de la reforma planteada por el Gobierno son “las migajas adicionales del 3%” para la educación superior, pero advierte que en contraste su contenido olvida a todas las IES regionales y permite que haya “retroceso” en la autonomía universitaria al imponer las pruebas de evaluación.

En síntesis, este documento busca ofrecer varios puntos de vista que pueden contribuir a enriquecer las discusiones del proyecto de reforma de la Ley 30, luego del intento fallido de trámite en el Congreso de la República, con el fin de que todos los actores del sistema tengan más elementos de juicio para la construcción del nuevo texto.

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



ORGULLO  UN



UNIDAD DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN
UNIMEDIOS
CENTRO DE INFORMACIÓN

Bogotá, Colombia, octubre de 2011, número 51

Director Unimedios
Carlos Alberto Patiño Villa

Producción
Unimedios

Impresión
Panamericana Formas e Impresos 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. 18109