

CLAVES

PARA EL DEBATE PÚBLICO

Bogotá, Colombia, diciembre de 2012, número 55

FORMULACIÓN DE PROPUESTAS DE REFORMA
A LA EDUCACIÓN SUPERIOR DESDE
LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

DOCUMENTO PROPOSITIVO



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Tabla de contenido

Introducción.....4
Resumen ejecutivo.....5
UN Construye Educación: Documento propositivo.....7
1. Sentido de la educación superior.....7
2. El sistema de educación superior.....12
3. Autonomía y gobierno.....20
4. Formación, investigación, extensión.....24
5. Financiación y equidad.....28

Introducción

El documento está dividido en cinco secciones que recogen y sitúan las posiciones de la comunidad universitaria frente a problemas y propuestas en relación con: a. el sentido, b. el Sistema de Educación Superior, c. la autonomía y el gobierno, d. la formación, investigación y extensión, la calidad y la evaluación, y e. el financiamiento y la equidad de la educación superior. Este documento se presenta como parte de un proceso participativo y de deliberación, sin pretensión de representar, de manera exhaustiva, la pluralidad de voces. Se ha hecho un esfuerzo por articular y agrupar, de modo coherente, varias de las propuestas considerando sus relaciones mutuas, y algunas de sus implicaciones para la educación superior.

Para la construcción de este documento se utilizaron dos tipos de fuentes: (I) La revisión bibliográfica de más de 1300 documentos que incluyen prensa, ensayos y artículos académicos, pronunciamientos de agrupaciones políticas, sociales y comunicados gubernamentales producidos durante el período 2011-2012, en el marco del debate sobre el proyecto de reforma a la educación superior presentado por el gobierno nacional. (II) Información proveniente de la participación de la comunidad universitaria en todas sus sedes (las y los egresados, docentes, pensionados, estudiantes, administrativos, trabajadores y contratistas) a través de sesiones de discusión, entrevistas y conversatorios, Metodología Q y una metodología que se creó especialmente para este proceso denominada “Consensos, disensos y propuestas”. En estos eventos participaron más de 1500 personas de la comunidad universitaria.

De igual forma, se recibió retroalimentación de algunos expertos nacionales e internacionales. Resultado del proceso han sido, además, varios documentos, una base de datos consultable en línea de los documentos recopilados, un repositorio para descargar unos 300 documentos en forma digital, y la página WEB <http://www.unconstruyeeducacion.unal.edu.co/>. Durante febrero de 2013 se realizó la difusión de este documento, un panel con expertos internacionales y una encuesta amplia en las sedes para que la comunidad universitaria se posicionara de manera más específica frente a las diferentes propuestas.

El equipo del proyecto estuvo integrado por tres profesores, dos egresadas con magíster, una profesional en el área administrativa, dos egresados y nueve estudiantes de pregrado de la Sede Bogotá. En cada sede se constituyó un equipo integrado por un profesor o profesora y un o una estudiante. Igualmente, un equipo consultivo conformado por expertos y un representante estudiantil dio sus aportes en dos sesiones de trabajo en noviembre y diciembre de 2012. El proyecto fue financiado por la Vicerrectoría de Investigación de la UN, y recibió apoyo institucional de directivas nacionales y de las sedes, de la División Administrativa de la Facultad de Ciencias Humanas, de UNIMEDIOS, el SINAB y la DNIC.

Equipo de proyecto:

Equipo ejecutivo central:

Director del proyecto: Carlos Miñana Blasco (Facultad de Ciencias Humanas).

Coordinadores: André-Noël Roth Deubel (Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales) y Oscar Germán Duarte Velasco (Facultad de Ingeniería).

Apoyo a la coordinación académica: Elizabeth Bernal Gamboa, Gloria González.

Apoyo administrativo y logístico: Luz María Villegas Botero.

Profesionales: Robinson Andrés Jaque Pirabán, Javier Alejandro Rojas Villamil, Leonardo Andrés Sarmiento Romero.

Estudiantes auxiliares: Diego Fernando Bautista Torres, Andrea Jeannette Lopera Lombana, Jennie María Angélica Parra Velázquez, Jeimy Paola Prieto Mejía, Jorge Augusto Quintero Álvarez, John Edison Sabogal Venegas, Andrés Mauricio Salcedo Rodríguez, Oscar Javier Tejada Valencia, Jessica Paola Vargas Castro.

Equipo ejecutivo de sedes (profesores): Luis Carlos Agudelo Patiño (Sede Medellín), Rodrigo Enrique Cárdenas Acevedo (Sede Orinoquia),

Juan Álvaro Echeverri Restrepo (Sede Amazonía), Johannie Lucía James Cruz (Sede Caribe), Javier Orlando Lozano Escobar (Sede Manizales), Patricia Isabel Sarria Buenaventura (Sede Palmira).

Comité consultivo de expertos/as en educación superior y representantes de la UN:

Jorge Iván Bula (vicerrector general), Carlos Alberto Garzón (director Oficina de Planeación UN), Mario Hernández (representante profesoral CSU), Pedro Hernández (representante de ASPU), María Alejandra Rojas (representante MANE), Galo Burbano (ex-director de ASCUN), Virgilio Niño (profesor Facultad de Ciencias), Ángela Robledo (Escuela de Mujer y Género), Luz Teresa Gómez de Mantilla (profesora Facultad de Ciencias Humanas), Gabriel Misas (profesor IEPRI), Leopoldo Múnera (profesor Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales), Carlos Augusto Hernández (profesor Facultad de Ciencias), Pedro Bejarano (profesor Facultad de Ingeniería), Julio Cesar Cañón (profesor Facultad de Ingeniería), Ana Yineth Gómez (Proyecto MISEAL), José Gregorio Rodríguez (profesor Facultad de Ciencias Humanas), Martha Orozco (profesora Facultad de Ciencias).

Apoyo institucional:

Rectoría y vicerrectorías de la Universidad Nacional de Colombia, Oficina Nacional de Planeación, directivas de cada Sede y Facultad, Unidad de Medios de Comunicación, UNIMEDIOS, Dirección Nacional de Informática y Comunicaciones.

Resumen ejecutivo

Sentido de la Educación Superior:

La revisión de la normatividad internacional vigente en Colombia, y de las obligaciones en materia educativa, derivadas de la Constitución de 1991, coinciden en gran parte con las posiciones expresadas tanto por los expertos nacionales como por los diferentes estamentos de la Universidad Nacional de Colombia. Estas posiciones consideran la educación superior como un derecho, y reconocen la responsabilidad que tiene el Estado de garantizar para todos y todas el acceso en

condición de equidad y según los méritos de cada cual; así mismo, debe tender hacia la gratuidad. La educación superior debe formar al ciudadano de manera integral -pleno desarrollo de la personalidad humana-, en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente; así como para permitir el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura. Para ello, es imprescindible desarrollar políticas específicas para lograr la universalidad en el acceso a la educación superior, incluyendo a las poblaciones marginadas social y geográficamente, a los grupos étnicos, a las personas en situación de discapacidad y tomando medidas para favorecer la equidad de género.

El Sistema de Educación Superior:

La conformación y consolidación de un Sistema de Educación Superior en Colombia requiere necesariamente: (i) identificar los elementos que lo componen (niveles y modalidades, instituciones de educación superior, órganos de regulación y fomento y sistemas de información) y reconocer sus diferencias (tipos de IES); (ii) establecer las posibles relaciones entre sus componentes; (iii) determinar los aspectos comunes que lo definen como un sistema y lo diferencian de otros y (iv) considerar mecanismos de articulación con otros sistemas.

Los niveles y modalidades del sistema pueden establecerse con base en un modelo tripartito (técnico profesional, tecnológico y universitario, que es el modelo actual) o dual (técnica y universitaria). En todo caso, la ley deberá promover en todos los niveles y modalidades la formación integral y de alta calidad. Es necesario además que la ley reconozca las diferencias entre IES con referentes diversos (p. ej., relación con el conocimiento o con el entorno, organización y gobierno, etc.) y que establezca posibilidades de relación y organización de las instituciones en subsistemas, según la naturaleza jurídica y las fuentes de financiación (estatales y privadas) y de acuerdo con una clasificación regional (subsistemas regionales). La relación entre todas las IES deberá privilegiar la complementariedad y la cooperación antes que la competencia.

Adicionalmente, se debe establecer un órgano rector del sistema que ocupe un lugar central el Sistema de Universidades Estatales (SUE) y reconozca el liderazgo de la Universidad Nacional de Colombia.

El Sistema de Educación Superior deberá establecer los mecanismos para su articulación con otros sistemas educativos en Colombia, sobre todo con la educación media y la formación para el trabajo; con otros sistemas nacionales, como los de Ciencia y Tecnología, Cultura y Ambiente, entre otros, y con sistemas de educación superior de otros países.

Autonomía y Gobierno:

La autonomía universitaria es reconocida en Colombia como un principio constitucional y, como tal, la Ley de Educación Superior debe ratificarla y desarrollarla, estableciendo los mecanismos para su garantía. Así mismo, es necesaria la autonomía del Sistema de Educación Superior, liderado por un órgano rector que cuente con una amplia participación de comunidades académicas y estamentos de las IES. Este órgano directivo debe asegurar una adecuada coexistencia entre la autonomía universitaria, la responsabilidad social de estas instituciones y la función de inspección y vigilancia por parte del Estado.

Resulta fundamental para la garantía institucional de la autonomía en las universidades oficiales una financiación estatal suficiente para sus gastos de operación y de inversión. Se debe mantener a la Universidad Nacional como un ente autónomo, de carácter especial, y fortalecer las condiciones de autonomía para las universidades estatales y privadas que hayan demostrado condiciones de alta calidad.

Finalmente, se plantea que la ley debe establecer una participación mayoritaria de las comunidades y estamentos en los órganos directivos de todas las instituciones de educación superior; además, se debe asegurar la existencia de órganos colegiados de gobierno para las universidades estatales, en los que se garantice la participación mayoritaria, y con poder decisorio, de la comunidad universitaria para el nombramiento de directivas y para la toma de decisiones que afectan a toda la institución.

Formación, Investigación, Extensión:

Con base en la Constitución Política de 1991, que reconoce la educación como derecho y como servicio público con función social, se considera que la formación en la educación superior debe ser integral y no se sustenta en la transmisión de conocimientos de docentes a estudiantes, sino en la coproducción de los que intervienen en el proceso formativo. La formación así entendida demanda la transformación de las condiciones actuales en las IES (laborales, de bienestar, de espacios educativos, pedagógicas) para llevar a cabo el proceso educativo. En este contexto se plantea un sistema de calidad que tenga en cuenta el aseguramiento, el fomento a la diversidad misional de las instituciones y programas, y procesos de regulación y autorregulación.

Respecto a la investigación en las IES, en un marco de cooperación interinstitucional, de reconocimiento y fomento a los distintos tipos y modalidades de investigación, innovación y creación artística, se propone una articulación con el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, a través de: **a.)** agendas elaboradas conjuntamente por las IES, en uso de su autonomía, con la participación de diferentes órganos del sistema, del sector productivo y de otros sectores de la sociedad; **b.)** un fuerte aumento en la inversión estatal destinada a investigación y desarrollo en las IES; y **c.)** estrategias para la consolidación de una comunidad académica en el país.

La extensión como función fundamental de las instituciones complementa y enriquece los procesos de formación e investigación en las IES, se encamina a la producción de conocimientos y a la solución de problemas en interacción con saberes y prácticas de diferentes sectores de la sociedad. La extensión no debe enfocarse en el lucro. Las relaciones de las IES con otros sectores deben sustentarse en proyectos conjuntos fundamentados en la responsabilidad pública y en el desarrollo sostenible de la sociedad.

Financiación y Equidad:

La financiación de las IES estatales (establecida por la Ley 30 de 1992) es un asunto que requiere una solución urgente en el país ante la crisis que

viven estas instituciones como consecuencia del incremento de sus gastos de funcionamiento e inversión en los últimos años, mientras que no se han incrementado de la misma forma las transferencias que reciben por parte de la nación. Frente a este panorama, se considera indispensable cancelar la deuda histórica que tiene el país con la educación superior estatal.

Hay amplio consenso en la comunidad universitaria en fortalecer el actual modelo de financiación a la oferta, es decir, que el Estado asuma la totalidad de la financiación de la educación superior oficial. Se plantea la necesidad de incrementar la asignación de recursos para cada institución calculando, de manera más compleja, los costos por estudiante, teniendo en cuenta diferentes indicadores y particularidades institucionales.

Respecto a la distribución del presupuesto nacional destinado a las IES estatales hay quienes son partidarios de la creación de un fondo autónomo manejado por dichas instituciones. Otros prefieren que la asignación para funcionamiento siga otorgándose directamente desde el gobierno central, pero que los recursos de inversión y de calidad se manejen por los subsistemas regionales de educación superior.

Si bien la normatividad internacional apunta hacia la gratuidad, en la UN hay diferentes posiciones al respecto. Una posición mayoritaria plantea la necesidad de garantizarla de manera progresiva. Por otro lado, algunas personas consideran que una parte de la educación superior en las IES estatales debe ser subvencionada por el Estado, pero otra debe ser responsabilidad de los estudiantes y de sus familias, tal como sucede en la actualidad.

Finalmente, como contribución a la equidad social, es necesario que las políticas de garantía del derecho a la educación no se reduzcan al acceso al sistema educativo, sino que estén acompañadas de políticas y recursos de bienestar que aseguren la permanencia y la culminación de los estudios en las IES estatales.

UN construye educación: documento propositivo

1. Sentido de la educación superior

La formulación de una nueva ley para la educación superior en Colombia obliga a interrogarse sobre

el sentido de esta, es decir, definir sus fines y los medios adecuados con los cuales se pretende alcanzarlos. Para ello, a continuación se contemplan primero los elementos de formulación de la política universitaria propuestos por organismos internacionales, la normatividad internacional y la constitucional vigentes, luego las opiniones expresadas por algunos sectores de la sociedad en Colombia y por los distintos miembros de la Universidad Nacional de Colombia. De allí, presentamos unos lineamientos temáticos que deben ser tenidos en cuenta en una nueva ley para la educación superior.

I

Si bien existen distintas concepciones en relación con los fines de la educación superior, se considera pertinente tomar como punto de partida los que fueron acordados por la UNESCO en su Declaración de 2009, como conclusión de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior, de París. Para el organismo internacional,

(...) la educación superior tiene la responsabilidad social de hacer avanzar nuestra comprensión de problemas polifacéticos con dimensiones sociales, económicas, científicas y culturales, así como nuestra capacidad de hacerles frente (... y ...) debería asumir el liderazgo social en materia de creación de conocimientos de alcance mundial para abordar retos mundiales, entre los que figuran la seguridad alimentaria, el cambio climático, la gestión del agua, el diálogo intercultural, las energías renovables y la salud pública.¹

En este mismo Comunicado, la UNESCO señala que las tareas de la educación superior son múltiples. En particular, recomienda

(...) centrarse aún más en los aspectos interdisciplinarios y promover el pensamiento crítico y la ciudadanía activa, contribuyendo así al desarrollo sostenible, la paz y el bienestar, así como a hacer realidad los derechos humanos, entre ellos la igualdad entre los sexos.

Si bien tal Comunicado no tiene fuerza de ley, estos fines consensuados son congruentes con

¹ UNESCO, *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior - 2009: La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo* (Sede de la UNESCO, París, 5-8 de julio de 2009) Comunicado (8 de julio de 2009). UNESCO, 2010, París

varios dispositivos normativos internacionales vigentes en Colombia, y en particular con el primero de ellos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 que considera:

(...) la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz (art. 26 al.3).

Después, y en consonancia con lo anterior, otra norma internacional, el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, DESC, señala en su artículo 13 que

(...) la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. (...) la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

Estos mandatos internacionales, al considerar que la educación debe propender por el “pleno desarrollo de la personalidad humana”, indican que la formación debe tener un carácter integral. No obstante, el derecho internacional no se limitó a señalar los fines generales de la educación, sino que indicó también unos principios que deberían ser alcanzados. Así, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 considera (art. 26, al.1) también que

Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

Así mismo, el Pacto de los DESC de 1966 vendrá también a confirmar y reforzar lo anterior:

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

- a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;
- b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas,

incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;

e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

Allí se indican con claridad unos puntos centrales en cuanto a principios que guían la forma como los estados deben organizar, progresivamente, todo su sistema educativo: universalidad, gratuidad, accesibilidad para todos con base en la capacidad o al mérito de cada uno. En otras palabras, la educación, incluida la educación superior, debe ser considerada como un derecho, en donde el Estado tiene la responsabilidad social de intervenir para garantizar un acceso para todos, generalizado, avanzar hacia la gratuidad en forma progresiva y, para el caso específico de la educación superior, según los méritos de cada uno.

Es en este contexto normativo internacional que se inscribe la Constitución de Colombia de 1991. Con su reconocido compromiso para con los derechos humanos, la Carta de 1991 integró varios dispositivos normativos y principios en relación con la educación². Estos pueden ser considerados como los lineamientos que deben ser desarrollados por las políticas públicas de los gobiernos de turno, por medio de leyes y diversos dispositivos tanto normativos, institucionales como materiales.

Así, la Carta Política, en su capítulo I, considera como un derecho fundamental que en todas las instituciones de educación “(...) se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana (...)” (art. 41). En segundo lugar, en el capítulo II “De los derechos sociales, económicos y culturales”,

² Cabe recordar que los trabajos preparatorios de la Ley 30 de 1992, actualmente vigente, fueron desarrollados bajo el amparo de la Constitución de 1886, a pesar de que su aprobación y entrada en vigencia es posterior a la proclamación de la actual Constitución de 1991.

la Constitución señala tareas relacionadas con la educación y la investigación en varios de sus artículos. Se trata, en particular, de los artículos 64 a 71. El primer artículo establece que el Estado debe “promover de manera progresiva el acceso a los servicios de educación a los trabajadores agrarios”. El artículo 65, obliga al Estado a “promover la investigación para incrementar la productividad en la producción de alimentos”. En su artículo 66, se reconoce el derecho a la educación considerando a esta como “un servicio público que tiene una función social”. La educación es responsabilidad del Estado, la familia y la sociedad y debe formar al colombiano “en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente”, además de permitir “el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura”. El artículo 68 autoriza la creación de establecimientos educativos a particulares y, además, señala el “derecho a una formación que respete y desarrolle la identidad cultural de los integrantes de los grupos étnicos”, y las obligaciones especiales del Estado en relación con las “personas con limitaciones físicas o mentales”, o con capacidades excepcionales. El artículo 69, el único que hace específicamente referencia a la educación superior, además de garantizar la autonomía universitaria, genera la obligación de fortalecer la investigación científica y “facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”. Por último, los artículos 70 y 71 generan obligaciones para el Estado de “fomentar el acceso a la cultura en igualdad de oportunidades”, y señala la obligación de “promover la investigación científica, la ciencia y la tecnología”.

A estos principios constitucionales que deben orientar la política educativa del Estado colombiano, es preciso agregar que, de manera general, el Estado debe, además, promover “las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y (adoptar) medidas en favor de grupos discriminados o marginados” (art. 13, Constitución de Colombia) y también tener en cuenta que, de conformidad con el artículo 45 de la misma Carta, “el adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral” y que “El Estado y la sociedad garantizan la participación

activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud”.

De modo que la Constitución de 1991 traza ya un camino hacia dónde y cómo la ley debe orientar la educación superior. Su misión consiste en permitir el acceso para todos al conocimiento, la ciencia, la técnica y a la cultura mediante la formación, la investigación y la extensión. Tiene que ser organizada como un servicio público con función social, con universidades autónomas. En todo caso, el Estado debe promover que la igualdad sea real y efectiva, y las instituciones educativas privadas como estatales tienen la obligación de ser democráticas en sus fines como en sus prácticas, garantizando, en particular, la participación activa de los jóvenes en ellas. Además, la educación superior debe ser progresivamente accesible para todos, mediante apoyo financiero si fuera necesario, respetando la identidad cultural, con una especial atención a las personas pertenecientes a grupos discriminados o marginados, o con limitaciones físicas o mentales.

Por su parte, la Corte Constitucional ha ido precisando, a través de sus sentencias, diferentes elementos relativos a la educación superior. Así, la Corte, en la sentencia C-220 de 1997, considera que:

La universidad, cuyo fundamento es el perfeccionamiento de la vida y cuyo objetivo es contribuir a la formación de individuos que reivindicquen y promuevan ese fundamento, a través del dominio de “un saber” y de la capacidad de generar conocimiento, reclamando su condición de fines en sí mismos y no de meros instrumentos (...). Otro tipo de Instituciones de Educación Superior, que fundamentan su quehacer en objetivos distintos, como por ejemplo la mera profesionalización, si bien son necesarias en el mundo moderno, no pueden proclamarse como universidades.

La universidad (...) cumple un papel decisivo en el fortalecimiento del fundamento esencial de la sociedad que no es otro que la vida, por eso, cuando ella se dedica y dirige sus esfuerzos a objetivos distintos al perfeccionamiento de la vida, como por ejemplo a la imposición de la técnica como objetivo último en el mundo de la modernidad, “universidad acrítica”, ella se desdibuja, pierde su razón de ser.

La misión de la universidad es contribuir a la realización y consolidación de la cultura que subyace e identifica la sociedad en la que ella funciona, para ello, a través de las funciones que le son propias, la docencia, la investigación y la extensión, crea y genera conocimiento, transmitiendo saberes específicos que promueven la realización de los individuos en sus múltiples dimensiones, impactando, paralelamente, el desarrollo y evolución de la sociedad.

De esto último, se desprende que la educación superior se divide en por lo menos dos tipos de instituciones: de un lado, las universidades, con reconocida autonomía, cuya misión es el perfeccionamiento y fortalecimiento de la vida, la realización y consolidación de la cultura, la creación y generación de conocimiento y la trasmisión de saberes para la realización de los individuos y el desarrollo y evolución de la sociedad. Esta misión se logra mediante la docencia, investigación y extensión desde una posición “crítica” (sic.). Por otro lado, existen instituciones de educación superior que se fundamentan en la técnica y la profesionalización. Estas instituciones, orientadas principalmente al mundo laboral, con formaciones de alta calidad, responderían a las demandas de formación técnica del país y del mercado (para mayor desarrollo sobre este punto, ver la sección “Sistema de Educación Superior”).

De esa manera, la normatividad internacional y la Constitución ofrecen ya un importante e ineludible marco que permite precisar el sentido de la educación en general, y la educación superior en particular, en el caso de Colombia.

II

En el debate abierto recientemente por el proceso tendiente a una reforma a la Ley 30 vigente en Colombia, múltiples sectores se han pronunciado frente al tema. El análisis de numerosos documentos académicos, de prensa y otros publicados estos dos últimos años, muestra que, como era de esperarse, no existe un consenso al respecto del sentido de la educación superior en la sociedad colombiana. Las opiniones expresadas pueden ser sintetizadas, *grosso modo*, en cuatro grandes perspectivas.

Una primera considera que las políticas de educación superior deberían buscar afinar el ajuste social, mejorar la eficiencia y la eficacia, eliminar las disfuncionalidades de la educación para ponerla al servicio de las necesidades de la sociedad (o ahora de “un mundo globalizado”) en el campo de lo social y de lo productivo. En este caso, el sentido de la educación superior corresponde a la idea de ofrecer una educación especializada para responder a, y favorecer, la evolución hacia una sociedad profesional y especializada penetrada por el racionalismo. Esta perspectiva funcionalista -en

el sentido de limitarse a responder a la demanda social expresada en particular por las elites políticas y económicas-, implica el desarrollo de todo tipo de formaciones especiales con sus respectivas pruebas especializadas para certificar la competencia adquirida. El diploma tiene que sancionar un proceso de selección basado en un mérito intelectual que permitirá acceder a los cargos en directa relación con su nivel y especialidad reconocidos.

En contraposición a la perspectiva anterior, para un segundo enfoque, las políticas de educación superior deben propender prioritariamente por aliviar o reducir las desigualdades sociales, promover la igualdad de oportunidades, establecer a través de la educación mecanismos compensatorios o formar para una sociedad más igualitaria. En esta perspectiva más crítica, las políticas deberían dirigirse, en esencia, hacia la ampliación de la cobertura para permitir el acceso a la educación superior de las capas sociales menos favorecidas y, así, disminuir las desigualdades sociales y favorecer procesos de emancipación individual y colectiva generadores de transformación social. En este caso, a pesar de partir de una perspectiva política diferente, es de anotar que no existe una contradicción fundamental con la primera perspectiva, sino que puede ser considerada como complementaria a esta, con un objetivo de ampliación y facilitación del acceso a la educación superior a los grupos en desventaja.

Una tercera perspectiva considera que las políticas de educación superior deberían ser orientadas, sobre todo, por las demandas de individuos que toman sus decisiones racionalmente, buscando optimizar sus beneficios o mejorar su forma de vida de acuerdo con lo que consideren más adecuado para sí mismos. Con este enfoque, ante la negación de la posibilidad de definir intereses generales dadas las radicales diferencias en los puntos de vista de cada uno, y cuestionada la legitimidad del Estado como portador de dichos intereses, se minimiza el papel y el sentido sustantivo de las instituciones estatales. Se adoptan modelos mínimos, descentralizados y de mercado, y se concentra en el control de la eficiencia y la eficacia en la asignación de los recursos públicos, recursos que deben orientarse a los que no disponen de los medios para acceder a la educación. Este aspecto encaja con la idea de que la educación es un tema del ámbito de lo privado

que debe contar con una intervención *mínima* del Estado en sus asuntos, o solo de forma subsidiaria cuando falla el mercado (p. ej., en situación de ausencia de recursos por parte de los individuos –subsidio o crédito al estudiante- o en regiones apartadas). Como es obvio, esta posición va en contravía de la normatividad internacional y la Constitución de 1991.

En definitiva, de los documentos analizados emerge una cuarta perspectiva, que considera que la educación es un fenómeno relativamente autónomo, que se ha ido extendiendo y estandarizando en el mundo movido por fuerzas que no se pueden reducir a necesidades concretas de determinados estados-nación, a mecanismos de mercado o a los intereses de las elites. La educación sería un campo autónomo que responde a unas lógicas propias, con frecuencia indiferentes a los contextos locales y a los intereses nacionales. La educación hoy sería un fenómeno global que se escaparía en buena parte a los determinantes locales. Esta postura implicaría una actuación “discreta” del Estado; este se limitaría a garantizar la autonomía y el financiamiento del sistema universitario y de sus componentes para que estos se autorregulen sin mayor direccionamiento estatal.

En el caso de la Universidad Nacional de Colombia, a partir de un análisis de las opiniones expresadas o recogidas a través diferentes instrumentos (grupos focales, Metodología Q, entrevistas), se puede señalar que existe una opinión, con amplio respaldo entre todos sus estamentos, que considera que la educación superior es responsabilidad del Estado y que, por su carácter público y de función social, no debe ser regulado por el mercado. El sentido de la educación superior está relacionado con el bienestar y el desarrollo de las sociedades y de los sujetos particulares. Así ella debe dar una visión menos materialista-consumista, integrando todas las dimensiones humanas, comprometida socialmente, debe ser integral, y para toda la vida. Se admite también que la universidad debe formar personas críticas, girar en torno a las necesidades de la sociedad, promover la igualdad de oportunidades y disminuir la desigualdad social. Las y los integrantes de la comunidad universitaria expresan también la importancia que tiene la calidad de la educación y su aporte para lograr una mayor equidad social.

Es también de amplio consenso considerar que la educación superior es un derecho, aunque existen diferencias o disensos en calificarlo como fundamental o no, debido tanto a razones de orden práctico y jurídico como de concepción de su papel en la sociedad. Algunos consideran que tan solo la educación media y básica necesitan ser reconocidas como derecho fundamental a raíz de su relevancia y su obligatoriedad. Se formulan propuestas tal como la de considerar a la educación, incluida la superior en todos sus niveles (técnico, tecnológico, profesional), como un derecho fundamental del ciudadano colombiano y como un deber del Estado que, con el objetivo de construir una sociedad más igualitaria, deberá reducir las diferencias entre cada uno de sus componentes.

III

Al tener en cuenta la revisión normativa internacional y nacional, así como las expresiones observadas en algunos sectores de la sociedad colombiana y en la Universidad Nacional de Colombia, existe una importante coincidencia entre los compromisos internacionales adquiridos por Colombia, las recomendaciones de organismos internacionales especializados y las expresiones de buena parte de la comunidad académica, tanto nacional como de la propia Universidad Nacional, en relación con la definición del sentido de la educación superior en Colombia. Si tenemos en cuenta lo anterior y las obligaciones constitucionales, se considera que las siguientes recomendaciones deben ser tomadas en cuenta en una nueva ley para el sector:

1. Promover el desarrollo de un Sistema de Educación Superior para formar, de manera integral -pleno desarrollo de la personalidad humana-, en el respeto a los derechos humanos, en el ejercicio de la paz y la democracia; en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente; para permitir el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura.
2. La ley debe garantizar el derecho a la educación superior, lo que significa que, de manera progresiva, exista una política que genere una oferta académica suficiente en cantidad y variedad para que todas las personas tengan oportunidad real de acceso a ella de manera gratuita.
3. La ley debe garantizar la autonomía universitaria y establecer unas reglas para la participación democrática, obligatoria al

interior de todas las instituciones educativas.

4. Para garantizar una igualdad “real y efectiva”, la ley debe desarrollar políticas y programas específicos para:

- Las personas marginadas socialmente y las que viven en zonas apartadas geográficamente de los centros educativos: creación o fortalecimiento, con recursos públicos, de una política de regionalización de la educación superior para permitir una mayor igualdad en el acceso en términos de oferta académica (técnica y universitaria), condiciones financieras y proximidad geográfica y cultural.

- Los grupos étnicos: creación o fortalecimiento con recursos públicos, de forma concertada, de una política para el desarrollo de instituciones propias o de dispositivos o programas de educación superior en instituciones que deben asumir, por lo tanto, un carácter intercultural para integrar a los pueblos indígenas, afros y otros. Aunque no existe consenso en este punto, se deriva de una obligación constitucional (art. 68).

- Las personas en situación de discapacidad: promoción u obligación de desarrollar dispositivos para facilitar el acceso tanto físico (p. ej., uso del “diseño universal” o similar) como cognitivo a las formaciones académicas y las instituciones educativas privadas y públicas.

- Garantizar la promoción de la equidad de género: promoción efectiva del acceso a la formación, a la docencia y a la investigación sin discriminación de género (contratación preferencial, acciones afirmativas, etc...).³

2. El sistema de educación superior

El Sistema de Educación Superior en el caso colombiano -y en la mayoría de los países- se ha venido entendiendo, en primer lugar, como el establecimiento de unos niveles de formación, cada uno de los cuales culmina normalmente con un diploma (técnico, tecnólogo, pregrado, posgrado), así como de algunas modalidades dentro de cada nivel (presencial, a distancia y virtual, bimodal...). Igualmente, el sistema considera las formas posibles de transitar o no entre niveles y modalidades.

El sistema caracteriza los tipos de instituciones que prestan el servicio educativo según diferentes criterios: origen de sus recursos, carácter estatal o privado, niveles y diplomas que están autorizados a otorgar, modalidades, campos disciplinares o profesionales en los que se especializan.

El sistema incluye la referencia a unos

³ En cuanto a equidad de género e inclusión de poblaciones en situación de discapacidad, en la Universidad Nacional de Colombia no sólo hay consenso, sino que el Consejo Superior Universitario ha establecido recientemente una política institucional coherente con la normativa vigente y la Constitución en los Acuerdos 035 y 036 de 2012.

organismos y mecanismos de regulación, fomento, supervisión y control, y a sistemas de información y documentación especializados. Así mismo, encierra vínculos con otros sistemas muy relacionados, como los de Ciencia y Tecnología, por ejemplo.

Por último, considera algunas relaciones entre las instituciones prestadoras del servicio, y de estas con los otros organismos.

Concebir la educación superior como un sistema permitiría, en principio, pensarla en el país en su conjunto, más allá de la suma de diversas instituciones, regular y articular el servicio, establecer criterios comunes de calidad, proyectar la formación y la investigación hacia objetivos estratégicos o metas nacionales o internacionales, o articularlas en forma más adecuada con las necesidades del país o del mercado laboral. Organizar la educación superior como sistema implica pensar su diferenciación con otros sistemas (educación básica y media, formación para el trabajo y sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y la integración con el entorno -p. ej., la educación básica y media, o el sistema de ciencia y tecnología-) y a su interior (subsistemas regionales o por modalidades de formación).

En relación con la educación superior como sistema hay, en primer lugar, una preocupación generalizada por la vinculación de la educación media, pues esta ha perdido su especificidad como ámbito que permitía la exploración vocacional y el inicio de la vinculación con la educación superior. Se requiere el fortalecimiento de una educación media que se diferencie claramente de los niveles anteriores y que se articule de forma más adecuada con la educación terciaria. Expertos de la Universidad Nacional han insistido, desde hace años, en que la educación media debe orientarse a una formación científico-técnica y artística para todos los estudiantes, lo cual les permitiría vincularse a la educación superior técnica o universitaria de forma adecuada. Por otra parte, la educación media debe ser diferente a la formación para el trabajo, para lo cual ya hay instituciones especializadas como el SENA u otras instituciones similares en diferentes regiones del país. La misión de la educación media no es ofrecer cursos de corta duración orientados a un mercado laboral muy específico, o por lo menos eso no es lo que plantea la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación), una de las leyes que

desarrolló con bastante fidelidad el espíritu de la Constitución de 1991⁴.

Para fortalecer la educación media se propone la creación del grado 12, como ya existe en muchos países. Debido a la reducción generalizada de la duración de los estudios universitarios de pregrado que se ha producido en estos últimos años, el grado 12 podría compensar, de alguna forma, dicha reducción y algunos de los vacíos de formación que se identifican para el ingreso a la educación superior, sea esta técnica o universitaria, siempre y cuando la educación media recuperara la especificidad que le da la ley, y no fuera -como dicen los y las estudiantes- “más de lo mismo”.

Igualmente consenso en que la formación para el trabajo (ejemplo, la que ofrece el SENA y la formación laboral de primer nivel) no debería considerarse como educación superior, pero sí recibir un mayor reconocimiento por parte de la sociedad, y un mayor impulso y financiación para elevar su calidad, pues en aras de ampliar su cobertura esta se ha deteriorado sensiblemente. Este tipo de formación laboral muchas veces no requiere haber cursado la educación media, y se ofrece también a personas adultas así no hayan terminado sus estudios secundarios.

I

Respecto a los niveles y modalidades de educación superior se identifican en la comunidad universitaria dos posiciones que se orientan a caracterizar el nivel de pregrado⁵:

⁴ La Ley 115 plantea que la educación básica y media debe orientarse, entre otros fines, a formar “en la práctica del trabajo” (formación por medio del trabajo, algo que poco se está haciendo), y a preparar para la vida laboral, no a formar en “un” trabajo específico. Esto último, además, no sería deseable hoy con un mercado laboral tan flexible y cambiante. Las escuelas son poco adecuadas y no cuentan ni con la infraestructura, ni con los recursos, ni con la flexibilidad institucional para adaptarse a los rápidos cambios del mercado laboral y de las tecnologías asociadas a los diferentes trabajos. Aunque con frecuencia los padres y madres de familia de las escuelas de sectores populares ven con beneplácito que se les dé a sus hijos una formación laboral específica, esta es una labor compleja y especializada para la cual el sistema educativo colombiano ha desarrollado instituciones y políticas específicas (“educación para el trabajo”).

⁵ Respecto a los niveles de posgrado no ha habido mucha discusión y se supone que se mantienen la especialización,

a) Continuar con la actual división tripartita en el pregrado entre educación de nivel técnico profesional, nivel tecnológico y nivel profesional (universitario), con los ciclos propedéuticos que permiten el paso de un nivel a otro. A favor de este punto de vista se argumenta que estos tres niveles, con sus ciclos propedéuticos⁶ permiten reducir la inequidad del actual sistema educativo, permitiendo que los y las estudiantes vayan ascendiendo en el sistema de acuerdo con sus posibilidades académicas, económicas y de tiempo; se señala, además, que estos puentes entre lo técnico, lo tecnológico y lo universitario se concentran hoy en las áreas de ingenierías y administración, y que habría que ampliar el abanico de opciones para una mayor equidad y para responder a las necesidades del mercado y del país, que requieren técnicos y tecnólogos en muchas otras áreas. Un modelo así permitiría una mayor integración entre los tres niveles, pues exigiría a las instituciones definir los alcances de cada nivel y lograr una articulación con los ciclos propedéuticos.

Se dice que las fronteras entre lo técnico, lo tecnológico y lo profesional no son tan claras, y que le haría mucho bien a la academia y a las ciencias si se relacionaran más con la práctica y con las necesidades del mercado o del país. Este enfoque permitiría una formación que iniciaría con más peso en la práctica y, en la medida que se avanza, se iría teorizando cada vez más⁷. Una propuesta ligada a la anterior es la formación por “ciclos” cortos y por créditos, que se diferenciaría de los ciclos largos, como son las carreras de pregrado. El pensar la

la maestría y el doctorado. En este campo el debate se ha movido más bien en torno a la gratuidad o a las becas necesarias. Igualmente se ha debatido qué tipo de instituciones podrían ofrecer posgrados, especialmente los doctorados, como veremos más adelante.

⁶ “La característica principal de los ciclos propedéuticos es que cada uno de los niveles que lo compone debe desarrollar una figura profesional y ocupacional claramente definida y diferenciada de la otra. En este sentido hay un carácter terminal en cada nivel. Se entiende que cada nivel es terminal a la vez que, secuencial y complementario (propedéutico) para el siguiente. Los componentes propedéuticos se pueden expresar en número de créditos, áreas de formación, asignaturas, módulos o competencias exigibles” (Tomado de <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-article-299213.html>).

⁷ Existe otra postura en la cual el primer ciclo de la formación (de dos a tres años) y que daría el título de tecnólogo, sería de fundamentación general, no tanto orientado a la práctica profesional.

formación como algo abierto, a lo largo de toda la vida, flexible, se facilitaría con ciclos de formación cortos que se articulan y que se vinculan de múltiples formas -a manera de módulos- para producir diferentes titulaciones. De esta forma, se cerraría la profunda brecha que hay hoy en la educación colombiana entre la formación universitaria y la técnica, y estimularía la vinculación de estudiantes a la educación superior desde el nivel técnico, haciendo el sistema más gradual, democrático y flexible. Hay que anotar que este es el sistema que se promueve en Colombia, que cuenta con su marco normativo, y que la propuesta de formación por ciclos cortos se está implementando en estos momentos, comenzando desde los niveles técnicos y tecnológicos. Algunas universidades -en especial las privadas- están ofreciendo hoy las carreras universitarias por ciclos propedéuticos, aunque la Universidad Nacional no ha configurado todavía sus programas de esta forma.

b) La segunda posición plantea estructurar el sistema en dos grandes modalidades de formación (no niveles): una técnica y una universitaria. Dentro de cada una de esas dos modalidades habría diferentes niveles (p. ej., en la técnica, un nivel inicial, uno medio y uno superior o de mayor especialización; en la universitaria, los niveles serían el pregrado, la especialización, la maestría y el doctorado). Esta segunda posición es mayoritaria entre el profesorado de la Universidad Nacional, incluso en áreas tecnológicas como las ingenierías. Se arguye que lo tecnológico no es propiamente un nivel, un paso para lo universitario, sino una dimensión o área de formación, que se encuentra también en la formación universitaria. Se argumenta igualmente que los ciclos propedéuticos no son claros desde el punto de vista epistemológico y pedagógico, ni desde su articulación académica y formativa. Se plantea que los dos tipos de formación tienen objetivos y se estructuran en forma diferente, y que en la práctica son difíciles de armonizar. Se dice que el actual modelo tripartito ha servido -más que para aliviar la inequidad- para estimular la proliferación de programas de dudosa calidad e instituciones que mantienen a sus usuarios con la promesa de alcanzar el grado universitario.

El modelo actual se pensó en principio para las ingenierías y el área de administración, pero en la actualidad se está aplicando indiscriminadamente,

incluso en áreas donde es difícil argumentar o pensar como deseable un “nivel técnico”. Estos técnicos en realidad ingresan al mercado laboral y compiten con los universitarios en el mismo campo; una flexibilización tan grande como la que se propone desde el concepto de ciclos propedéuticos generaría mucho más ruido y confusión de las que ya hay en el mercado laboral. Se dice, igualmente, que hoy las carreras universitarias ya no son una formación terminal, pretendidamente completa, como lo era antes, sino que de hecho han acortado su duración convirtiendo el pregrado en un primer “ciclo” profesional, que se perfecciona o profundiza en el segundo “ciclo” de las maestrías. La formación universitaria, en el campo de la tecnología, debe partir de una fuerte fundamentación científica, algo que no se está logrando con los actuales ciclos propedéuticos. Varios docentes señalan que, en el caso de la Universidad Nacional, para adoptar el enfoque por ciclos que proviene de la educación técnica y tecnológica, habría que invertir el esquema de formación actual, donde los primeros semestres son de fundamentación y los últimos de aplicación o prácticos.

Por otra parte, el diseño tripartito refuerza la idea de que lo técnico o lo tecnológico es un “nivel” inferior a lo universitario, cuando en realidad son dos caminos de formación diferentes y complementarios, lo que lleva a su infravaloración y a que los y las estudiantes asuman la educación técnica simplemente como un trampolín para llegar a la universidad. Desde esta segunda posición se argumenta que el sistema debería ser dual: 1) Una educación técnica de altísima calidad, orientada principalmente al mundo laboral, a las demandas de formación técnica del país y del mercado⁸; esta educación técnica podría llamarse “formación profesional” o similar y debería tener varios niveles: uno inicial, que podría iniciarse en la educación media y que no formaría parte de la educación superior (educación media técnica); uno intermedio (educación técnica), y uno superior o de mayor especialización (educación técnica superior). Estos dos últimos niveles harían parte

⁸ Hay que anotar que, aunque la mayoría de los cursos que ofrece el SENA son “educación para el trabajo” -es decir, educación no superior-, algunos de los programas que actualmente ofrece son del nivel técnico, y formarían parte de la educación superior.

de la educación superior. La educación técnica o técnica profesional, como podría denominarse, debería ser valorada social y económicamente.

De igual forma, se considera que la inversión en este campo debe ser muy alta pues, normalmente, los costos de infraestructura y dotación de la educación técnica suelen ser altos –a excepción de administración y sistemas y, tal vez por eso, son en el país los dos programas más numerosos en la actual educación técnica y tecnológica. 2) En segundo lugar, una educación universitaria, con sus niveles de pregrado y posgrado; la educación universitaria incluiría la formación en áreas tecnológicas como ingenierías y similares, también con sus respectivos posgrados. En esta segunda posición no se ven como deseables –como ya se argumentó– los ciclos propedéuticos. Sí se podría acceder desde una titulación como bachiller técnico, técnico o técnico superior al nivel universitario y homologar o validar asignaturas, créditos o conocimientos, algo que se debería establecer en cada caso específico (según el campo profesional o disciplinar, y según el enfoque de la carrera). En últimas, esta segunda posición argumenta que la educación técnica debe ser de altísima calidad y debe ser reconocida como tal, no como un trampolín para llegar a la formación universitaria. Finalmente, en el caso de que se mantenga el actual modelo tripartito y por ciclos propedéuticos, desde el enfoque dual se argumenta que solo debe aplicarse en algunos pocos campos de la formación universitaria, pues se considera inadecuado en la mayoría de las disciplinas académicas (p. ej., técnico o tecnólogo filósofo) e incluso no conveniente en áreas profesionales de gran responsabilidad y hoy bastante desprestigiadas como la educación (p. ej., técnico en preescolar).

Tanto la posición uno como la dos consideran que la educación técnica (y de “nivel” tecnológico en la posición uno) deben incluir formación integral, ética y humanística, tal como lo demanda la Constitución Nacional. Así mismo, ambas posiciones enfatizan la necesidad de fortalecer e incrementar la cobertura de la educación técnica (y tecnológica en la posición uno) de altísima calidad, pero no a costa de la educación universitaria o poniendo en riesgo la calidad adquirida por las universidades. Ambas posiciones coinciden en la importancia de establecer los medios para una real articulación y unas relaciones de cooperación entre

la educación media, la técnica y la universitaria. La universidad se beneficiaría usando la excelente infraestructura con que debería contar la educación técnica, así como la experiencia en el mundo laboral de esta, y la educación técnica se beneficiaría de los aportes teóricos y del conocimiento de punta de la educación universitaria permitiendo una sinergia que, sin lugar a dudas, sería muy productiva en el campo de la innovación y de la resolución de problemas vitales para el país y para el mundo empresarial.

En caso de que el modelo que adopte el país sea el dual (educación técnica, por un lado, y universitaria, por el otro), las actuales instituciones universitarias deberían definir su misión y, en un plazo adecuado, convertirse en instituciones técnicas de altísima calidad que incluyan formación integral, o en universidades también de altísima calidad y con una definición misional específica (una de las cuales podría ser en el área tecnológica).

II

Es necesario igualmente caracterizar los diferentes tipos de instituciones que conforman el sistema y su papel en el conjunto. Esta caracterización puede ser simple o más compleja, estrictamente predefinida o flexible en uno o varios rangos. Hay un rechazo claro de la propuesta presentada al Congreso en el 2011, en el sentido de reducir prácticamente todas las instituciones de educación superior a una sola tipología (instituciones de educación superior, con una pequeña distinción más simbólica que real de las universidades). Se advierte que la propuesta que entregó el MEN al Congreso resulta muy coherente con la idea de formación por ciclos y de articulación por ciclos de todos los niveles. De esta forma, ciclo tras ciclo, el SENA o una institución técnica podría aspirar algún día a ofrecer doctorados.

Si se adopta un modelo dual, habría que simplificar la actual tipología institucional que tiene cuatro tipos de instituciones (técnicas profesionales, tecnológicas, universitarias o escuelas tecnológicas, y universidades) reduciéndola a dos: universidades e instituciones técnicas. Sin embargo, en el debate se ha abierto mucho más el panorama con propuestas de diversificación, diferenciación y flexibilización institucional, proponiéndose la creación de universidades o instituciones étnicas, por ejemplo.

Esta es una tendencia internacional que está teniendo un desarrollo muy novedoso en algunos países latinoamericanos. Al adoptar el modelo dual también se podría incorporar la diversidad institucional al interior de cada modalidad (técnica y universitaria).

Algunos criterios de diferenciación institucional podrían ser la forma como cada tipo de institución se posiciona frente a la producción del conocimiento (centrada en intereses individuales, o por prioridades institucionales, por proyectos y planes nacionales de desarrollo o regionales, por la agenda científica internacional, incorporando saberes locales y ancestrales, etc.), frente al papel que juega el conocimiento en los procesos de formación, frente a la pertinencia social de dicho conocimiento, y frente a su organización (disciplinar, interdisciplinar, etc.).

Del mismo modo, las instituciones pueden caracterizarse por la manera como se definen frente a su misión y por lo que enfatizan: ¿formación centrada en las profesiones, formación de investigadores, formación centrada en problemas nacionales, regionales o locales, formación orientada a las demandas del mercado laboral...? Y, así mismo, por la forma como organizan principalmente lo curricular (por objetivos, por contenidos, por competencias laborales, por problemas y proyectos...) y los modelos de formación y participación (presencial, virtual, mixto). También por la forma como se organizan en lo académico: ¿por facultades, departamentos e institutos?, ¿por programas o problemas interdisciplinarios?

De otra manera, las instituciones pueden además definirse por el grado y el tipo de autonomía, así como por las formas de gobierno y de elección de sus autoridades que adoptan (por elección democrática, por designación, por méritos...). En relación con lo anterior es necesario considerar el papel que juegan en las decisiones las y los estudiantes, docentes, empleados, egresados, el gobierno central, regional o local, los padres y madres de familia y la sociedad en general. Este es un punto en el cual se debate si la autonomía institucional debe ser generalizada e igual para todas las instituciones, o si únicamente las universidades -tal como lo reconoce la Constitución- deberían gozar de una amplia autonomía (ver más adelante el capítulo de autonomía y gobierno). Se plantea

que históricamente la autonomía es una conquista y una característica esencial de las comunidades universitarias, y que las instituciones técnicas deben estar mucho más articuladas a las demandas del mercado y a las necesidades concretas del país, siendo más difícil argumentar una autonomía como la universitaria.

Las instituciones pueden posicionarse en forma diferente frente al entorno: lo nacional, lo regional y local, el Estado y las ONG, las empresas privadas, los movimientos sociales. Igualmente, pueden adoptar formas organizativas adecuadas al papel que quieren jugar en su entorno: muy internacionalizadas, de carácter nacional centralizado o descentralizado, regional, municipal, local, etc. Una actual diferenciación de las instituciones es por su naturaleza jurídica y por las fuentes de sus recursos (estatales o privadas sin ánimo de lucro).

De esta forma, las instituciones pueden caracterizarse según los mecanismos de ingreso y continuidad de estudiantes y docentes. En este punto hay cierto acuerdo en que, en especial las universidades estatales, deberían seguir manteniendo el ingreso por méritos académicos, y adoptando políticas de acciones afirmativas para determinado tipo de poblaciones.

Ante este panorama, a una sola institución le resulta casi imposible responder con seriedad y un mínimo de coherencia a diferentes propósitos, modelos de formación, formas de producción de conocimiento y relaciones con su entorno. Si bien algunas posiciones consideran que las universidades de punta, de investigación, altamente competitivas e internacionalizadas deberían ser el referente para imitar por todas las demás instituciones, otras no lo consideran como deseable, pues existen instituciones con otras vocaciones o sentidos misionales. Parece deseable que sea el sistema, en su conjunto, el que responda a todas estas demandas tan complejas y difícilmente armonizables, con cierta especialización funcional de las instituciones. El sistema sería diverso, conformado por otros tipos de instituciones que se orientan y organizan de forma diferente, en el marco común de unos objetivos del sistema, y en el cual unas instituciones complementan y se articulan con la labor de las otras.

Una propuesta, en el marco anterior, es que

cada institución defina públicamente su misión y sus características, en el contexto del sistema, y responda ante el país, su entorno inmediato o regional y ante el Estado por dicha misión. Todas ellas podrían desarrollar diversas modalidades y orientarse a otras misiones dentro de unas exigencias básicas en relación con sus características institucionales como, por ejemplo, un mínimo de áreas del conocimiento o de formación para garantizar la universalidad, la interdisciplinariedad y la integralidad de la formación; un número mínimo de docentes de planta adecuadamente calificados; unas instalaciones e infraestructura ajustadas; una forma organizativa clara, de gobierno y de regulación acorde con su misión; unas relaciones claras y explícitas de articulación con el sistema y con su región o su entorno.

En este marco, las personas consultadas en las sedes de la Universidad Nacional sobre el tema de las universidades étnicas, coinciden, en primer lugar, en que las universidades actuales deben abrirse más y reconocer otro tipo de conocimientos, además de los científicos, humanísticos y artísticos convencionales. Igualmente que las comunidades y pueblos minoritarios deben lograr una mayor presencia en las actuales instituciones. Respecto a la creación de universidades étnicas hay posiciones divididas. Unos argumentan que los saberes tradicionales tienen unos espacios y se mueven con lógicas disímiles a los de la academia, y que serían desvirtuados en otros escenarios; por otra parte, es muy difícil permear o transformar muchas de las actuales disciplinas y profesiones desde los saberes étnicos (ingenierías, por ejemplo) y que los títulos otorgados en estos temas basados en conocimientos tradicionales o ancestrales tal vez solo serían válidos en el contexto comunitario en el que surgieron.

Otros –en especial los que han logrado un mayor control y autonomía en el manejo de la educación básica– argumentan que requieren formar cuadros y líderes con características especiales, de modo que se fortalezca su proyecto de vida como pueblos (p. ej., en educación, en administración, en lenguas indígenas, en agronomía y medio ambiente, como sucede en otros países en diferentes continentes). Una propuesta de universidades e instituciones técnicas diversas, con diferentes misiones y vocaciones, fácilmente podría incorporar en el

sistema las universidades e instituciones técnicas étnicas. En todo caso, se plantea que estas no serían excluyentes o cerradas, sino que conservarían su espíritu pluralista e intercultural e igualmente deberían cumplir con los objetivos que le asigna la Constitución a la educación superior.

Desde el punto de vista de la implementación de esta propuesta habría varias posibilidades en la transición hasta que se consoliden estas instituciones: **a.)** Crear programas con enfoque diferencial al interior de departamentos o facultades en las universidades o instituciones técnicas (p. ej., un programa especial en educación en una facultad de educación, como ya sucede hoy; o uno en torno a algunas lenguas indígenas en un departamento de lingüística); **b.)** Crear un departamento, escuela, facultad o instituto especiales al interior de una universidad o institución en cada región que integre los programas “étnicos”; **c.)** Una vez consolidados una serie de programas, y fortalecida la comunidad académica en este campo, se podría crear una institución étnica en las regiones que se requiera. Según las necesidades y capacidades de los pueblos indígenas y grupos étnicos, se podrían implementar diferentes estrategias para la creación de instituciones en cada región. Por ejemplo, en una región se podría iniciar con la creación de una facultad en una universidad y de un instituto técnico; en otra región con menor demanda, podría iniciarse con la creación de programas universitarios y técnicos diferenciales.

III

Lo anterior implica pensar unas relaciones entre toda esa diversidad de instituciones. Y hay consenso amplio en los distintos sectores de la Universidad Nacional en que, al menos en el sector estatal, debería primar más la cooperación que la competencia, en beneficio de estudiantes, docentes y del país en general. Dicha cooperación no consistiría en redistribuir la precariedad en la cual está sumido el sistema estatal de educación superior, sino que se requeriría financiación adicional y estímulos para promover la sinergia y el apoyo de las instituciones más consolidadas hacia las otras. Un modelo basado en la cooperación y la complementariedad evitaría el que –como sucede en la actualidad– todas las instituciones traten de

parecerse con ofertas casi idénticas de programas y compitan desigualmente y a veces en forma desleal por captar estudiantes, lo cual genera efectos perversos y no deseados. De igual forma, se ve necesario fomentar una articulación entre ellas para facilitar la circulación de estudiantes y docentes entre niveles educativos y entre instituciones.

El problema de articulación nacional del sistema es muy complejo, más cuando la tradición universitaria se ha caracterizado por la autonomía institucional e incluso por la débil articulación entre las facultades y las sedes o *campus* al interior de cada universidad. El basar esta articulación en la cooperación sería un gran avance, pero insuficiente. Por esa razón, se requiere una política específica, con recursos específicos, para estimular la cooperación interinstitucional entre organismos en cada región, entre instituciones y regiones a nivel nacional, y a su vez del sistema nacional con otros sistemas afines (ciencia y tecnología, cultura, ambiente, etc.), y con otros sistemas de educación superior en América Latina y en el mundo. Esta política debe tener un órgano rector nacional, en el que las instituciones estén representadas y en el que, además del gobierno nacional, participen las comunidades académicas y sean mayoría. Así sería más fácil que dichas políticas fueran de largo plazo y no tanto políticas de gobierno. Este punto, aunque es clara la necesidad de la articulación y de un ente coordinador nacional, no se ha trabajado mucho ni se ha debatido suficientemente en la comunidad universitaria de la Universidad Nacional hasta este momento. Tampoco existe mucha claridad respecto al papel de las instituciones privadas sin ánimo de lucro en la regulación y articulación con el sistema nacional. En principio se ha planteado que el sistema estatal debería ser el eje articulador del sistema, pues las instituciones privadas tienen mayor autonomía y diversidad de posiciones e intereses en el campo de la educación superior. De todas formas, se ve positivo el pluralismo que aportan las instituciones privadas al sistema, aunque hay preocupación por la calidad de algunas de ellas, por la garantía del carácter público que debe tener toda la educación superior según la Constitución, y por la introducción de lógicas orientadas al lucro de particulares aprovechando indebidamente los márgenes que da la autonomía.

Las regiones son espacios de articulación de

gran pertinencia para las necesidades locales, para responder a la diversidad del país y para una articulación más adecuada, estratégica y reflexiva con el contexto nacional, latinoamericano y global. Las instituciones de educación superior -al menos las estatales- (técnicas y universitarias en el modelo 2; técnicas, tecnológicas, instituciones universitarias, y universidades en el modelo 1) deberían articularse en torno a seis o siete regiones en subsistemas regionales y, bajo la lógica de la cooperación y la complementariedad, configurar una oferta técnica y universitaria completa, diversa -no redundante- y pertinente para la región, tanto en formación como en investigación y extensión.

Los subsistemas regionales ganarían en pertinencia, en diversificación de la oferta, en optimización de recursos y en facilitar el acceso y la movilidad de estudiantes y profesores. La articulación del Sistema de Educación Superior desde los subsistemas regionales es algo fundamental que permitiría avanzar hacia la integración regional y del país en un contexto global, contribuyendo a superar las ineficiencias fruto de las arraigadas prácticas competitivas entre departamentos e incluso entre municipios, que tienen que ver más con una forma de ejercicio de la política que con las necesidades regionales. Como veremos más adelante, esta articulación regional facilitaría la pertinencia y la articulación de los proyectos de investigación e inversión en educación provenientes de las regalías.

Un modelo de sistema diverso como el planteado genera tensiones entre estandarización y diversidad, dificultades para establecer criterios comunes de calidad y problemas complejos en orden a la homologación o convalidación de estudios, pero estas dificultades no son imposibles de resolver. Sistemas mucho más complejos y diversos, como el norteamericano o el “espacio europeo de educación superior”, están avanzando en la armonización de programas, manteniendo y respetando a su vez tradiciones y especificidades nacionales y regionales de larga data.

IV

Ya se dijo que en el marco de un sistema diverso, y con cierta especialización funcional de

las instituciones, estas deberían precisar su misión y su vocación, reconociendo sus fortalezas y sus vínculos con la región o con el país. En ese sentido, la Universidad Nacional de Colombia tiene definida por ley su misión en el sistema que la diferencia y caracteriza. El Decreto Extraordinario 1210 de 1993, en su artículo 1, la define como “un ente universitario autónomo del orden nacional, vinculado al Ministerio de Educación Nacional, con régimen especial, cuyo objeto es la educación superior y la investigación, a través del cual el Estado, conforme a la Constitución Política, promoverá el desarrollo de la Educación Superior hasta sus más altos niveles, fomentará el acceso a ella y desarrollará la investigación, la ciencia y las artes para alcanzar la excelencia. La Universidad Nacional de Colombia tendrá como ámbito principal de proyección el territorio nacional. Podrá crear y organizar sedes y dependencias, y adelantar planes, programas y proyectos, por sí sola o en cooperación con otras entidades públicas o privadas y especialmente con las universidades e institutos de investigación del Estado”.

Entre sus fines, además de los de formación, investigación y extensión que comparte con otras universidades, están “contribuir a la unidad nacional, en su condición de centro de vida intelectual y cultural abierto a todas las corrientes de pensamiento y a todos los sectores sociales, étnicos, regionales y locales”, “promover el desarrollo de la comunidad académica nacional y fomentar su articulación internacional”, “estudiar y analizar los problemas nacionales y proponer, con independencia, formulaciones y soluciones pertinentes”, “prestar apoyo y asesoría al Estado en los órdenes científico y tecnológico, cultural y artístico, con autonomía académica e investigativa”, “contribuir mediante la cooperación con otras universidades e instituciones del Estado a la promoción y al fomento del acceso a educación superior de calidad”.

Por su carácter “nacional” la Universidad tiene como ámbito de proyección todo el territorio, su labor debe buscar beneficiar a la ciudadanía y debe jugar un papel central en la construcción de la unidad nacional mediante el estudio y enriquecimiento del patrimonio cultural, natural y ambiental del país, el estudio de los problemas nacionales y la formulación independiente de soluciones a los mismos. Es clara, pues, la centralidad y el liderazgo de la Universidad

Nacional en el Sistema de Educación Superior y en su contribución al proyecto nacional. En el ámbito latinoamericano la Universidad Nacional comparte con otras grandes universidades su misión de ser constructoras de nación.

Una encuesta nacional realizada en septiembre de 2010 por el Centro Nacional de Consultoría, mostraba que el 37% de los 2006 encuestados consideraba que la Universidad Nacional era la mejor universidad del país, seguida por la Universidad de Antioquia (12%) y la Universidad de los Andes (11%). Tal reconocimiento era mucho mayor entre los estratos 1 a 4, y muy significativo entre los estratos 5 (27%) y 6 (32%). Se atribuía, en un 52%, a su calidad y condiciones académicas. El 74% de los encuestados con estudios de posgrado y el 51% de los profesionales manifestaban haber asistido a algún evento en las diferentes sedes de la Universidad Nacional a lo largo del país. El 81% de los encuestados con estudios de posgrado y el 66% de pregrado señalaron haber conocido o leído alguna investigación producida por la Universidad Nacional. Los encuestados la caracterizan como una institución con alta exigencia académica, eficiente, que beneficia a los distintos sectores sociales, brinda oportunidades educativas a los estudiantes más pobres, que impulsa el desarrollo productivo y empresarial del país, que aporta a la investigación y al desarrollo tecnológico, y que contribuye a la unidad nacional. Resultados muy similares se encontraron en otra encuesta nacional realizada en el 2007.

Las encuestas, así como los indicadores, muestran que en realidad la Universidad Nacional ha venido, a pesar de las restricciones presupuestales que sufre todo el Sistema de Educación Superior colombiano, cumpliendo con su misión y manteniendo una posición de liderazgo dentro del sistema con seriedad, transparencia, eficiencia y compromiso. En el proceso de elaboración del actual plan de desarrollo de la Universidad Nacional, en una encuesta a la comunidad académica, esta reiteraba su voluntad de fortalecer la presencia nacional en sus sedes y en cooperación con universidades regionales, así como su liderazgo académico. Una reforma a la educación superior debería aprovechar las fortalezas de esta institución para dinamizar y mejorar la articulación de todo el sistema desde una perspectiva de cooperación, y no de competencia.

Otras universidades comparten también el carácter nacional, entre ellas la Universidad Pedagógica Nacional (aunque su presencia física en sedes se reduzca prácticamente a Bogotá), o la Universidad Nacional Abierta y a Distancia. Desde el punto de vista de la conformación de subsistemas regionales, estas universidades nacionales podrían integrar una especie de “región”, es decir, conformarían una sexta o séptima región o “subsistema de carácter nacional”, lo cual les permitiría avanzar en procesos de integración y complementación. Obviamente, las sedes regionales del subsistema nacional deberían también articularse y cooperar con el subsistema estatal regional respectivo. En el caso del SENA, que tiene programas de formación para el trabajo, y también programas técnicos, habría que analizar si los programas técnicos de nivel medio y superior se articularían de alguna forma con el Sistema de Educación Superior (no los de formación para el trabajo). En ese caso, por su carácter nacional, el SENA podría integrarse de alguna forma -en el campo de la formación técnica- con este subsistema de instituciones de educación superior de carácter nacional.

V

Por último, en relación con la regulación del sistema, tradicionalmente esta se ha movido en tensión entre **a)** las comunidades académicas y profesionales, que son las que tienen el conocimiento experto y las que tienen un mayor interés en la educación superior; **b)** el Estado, que por mandato constitucional debe participar en la regulación del sistema con fomento y supervisión (inspección, control y vigilancia), aunque las labores de fomento han declinado ante las de supervisión, como ejemplifica el ICFES que se creó para el fomento, transformándose en un instituto nacional de pruebas; **c)** el capital, sobre todo a través de mecanismos de mercado como la oferta y la demanda de títulos en el mundo laboral, así como a través del mercado de servicios educativos. Históricamente en Colombia muchos otros actores han tenido también importancia en el campo de la educación superior (p. ej., las iglesias o algunos grupos empresariales) pero, últimamente, han hecho emergencia nuevos actores como

los pueblos indígenas o afrocolombianos que demandan una educación superior con ciertas especificidades en relación con sus necesidades, así como el reconocimiento de sus saberes ancestrales en el mundo académico.

Desde el punto de vista de la regulación establecida en la ley, normalmente son las comunidades académicas y profesionales, y algunos organismos del Estado los principales agentes. La historia colombiana, comparada con otros países de la región, se ha caracterizado por el papel protagónico otorgado por la ley al Estado, debilitando la autonomía universitaria. El poder estatal en este campo, justificado tradicionalmente en aras de la calidad, no ha evitado paradójicamente, la proliferación de instituciones y programas de dudosa calidad. Se requiere que el Estado cumpla su papel frente a esta situación, pero igualmente es necesario que se fortalezca la autonomía de las instituciones que han demostrado su madurez académica, su compromiso con el país y su capacidad de autorregulación y de rendición de cuentas. Las comunidades académicas y las instituciones de educación superior plantean que es necesaria una mayor responsabilidad y autonomía en la regulación del sistema en su conjunto. Esto facilitaría, como ya se dijo, que las políticas de educación superior sean políticas de largo plazo, y no tanto políticas de gobierno, así como su articulación nacional e internacional.

El Sistema de Educación Superior debería subdividirse en dos subsistemas por la naturaleza de la financiación y del régimen legal en el que se mueven: el subsistema de las instituciones estatales y el de las instituciones privadas. Sería necesaria la creación de órganos reguladores y organizadores del sistema y de los subsistemas con participación del Estado, pero con suficiente autonomía de este. Se trata, en últimas, de respetar la autonomía consagrada por la Constitución respecto a las instituciones de educación superior, autonomía que debe desplegarse también en la regulación del sistema.

3. Autonomía y gobierno

Aunque el debate sobre la definición de autonomía es amplio y complejo se puede afirmar que, en términos generales, la autonomía implica la

posibilidad y la capacidad de tomar decisiones en un espacio de libertad, de asumir las consecuencias de las decisiones y acciones emprendidas y de auto regularse. En Colombia la autonomía universitaria es un principio constitucional, basado en el reconocimiento a la capacidad de las universidades para su autodeterminación, autogobierno y autolegislación colectiva. Este principio implica, además, la garantía de un ámbito de libertad para el adecuado cumplimiento de los deberes misionales de las universidades e incluye las responsabilidades que le competen a estas instituciones al ser la educación superior un asunto público.

Los aspectos considerados en la autonomía, que pueden encontrarse en una universidad, suelen agruparse en tres tipos⁹: autonomía académica, autonomía administrativa y autonomía presupuestal¹⁰.

La autonomía académica está referida a aspectos como:

- Libertad de pensamiento, posicionamiento crítico y autodeterminación moral y científica frente a poderes políticos y económicos. Este aspecto incluye a su vez el libre examen y discusión de las ideas, el fomento de la pluralidad de escuelas o corrientes de pensamiento y el encuentro de diversas tendencias de carácter científico y social.
- La facultad de formular, escoger y estructurar programas académicos y metodologías pedagógicas.
- Libertad de cátedra y libertad de estudio.
- Capacidad para definir sus criterios y métodos de evaluación, y de conceder diplomas.
- Libertad para decidir sobre la selección, acceso, permanencia y egreso de sus estudiantes.
- Libertad de elegir y conducir sus investigaciones.
- Determinación de sus programas de extensión y decisión sobre su relación con entornos locales, regionales, nacionales y globales.

La autonomía administrativa u organizativa incluye elementos como:

- Selección, contratación y seguimiento de su personal administrativo.
- Derecho a seleccionar su cuerpo de profesores con criterios académicos propios.
- Establecimiento de normas jurídicas internas (estatutos y normas generales) o autolegislación.
- Organización administrativa y autonomía de los procesos que sirven de apoyo a la labor académica.

⁹ Existen otras propuestas de agrupación que no serán trabajadas en este documento por razones prácticas.

¹⁰ En algunos casos se incluye en este grupo la autonomía financiera.

- Nombramiento de directivas y funcionamiento de órganos de gobierno.
- Autonomía del campus.

Finalmente, se establecen aspectos de la autonomía presupuestal, como:

- Manejo libre de su presupuesto (tanto de recursos propios, como los asignados por el Estado) y libertad para disponer de sus recursos según los fines que persigue (o autonomía de gestión financiera).
- Fijar su propio régimen salarial docente y de administración de personal¹¹.
- Búsqueda de fondos y libertad de acrecentar su patrimonio en correspondencia con sus fines misionales.

Algunos de estos aspectos presentan matices y aplicación diferenciada cuando se trata de universidades estatales o privadas (sobre todo en lo referido a la autonomía presupuestal y financiera) o cuando se tiene un carácter especial, como el asignado a la Universidad Nacional de Colombia. Adicionalmente, en los últimos años se ha establecido una mayor autonomía académica para las IES acreditadas.

Existen además, tres escalas por considerar: la autonomía del Sistema de Educación Superior, la autonomía de las universidades y la autonomía de las comunidades y estamentos que las integran.

Para el caso de la educación superior los diversos aspectos de la autonomía se definen en el campo de lo público, de tal manera que se vive en la tensión entre las decisiones y acciones de las universidades y su responsabilidad frente a la sociedad, frente al Estado y frente a las comunidades y estamentos que las conforman. En consecuencia, además de los aspectos antes listados, la autonomía universitaria incluye el compromiso de estas instituciones con: la garantía de transparencia, la calidad, el fomento de la democracia y la ciudadanía activa, la rendición de cuentas ante la sociedad, el diálogo permanente con diferentes sectores y su participación en la inspección y vigilancia estatal.

I

La evidente diversidad actual en la oferta institucional y la obligación estatal de asegurar

¹¹ Este aspecto de la autonomía es sólo aplicable para las universidades privadas, para las universidades estatales el régimen salarial lo define el Gobierno central.

la calidad en la educación superior, como una de las condiciones para la garantía del derecho, conlleva necesariamente a establecer mecanismos de reconocimiento diferenciado de la autonomía. El establecimiento de una autonomía homogénea y estandarizada para todas las IES puede llevar a resultados contradictorios; en la práctica, para algunas universidades el reconocimiento y la garantía de su autonomía significa la confirmación de su capacidad de autodeterminación y se convierte en requisito fundamental para su ejercicio, sin embargo, para otras IES esta misma condición puede llevar a resultados de baja calidad, a cometer abusos y al ocultamiento de acciones contrarias a su responsabilidad pública. Se propone para ello vincular el concepto de autonomía a la naturaleza, tipo o carácter de IES y a sus condiciones de calidad. En este sentido, la ley deberá definir los mecanismos y las condiciones para que el Sistema de Educación Superior sea observador y garante de la autonomía universitaria y de otros tipos de autonomía para las IES, además de ser el responsable de asumir las medidas necesarias en el caso de IES que muestran acciones contrarias al uso de su autonomía.

Es fundamental que la ley ratifique el principio constitucional de autonomía universitaria y lo desarrolle, estableciendo los mecanismos para su garantía. Aunque se ha planteado la inquietud sobre extender esta condición a IES diferentes a las universidades, hasta el momento se afirma que las condiciones de autonomía universitaria tienen sentido únicamente para esta institución en particular, dadas sus características y sus trayectorias. En consecuencia, aunque se podrían considerar algunos aspectos de autonomía para otras IES, estos tendrían un matiz institucional muy diferente a la autonomía universitaria.

En todo caso, y en consonancia con la Constitución Política de Colombia, toda institución de educación superior debe hacer explícitas las relaciones que establece de manera permanente con grupos o sectores constituidos por intereses particulares (relaciones establecidas por actos fundacionales, por financiación o por organización), y hacer evidente su independencia moral y científica, su libertad de pensamiento y la facultad de auto regularse según criterios académicos propios que permiten la pluralidad de posiciones, la participación real de su comunidad y

de sus estamentos, y el diálogo permanente con la sociedad.

Es importante reconocer que no se está partiendo de un punto cero. La mayoría de las universidades estatales e importantes universidades privadas han demostrado su capacidad de autodeterminación y la necesidad de tener una autonomía garantizada para el pleno cumplimiento de sus deberes misionales. La autonomía de estas universidades, además, ha sido el resultado histórico de las luchas de sus comunidades y estamentos, que demostraron la necesidad de asegurar un ámbito de libertad frente a poderes (económicos y políticos) de muy diversa índole y de confirmar su lugar como un espacio de construcción y fortalecimiento de lo público.

En consecuencia, se propone mantener la designación de la Universidad Nacional como un ente autónomo y especial, tal como lo establece el Decreto 1210 de 1993, dado el lugar histórico de esta institución en el país, su condición de universidad constructora de Estado, su liderazgo, sus demostradas calidades académicas y de autorregulación, además de su papel protagónico en la formación de comunidades académicas y en el fortalecimiento de la educación superior en Colombia.

Adicionalmente, se propone que el Estado colombiano fortalezca la centralidad de la educación superior estatal y en este sentido garantice condiciones de autonomía para que sus universidades generen conocimiento de alta calidad y se consolide en ellas la democracia, la ciudadanía y la inclusión.

Como se dijo, el reconocimiento de la autonomía para las universidades estatales y privadas no las exime de sus responsabilidades públicas. Se propone entonces que la ley promueva la co-existencia de la autonomía universitaria con la inspección y vigilancia estatal, estableciendo que el Sistema de Educación Superior será el responsable de promover mecanismos diversos para esta co-existencia, que aseguren la participación efectiva de las instituciones de educación superior y sus estamentos, las comunidades académicas, el gobierno nacional, sectores productivos y otros sectores de la sociedad civil.

Además de la autonomía de las universidades, debe asegurarse la autonomía del Sistema de Educación Superior que reconozca la especificidad

del campo académico, de tal manera que las políticas en educación superior no se vean sometidas a lógicas productivistas o economicistas. Esta autonomía se encuentra directamente vinculada con el gobierno del sistema. Hasta este momento, hay un acuerdo en que debe existir un órgano rector del sistema que acoja las propuestas de diferentes sectores (gobierno, sector productivo, grupos o movimientos sociales) y en el que sea mayoritaria y decisiva la participación de las comunidades académicas y los estamentos de las IES. Se plantea, además, que las políticas educativas en relación con la educación superior deberán ser concertadas con este órgano rector. Por ahora, no hay consenso en la Universidad Nacional sobre si debería crearse una nueva entidad (p. ej., un consejo o congreso) o si se debería transformar y dotar de una mayor capacidad de decisión a instancias ya existentes (p. ej., CESU, SUE).

II

Se han establecido además algunos elementos que influyen en la autonomía de las universidades en términos de garantías o delimitaciones necesarias, entre los que se encuentran:

Para una adecuada coexistencia entre la autonomía presupuestal y los controles estatales, es necesario que en entidades como la Contraloría y la Procuraduría existan divisiones exclusivas para la vigilancia y el control de las universidades, de tal manera que estas labores de inspección sean realizadas por funcionarios que conocen el funcionamiento y el carácter especial de las universidades como entes autónomos.

Se considera que el compromiso del Estado con la financiación de las universidades estatales, en términos de recursos suficientes para sus gastos de funcionamiento y de inversión, es una condición necesaria para la garantía institucional de la autonomía universitaria. Por tal motivo, los fondos destinados a las universidades estatales no deben depender del gobierno de turno; en cambio, se deben consolidar como fondos autónomos. Se considera, además, que los recursos dirigidos a financiar y promover la investigación en las universidades deben ofrecerse sin demeritar la autonomía académica, administrativa y presupuestal

de estas instituciones; para asegurar esta condición, se propone que los criterios y requisitos para acceder a estos recursos deben ser establecidos desde el Sistema de Educación Superior, garantizando una amplia participación de las comunidades académicas y de los estamentos de las instituciones educativas.

La autonomía institucional está directamente relacionada con la configuración de órganos de gobierno, por tal motivo se debe establecer en la Ley las directrices básicas de gobierno en las IES. Se reconoce que las decisiones de las directivas de una IES deben ser tomadas bajo los criterios de coherencia y pertinencia con la naturaleza, misión y visión de cada institución, y en interacción permanente con los problemas sociales; adicionalmente, que deben establecerse mecanismos eficaces y eficientes de gestión.

Se ha identificado un consenso en proponer que la Ley de Educación Superior debería asegurar la participación real de todos los estamentos en los órganos rectores de las IES como condición para el ejercicio de su autonomía. En términos generales, se afirma que existe un debilitamiento en la participación de los estamentos en las decisiones institucionales y una consecuente crisis de legitimidad, tanto de los espacios de participación como de los órganos directivos, situación que va en contravía de los principios constitucionales y del importante papel de las IES en el fortalecimiento de la democracia y la ciudadanía.

Dadas las condiciones particulares de las universidades estatales, se propone además que la Ley de Educación Superior garantice la constitución de órganos colegiados de gobierno, en los que participen los diferentes estamentos de la institución (como mayoría y con poder decisorio) y otros sectores de la sociedad (a discreción de las universidades). Asimismo, deben primar los procesos democráticos, tanto para el nombramiento de directivas, como para la toma de decisiones que afectan a toda la institución.

Hasta el momento, se identificó el consenso de que la comunidad universitaria debe ser mayoría y tener un poder decisorio en los órganos de gobierno, sin embargo, aún no hay acuerdo frente a quiénes deben ser considerados como parte de esta comunidad, además de estudiantes y docentes (existen propuestas de incluir en la definición de

esta a los trabajadores o administrativos, e incluso a padres y madres de familia). Tampoco se ha llegado a un consenso sobre qué sectores externos a la comunidad universitaria deben hacer parte de los órganos de gobierno (gobierno nacional, sector productivo, otros representantes de distintos sectores sociales), ni sobre el porcentaje y los alcances en la participación de cada uno.

Por último, es importante que en la ley no se incurra en una reglamentación excesiva que termine disminuyendo la autonomía en términos reales (por inspección y control estatal sobredimensionado o por falta de garantías) o que haga rígido un Sistema de Educación Superior que debe tener cambios de acuerdo con las condiciones emergentes. Es importante reconocer los alcances de la ley e identificar, a su vez, algunos aspectos de la autonomía y el gobierno en educación superior que pueden ser tratados por decreto, aquellos que deben ser orientadores de políticas y los que eventualmente son responsabilidad del sistema o de las y los integrantes de las comunidades y estamentos de las instituciones de educación superior.

4. Formación, investigación, extensión

En primer lugar, como ya se vio al hablar del sentido de la educación superior, las disposiciones constitucionales plantean que la educación superior es un derecho, lo cual implica garantizar acceso, permanencia, equidad, pertinencia, calidad y bienestar.

En segundo lugar, las instituciones de educación superior, IES, deben convertirse en un espacio en el que se respetan los derechos humanos, el reconocimiento de la diversidad, la equidad de género, etc. Cada institución debe ser un lugar que garantiza y vela por los derechos constitucionales en todos sus ambientes, espacios, interacciones y tiempos, a la vez que forma en ellos. Esta es una de las dimensiones del bienestar de las IES y del que son responsables todos los integrantes de la institución.

En tercer lugar, según la Constitución de 1991, la educación superior es un “derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social”. Tal vez no se ha reflexionado suficientemente sobre las implicaciones de que la

educación sea un servicio público con una función social. Los servicios públicos (y más los que tienen una función social como la salud y la educación) se resisten a ser definidos desde especificaciones técnicas estandarizadas, pues los valores y una serie de intangibles están en el centro de las relaciones entre el “productor” y el “usuario”. La educación no puede ser producida sin el concurso y la activa coproducción de un “usuario”. Además, la necesidad por satisfacer en la educación no está previamente establecida, sino que se revela en la interacción entre docente y estudiantes, lo cual también dificulta la estimación de los costos de producción sobre bases objetivas.

Dicho de otra forma, los y las estudiantes -en el marco de una teoría de los servicios- no son el producto por transformar, sino que son co-productores del servicio (la educación): un estudiante no se forma si no pone de su parte. Desde la perspectiva inversa, para que se produzca la adaptación personal de un servicio -algo fundamental en la calidad de los servicios- el productor y el usuario deben colaborar, “coproducir”, de modo que el productor sea también un co-usuario. Los profesores no solo son productores, sino co-usuarios del servicio (pues también aprenden de sus estudiantes) y son coproducidos como docentes en la interacción con sus estudiantes, generando cambios, a su vez, en las instituciones y en todos sus integrantes. La relación pedagógica no es una relación unidireccional desde docentes hacia estudiantes, sino que los docentes son también transformados.

Los profesores en la educación superior no son simples operarios o “recursos humanos” en un proceso de producción de un servicio, sino que son agentes con autonomía y flexibilidad, tanto para entender, definir y configurar el “servicio” como para llevarlo a cabo, pues gozan de “libertad de cátedra”, “libre expresión y opinión” y autonomía, además de los derechos sindicales. La coproducción se da no solo entre profesores y estudiantes, sino también entre los mismos estudiantes con su participación y aportes en las actividades y clases, el trabajo en grupos de estudio, grupos de interés cultural o científico o para hacer una tarea, espacios de ocio y recreación con compañeros de estudio y docentes, así como la participación en grupos o semilleros de investigación. La labor de muchos

de estos estudiantes está institucionalizada, como es el caso de los monitores y profesores-auxiliares estudiantes de posgrado. En las instituciones educativas hay, igualmente, numeroso personal de apoyo que facilita y hace posible el servicio, pero estrictamente no siempre lo coproduce, o su incidencia en la coproducción como tal es muy débil (lo cual no quiere decir que no sea imprescindible su labor). Hay casos en que el personal de apoyo participa en la coproducción del servicio casi al mismo nivel que los docentes, como sucede a veces con algunos coordinadores de aulas de informática que dictan cursos o asesorías en estos temas, laboratoristas o bibliotecarios que realizan inducciones a bases de datos especializadas, por ejemplo.

I

Estas consideraciones tienen gran impacto en la concepción de los procesos de formación, pero no solo en ellos. También en el concepto de “bienestar”, pues si el servicio es una coproducción entre docentes, estudiantes y personal de apoyo, su bienestar es fundamental para garantizar la calidad del servicio. Asumir el concepto de servicio con función social implica repensar el concepto de calidad desde una perspectiva en la que la calidad es también co-producida. A partir de la desmejora progresiva que han tenido los procesos de formación en la educación superior del país, debido en parte al aumento indiscriminado de docentes contratados por hora de cátedra y a la disminución de los profesores de planta, hay consenso en la comunidad universitaria sobre la importancia de mejorar las condiciones laborales y de bienestar de los profesores ocasionales. Incluso se ha planteado su reconocimiento en la reforma a la Ley de Educación Superior como servidores públicos y trabajadores oficiales, para el caso de docentes de universidades estatales. Igualmente, se debe garantizar por ley que el porcentaje de profesores de planta de tiempo completo contratados en las universidades estatales y privadas, sea siempre mayor al porcentaje de profesores de cátedra y ocasionales. Por último, se deben crear estímulos para promover la excelencia docente y no solo la producción investigativa (publicaciones y patentes), con el fin de incentivar procesos de indagación de los profesores en los

contenidos de sus cursos, la reflexión permanente sobre su práctica pedagógica y el fomento al espíritu de indagación en las y los estudiantes.

La ley igualmente señala que las IES deben tener como su objetivo la formación, no la instrucción o entrenamiento. La formación es un concepto que se refiere a la capacidad de transformar en experiencia significativa la vida cotidiana y la vida en la institución educativa en el horizonte de un proyecto personal y colectivo. En el campo de la formación, medios y fines, el cómo y el qué, no se pueden separar. Un cambio en el cómo se buscan los fines, produce resultados diferentes. Estas consideraciones sobre las características del derecho, del servicio educativo y de la formación permiten dimensionar la afirmación -sobre la que hay consenso y tiene un soporte constitucional- de que todas las IES, independientemente del tipo o del nivel de formación que ofrezcan, deben garantizar una formación integral.

La formación integral y para toda la vida implica la transformación constante de cada ser humano en todas sus dimensiones, posibilitando que a través de la construcción de un compromiso social, de una responsabilidad pública en relación con los conocimientos y saberes producidos y de una crítica argumentada, estudiantes, egresados y docentes de las IES ejerzan su ciudadanía y participación democrática frente a diversas problemáticas emergentes, respetando la pluralidad de la sociedad colombiana. Para lograr una experiencia formativa integral los campus son o deberían ser verdaderos centros culturales, lugares donde reina el pluralismo, el debate y el enriquecimiento interpersonal.

Respecto a las modalidades de educación a distancia y virtual, si bien en la Universidad Nacional de Colombia, por ejemplo, se hace una utilización extensiva del acompañamiento en tiempo real apoyado en las TIC, y de forma amplia y sistemática en los programas de las sedes de frontera, se valora principalmente la modalidad presencial en relación con la calidad en la mayoría de disciplinas y profesiones y se desconfió de la virtualidad generalizada al no poder aprovechar la riqueza de los encuentros presenciales entre estudiantes y docentes. Lo virtual se considera como complementario a lo presencial. Por otra parte, una educación a distancia realmente de calidad requiere recursos tecnológicos sofisticados y una gran dedicación de tiempo por

parte de las y los profesores al acompañamiento personalizado de los y las estudiantes y al diseño de los programas virtuales, lo cual no necesariamente termina reduciendo los costos respecto a la educación presencial, sino aumentándolos en algunas ocasiones.

Se reconoce que hay campos de la formación en los que la virtualidad y el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, TIC, puede tener mayor impacto que en otros.

La diversidad en las características de formación, los propósitos de cada programa, las funciones misionales particulares de cada institución de educación superior, y las demandas locales, nacionales y globales, requieren un sistema flexible de evaluación que atienda tres componentes principales: **a.)** el aseguramiento (para las condiciones de calidad y garantía del derecho y del servicio de la educación); **b.)** la regulación y autorregulación (autoevaluación, acreditación); y **c.)** el establecimiento de procesos de fomento que reconozcan la diversidad institucional. Se propone que la ley establezca como función principal de las entidades reguladoras del sistema (como la Comisión Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, CONACES, el Consejo Nacional de Acreditación, CNA, el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación, ICFES) el fortalecer procesos de autorregulación de la calidad en las IES (autocontrol, prácticas endógenas de vigilancia, sistemas internos de aseguramiento de la calidad), con procesos altamente participativos que involucren ampliamente a las comunidades académicas, los estamentos de las IES y distintos sectores sociales. Además, estas entidades deberán garantizar las condiciones necesarias para la rendición de cuentas del sistema y para la evaluación interinstitucional (en términos de autonomía del sistema y de cooperación entre IES) con el objetivo de superar el énfasis en el “cumplimiento de mínimos” y en procura de adelantar procesos de evaluación construida de manera activa, encaminándola a la construcción de mecanismos de retroalimentación y acompañamiento. Así, se pretende evitar que dichas entidades asuman el rol de jueces o evaluadores externos, sino más bien que quienes evalúan sean orientadores para la transformación institucional y del Sistema de Educación Superior

con base en la cooperación.

Para el caso de la evaluación masiva de estudiantes por parte de las instituciones externas a las IES se propone que, en lugar de evaluaciones o exámenes de Estado censales y para todas las instituciones (como los actuales exámenes SABER PRO), se realicen evaluaciones de diagnóstico que pueden ser muestras, en profundidad y multidimensionales, con el fin de analizar y dar solución a problemas específicos a los procesos de formación en cada IES a mediano y largo plazo. Existe hoy cierta sobreevaluación y esta no redundará en la mejora de las condiciones concretas de la formación. El utilizar la evaluación con un enfoque más investigativo y de retroalimentación del sistema que de control masivo, permitiría reducir los costos de la evaluación, al mismo tiempo que aportaría desde una perspectiva compleja a la solución de los problemas. En ningún caso los costos de las evaluaciones deben recaer en los estudiantes o convertirse en condición para la concesión de títulos en las IES, a no ser que determinadas asociaciones disciplinares o profesionales que representen adecuadamente a las comunidades académicas lo demanden como condición necesaria para ejercer una profesión.

II

La investigación es un proceso que se inscribe en un campo más amplio que el de la educación superior, pues otras instituciones estatales y privadas también investigan. Sin embargo, el Sistema de Educación Superior debe ser reconocido como un actor principal en la articulación y consolidación del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. La investigación como actividad profesional se plantea como un proceso que debe atender a la especificidad misional y de características de formación, de acuerdo con las modalidades (técnica, universitaria) y los niveles dentro de cada modalidad de formación, como ya se mencionó en términos del sistema. Si bien todas las IES tienen la investigación como un componente misional, no todas tienen que responder a la investigación de punta y a las lógicas de la producción del conocimiento en el contexto internacional altamente competitivo, regulado y estandarizado

en sus formas de producción y circulación. Es necesario pensar la investigación en el marco de la diversidad institucional y misional, y de las diferentes formas de vinculación con lo local, lo regional, lo nacional y lo internacional. La propuesta de los subsistemas regionales de educación superior permitiría también en el campo de la investigación -y de la extensión, como veremos- una articulación funcional de instituciones y proyectos, en el marco de la cooperación interinstitucional y de proyectos estratégicos regionales, nacionales e internacionales. De esta forma, en cada región habría instituciones con liderazgos diferentes: unas más orientadas al contexto internacional e investigación de punta, otras atendiendo a investigaciones que respondan a las necesidades locales, regionales o nacionales. Todas ellas deberían trabajar cooperativamente para producir sinergia.

Un marco como el anterior requiere una política de investigación que no se centre solo en la competitividad internacional, en el campo de las ciencias “duras” y en la innovación tecnológica, sino también en la cooperación y fomento a los diferentes tipos de investigación, de innovación (también la innovación social) y de creación artística. Además de la investigación científica, se debe reconocer con incentivos la investigación que enriquece los contenidos de la docencia a partir de la indagación de cada profesor en su campo de conocimiento y la investigación reflexiva sobre la práctica docente, las cuales tienen consecuencias claras para producir conocimientos y para el desarrollo pedagógico que no son objetivables a través de las mismas mediciones de la producción por artículos y patentes.

Así mismo, deben incentivarse las diferentes modalidades de investigación (p. ej., grupos expertos, investigación individual, semilleros de investigación-formación, investigación-creación en artes, investigación-acción u otros), en términos de las áreas de conocimiento, métodos y objetivos de los programas específicos. El Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, debería incorporar otro tipo de saberes como la creación y la investigación artística, o los saberes ancestrales de los pueblos indígenas (últimamente hay avances de COLCIENCIAS en este sentido, pero son aún muy incipientes). Es importante señalar que la sociedad y la comunidad educativa podrán

hacer uso, bajo la forma de licencias libres, de los resultados investigativos de todas las IES, al ser entendidos tales resultados como un bien común y de carácter inacabado.

Con miras a fortalecer el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación se propone que la definición de las agendas nacionales de investigación para el desarrollo del país, sea un trabajo conjunto de las IES del país, en uso de su autonomía, y con el aporte del Ministerio de Educación Nacional en conjunto con COLCIENCIAS, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Cultura y los ministerios correspondientes, así como con el sector productivo y otros sectores sociales.

Por otra parte, en el actual contexto de pobreza, inequidades sociales y educativas, el atraso tecnológico e infraestructural que sufre el país, existe un consenso en la comunidad universitaria respecto a la necesidad de un fuerte aumento de la inversión estatal y privada en investigación y desarrollo.

Finalmente, con el fin de consolidar la comunidad académica de alto nivel que se requiere para el desarrollo del país, se propone reglamentar en la reforma a la educación superior varias estrategias. Primero, es imprescindible que el Estado colombiano asegure un sistema de becas amplio y suficiente. Segundo, se debe analizar la conveniencia de construir y consolidar un sistema estatal de investigadores que fortalezca la educación superior en todo el territorio nacional e incorpore una planta de investigadores pagada por este organismo, facilitando así su movilidad por las distintas universidades del sistema nacional universitario. Tercero, todas las IES deben asumir dentro de sus objetivos el fomento al espíritu de indagación en los estudiantes y, en conjunto con diferentes órganos del Sistema de Educación Superior, promover la movilidad de su personal docente, estudiantes e investigadores a nivel nacional e internacional, para cualificar su formación y contribuir a la generación de conocimiento en términos de incentivar el debate académico interinstitucional.

III

La extensión es un proceso misional sustantivo en la educación superior que articula y enriquece la generación de conocimiento en relación con los

procesos de formación e investigación, a partir de la interacción con otros sectores sociales en función de sus problemas e integración de sus saberes. Un consenso de la comunidad universitaria señala la preocupación generalizada sobre la visión subsidiaria de la extensión al transformarse en el principal medio de autofinanciamiento ante la crisis financiera de las IES estatales, en donde se pone el lucro por encima de procesos académicos que promuevan el acceso, la equidad social y el desarrollo de las regiones y, a su vez, avancen de manera recíproca en procesos de desarrollo político, cultural, artístico y económico.

Se propone configurar una extensión diferenciada y diversificada de acuerdo con la misión y las características de formación e investigación de cada IES (p. ej., instituciones con políticas de extensión encaminadas a la atención de demandas locales o nacionales). En este sentido, la calidad de las IES debe estar acorde con la pertinencia y el compromiso con el desarrollo sostenible de la sociedad, en términos de detección de problemas, investigación, concientización y trabajo conjunto con diversos sectores sociales (ONG, Estado, sector productivo, comunidades), fomentando procesos de investigación y formación en las diferentes regiones del país.

Si bien debe existir un trabajo conjunto de las IES estatales con el sector productivo para el desarrollo del país, esta relación debe basarse en la creación de proyectos conjuntos de investigación, desarrollo e innovación que se orienten a la responsabilidad pública y al desarrollo sostenible de la sociedad (delimitando claramente que las IES estatales no están al servicio de la empresa y, por lo tanto, esta última no determina las líneas de investigación), así como en el establecimiento de convenios con las empresas para vincular laboralmente a los egresados.

Por último, la ley no solo debe fomentar acuerdos de apoyo mutuo entre IES y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, sino que debe crear vías que fortalezcan los vínculos de las IES con sus egresados, con el fin que estos aporten desde sus campos de acción profesional al mejoramiento de las instituciones y de los procesos de formación, investigación y extensión, en concordancia con las condiciones cambiantes de los problemas sociales.

5. Financiación y equidad

La manera como se financian las universidades estatales u oficiales colombianas (establecida a partir de la Ley de 30 de 1992) resulta inadecuada e insuficiente respecto a los gastos reales de estas IES y ello ha ocasionado su actual déficit presupuestal. Los giros a las IES por parte del Estado han sido similares desde 1992 en pesos constantes, mientras han aumentado los gastos de funcionamiento como consecuencia de ampliar los cupos en estas instituciones para dar respuesta a la exigencia del gobierno de incrementar cobertura en educación superior. Por ello, las universidades estatales se han visto obligadas a invertir en la adecuación de su infraestructura (construcción de aulas, bibliotecas, laboratorios). Igualmente, la presión internacional y del gobierno para la mejor cualificación de los docentes (maestrías y doctorados) ha tenido un impacto en el incremento de los salarios docentes que no ha sido reconocido por los aportes del gobierno. Los recursos de inversión y mantenimiento tampoco han sido suficientes, más cuando la normativa y los estándares en términos de infraestructura, dotación, laboratorios, conectividad, investigaciones y publicaciones, bibliotecas y bases de datos se han vuelto más exigentes, lo que obliga a adaptaciones y mejoras en las instalaciones y equipos, algunas de costos altísimos como las de reforzamiento estructural o la renovación de laboratorios de alta tecnología. Con lo cual, el aporte global del gobierno en las instituciones estatales es insuficiente para sus gastos actuales y las ha conducido a buscar recursos en el mercado de los servicios para diversificar sus fuentes de ingreso. Entre esas estrategias de financiación se cuentan, además del aumento en el cobro de las matrículas y cursos de educación continuada, la venta de productos del conocimiento y consultorías, lo que en últimas lleva, en algunos casos, a desviarse de su misión. Las universidades pequeñas no pueden competir en igualdad de condiciones dentro del mercado para lograr esos recursos adicionales, lo cual agrava aún más su situación. Por otra parte, La planta docente y administrativa se encuentra congelada, y el crecimiento que han tenido las instituciones en los últimos 20 años ha generado nuevas demandas, actividades y funciones que son suplidas con una

contratación desproporcionada de contratistas en precarias condiciones de vinculación laboral. Se hace necesario asegurar una ampliación mayoritaria del número de docentes de planta y una mejora en las condiciones de contratación para los empleados que desempeñan cargos administrativos. Así mismo, ante las dificultades financieras, se han afectado gravemente los programas de bienestar que tradicionalmente ofrecían las instituciones, en términos de inversión y mantenimiento.

Por ello, dada la crisis financiera actual de las universidades estatales es un consenso que de manera inmediata el Estado solviente la deuda histórica que tiene con las mismas, generada por el aumento de sus gastos en respuesta a las medidas adoptadas por el gobierno en estas dos últimas décadas, pues dichos gastos no están contemplados en el mecanismo de financiación estipulado por la Ley 30 de 1992 (esta deuda se estima superior al billón de pesos).

I

Es indispensable calcular el presupuesto adecuado para que las IES estatales financien sus gastos reales en infraestructura e inversión. Son necesarias partidas significativas dado el deterioro de las edificaciones, también recursos para tecnologías de la información y las comunicaciones con el fin de fortalecer las instituciones existentes. Otro aspecto para considerar en la inversión sería la creación de nuevas IES estatales debido a que las existentes no son suficientes al estar al límite de su capacidad, aunque persiste el temor que sean creadas de manera precaria y sin garantía de sostenibilidad financiera -como ya ha sucedido-, o a costa del desfinanciamiento de las existentes. De manera que la creación de nuevas IES estatales debe estar acompañada de la garantía de unas bases presupuestales suficientes, sin que ello implique la disminución de las transferencias que se hacen a las instituciones existentes.

Es un consenso que la asignación de los recursos de la nación a cada IES estatal no debe efectuarse solo a partir de indicadores de cobertura, pues tiene consecuencias perjudiciales al incentivar la competencia entre las instituciones y de su interés por aumentar los cupos, dejando

de lado la preocupación por la calidad educativa. Se ha evidenciado que la medición de la eficiencia de las IES y la asignación de recursos adicionales para inversión y calidad a través de indicadores relacionados con la cobertura, ha sido perjudicial para las universidades de alta complejidad y altos costos, como es el caso de la Universidad Nacional de Colombia. Es preciso tener en cuenta criterios adicionales para designar los recursos entre las IES estatales tales como su misión, complejidad, ubicación geográfica etc. En ese sentido no es conveniente que todas las instituciones tengan el mismo costo *per cápita* (es decir, que el costo por estudiante sea el mismo en todas las IES estatales), sin considerar las especificidades de cada una de ellas. La Universidad Nacional de Colombia ha avanzado en la construcción de indicadores más complejos para el cálculo de los costos por estudiante según cada carrera, lo cual podría ser tenido en cuenta para la asignación de recursos a las IES.

Respecto a la distribución del presupuesto algunos sectores plantean la creación de un fondo especial nacional para la educación superior estatal, al cual el nivel central le giraría los recursos. Una vez establecido este fondo se determinarían los criterios de asignación por instituciones y/o por regiones. Otros, en cambio, argumentan que la negociación de la distribución de los recursos de este fondo sería muy compleja, y podría ser menos problema la asignación de los recursos para funcionamiento de cada institución en forma directa desde el gobierno central, con unos criterios claramente establecidos que superen las asignaciones actuales, reflejen los gastos reales, y partan de unos cálculos que reconozcan la complejidad y diversidad institucional.

Los recursos de inversión y para la creación de nuevas instituciones se podrían asignar por el nivel central en forma equitativa a las regiones o subsistemas regionales de educación superior, quienes tendrían autonomía para distribuirlos con unos criterios claros en función de sus planes de desarrollo regional. Para evitar posibles situaciones de corrupción o de inequidad, se podría adoptar un mecanismo de certificación de los subsistemas de educación superior regionales, similar al que existe hoy en las secretarías de educación para la administración de los recursos de calidad. Para

certificarse, además de los aspectos propiamente administrativos, los subsistemas regionales deberían presentar un plan de desarrollo a mediano y largo plazo, ampliamente consensuado entre las instituciones integrantes del subsistema y en función del desarrollo armónico e integral de la educación superior en la región, en relación con las necesidades y proyecciones regionales. En caso de que la asignación de los recursos de inversión y calidad no se haga a través de los subsistemas regionales, estos deberían asignarse a cada institución, en función de su plan de desarrollo y su misión, sobre los cuales deberían rendir cuentas en la ejecución de los recursos.

En relación con la financiación de las universidades estatales hay un consenso amplio y contundente en fortalecer el actual modelo de financiación a la oferta, es decir, que el Estado asuma la totalidad de la financiación de la educación superior pública, garantizando el cubrimiento de los gastos de las IES estatales en infraestructura, funcionamiento e inversión.

II

Si bien la normatividad internacional recomienda insistentemente avanzar de manera progresiva hacia la gratuidad, al interior de la Universidad Nacional no hay un consenso claro en este sentido. Una posición mayoritaria plantea la necesidad de la gratuidad como la forma de garantizar el derecho a la educación, no solo en el pregrado sino también en el posgrado y, obviamente, en toda la educación técnica (y tecnológica si se adopta el modelo de sistema por niveles de formación con ciclos propedéuticos). Algunas personas sostienen que la gratuidad debería ser prácticamente inmediata en las IES estatales; en otros casos, se considera que debe ser progresiva a mediano plazo. Otra posición plantea que mientras Colombia tenga un sistema tributario tan inequitativo como el actual y mientras haya tanta evasión de impuestos, la gratuidad premiaría a los evasores de impuestos y a las familias con mayores recursos; es decir, el establecimiento de un sistema tributario equitativo es una condición necesaria para la gratuidad.

Por otro lado, están las personas que creen que una parte de la educación superior en las IES

estatales debe ser subvencionada por el Estado, pero otra debe ser responsabilidad de los estudiantes y sus familias en forma proporcional a sus ingresos, tal como sucede en la actualidad; desde este punto de vista se argumenta que los estudiantes y sus familias deben participar con recursos propios en la financiación de su educación. En este caso, los aportes de cada estudiante deberían ser diferenciales y calcularse teniendo en cuenta diferentes tipos de variables para evitar las inequidades, de manera que quienes tienen más recursos paguen más y quienes no los tengan paguen menos; en este campo, la Universidad Nacional ha desarrollado y afinado en estos últimos años una metodología que podría aplicarse para realizar estos cálculos a nivel nacional. Desde esta perspectiva cobraría gran importancia el acceso a créditos financieros muy blandos o sin intereses como mecanismo de apoyo para costear los estudios.

Cabe resaltar la propuesta para la creación de un fondo de recursos estatales que permita la designación de recursos suficientes para que cada ciudadano tenga la posibilidad de acceder a la educación superior al culminar su bachillerato (renta básica). Consiste en la destinación de una misma suma del fondo a cada persona que inicie sus estudios en preescolar, generando la rentabilidad anual suficiente para que al terminar sus estudios secundarios dicha suma se haya incrementado hasta el punto de financiar los costos totales de educación superior en una IES estatal e incluso generar un excedente que permita la sostenibilidad futura del fondo.

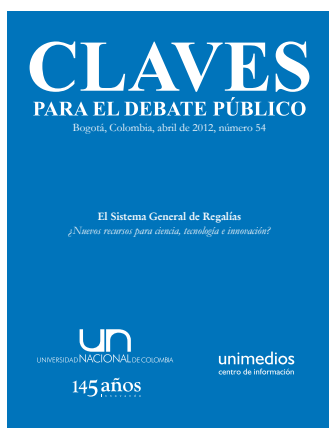
Lo anterior llama la atención sobre la necesidad de que las políticas para garantizar el derecho a la educación no estén reducidas al acceso al sistema educativo. Hay que garantizar la permanencia en este sistema y para ello es necesario que el Estado apoye con recursos concretos y específicos una serie de programas encaminados al acompañamiento integral de las y los estudiantes, sobre todo de las personas con menos recursos, en situación de vulnerabilidad o pertenecientes a poblaciones minoritarias. En la promoción de estas medidas que propician el acceso y la permanencia de todos los estudiantes en las IES cobra especial importancia la destinación de recursos al financiamiento del bienestar. Es indispensable incluir en la nueva Ley de Educación Superior la destinación de

rubros específicos por parte del Estado, para la adecuación de la infraestructura, la atención de la población con necesidades educativas especiales y el sostenimiento de programas existentes y futuros enfocados a los miembros de estas poblaciones y de aquellas en situación de vulnerabilidad.

En la actualidad, de acuerdo con lo establecido en la Ley 30 de 1992, cada IES debe destinar por lo menos el dos por ciento (2%) de su presupuesto de funcionamiento para atender adecuadamente su propio bienestar. No obstante, este porcentaje presupuestal no ha sido suficiente para brindar medidas integrales de bienestar en las IES. Las garantías para este bienestar (alojamiento, alimentación, transporte, salud, cultura, deporte, acompañamiento académico y psicológico) han disminuido gradualmente en los últimos veinte años por la desfinanciación de la educación estatal. En el caso de la Universidad Nacional de Colombia este porcentaje ha estado alrededor del 10% de su presupuesto de funcionamiento y es claramente insuficiente. Por ello, hay consenso en que sea el Estado quien asuma directamente la financiación del bienestar en las IES mediante la creación de un fondo con los recursos del presupuesto nacional (es necesario aclarar que esto no es algo nuevo, pues ya se había contemplado en la Ley 30 de 1992, pero no se llevó a cabo).

La designación de recursos destinados al bienestar en las IES dependerá de las necesidades particulares de cada una de ellas (son diferentes las necesidades y los costos de bienestar en Leticia que en Bucaramanga), y la administración de estos recursos será responsabilidad de las IES, quienes designarán un órgano veedor compuesto por los representantes de la comunidad que verifique el uso adecuado de los ingresos por este concepto.

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



Bogotá, Colombia, diciembre de 2012, número 55

Impresión
XXXXXX XXXXX

ISSN: 1909-9096