

# CLAVES

para el debate público

Bogotá, Colombia, noviembre de 2014, número 63

Lo que está en juego en la educación superior:  
*disensos y consensos sobre el Acuerdo 2034*



unimedios  
unidad de medios de comunicación

## Sumario

Este documento recoge las posiciones de diversos actores frente a los acuerdos y desacuerdos en el deber ser de la educación superior planteada por el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU). Enfatiza en las implicaciones que conllevan la definición de la educación como derecho fundamental, la gratuidad y sus límites, la ciencia, la tecnología e innovación frente al modelo de país que tenemos, así como los alcances de la autonomía y la libertad de cátedra. También incluye análisis y conclusiones de estudios que han contribuido a señalar el rumbo que debe seguir Colombia si quiere mejorar su sistema de educación superior y garantizar la formación del capital humano que requiere para crecer e insertarse de forma exitosa en el escenario internacional.

## Introducción

Con expresiones simultáneas como el movimiento ciudadano “Todos por la Educación”, el *Acuerdo por lo Superior 2034* y el anuncio del presidente Santos de convertir a Colombia en el país más educado de América Latina para el año 2025, el sector educativo parece, al fin, recobrar su importancia como factor clave de desarrollo e inclusión social.

Por un lado, la unión de diversos sectores de la sociedad civil que buscan posicionar la educación como una prioridad y, por otro, el intento de construir colectivamente 136 lineamientos de política pública que transformen el sector de la educación superior, se vislumbran como los primeros pasos en un consenso social que posibilite ese cambio de rumbo, vital para un escenario de posconflicto.

Con el lanzamiento, meses atrás, del “Gran Acuerdo Nacional por la Educación”, la comunidad educativa, el Gobierno y la sociedad civil sellaron un pacto colectivo que pretende darle un viraje al sector.

En ese sentido, plantearon objetivos como: articular el sistema educativo en todos sus niveles, favorecer el acceso universal a programas de atención integral a la primera infancia, mejorar la calidad de la educación atrayendo a la profesión docente a los mejores estudiantes, remunerar mejor a los maestros, ampliar la jornada única y aumentar el acceso a la educación superior, entre otros.

De forma simultánea, luego de casi tres años de encuentros, discusiones y mesas temáticas, el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) –máximo órgano asesor del Gobierno en educación superior– presentó al país el documento *Acuerdo por lo Superior 2034*, un consenso parcial sobre los lineamientos de política pública que deberían regir la educación terciaria en Colombia en los próximos 20 años; parcial, dado que persisten desacuerdos en la forma como fue construido y en su alcance real.

Sin existir aún estrategias claras que posibiliten el tan esperado revolcón, pues en este primer documento del CESU –viene una segunda parte– apenas se perfilan recomendaciones generales sin entrar en el cómo de su puesta en marcha, Colombia sigue a la espera de los anunciados cambios estructurales que eliminen las barreras de acceso, mejoren la calidad y la pertinencia, generen equidad, y fortalezcan la investigación y la innovación.

El anuncio del presidente Santos de otorgar 10.000 becas/crédito para estudios superiores a jóvenes de escasos recursos con los más altos puntajes en las pruebas Saber 11, y becas para los mejores docentes que deseen cursar posgrados para cualificar su formación, es una primera aproximación a este compromiso de mejorar acceso y calidad; sin embargo, aún siguen siendo medidas limitadas y desarticuladas que distan mucho de una reestructuración del sistema de educación superior que la sociedad tanto espera.

Así mismo, el compromiso de asignarle a la educación, por primera vez, recursos superiores a la Defensa en 2015 (\$29,4 billones), es un anuncio alentador para un sector tradicionalmente marginado en presupuesto y políticas sólidas de largo plazo. Los más escépticos esperan que el anuncio no se convierta en simples paños de agua tibia para el propósito de transformar a

Colombia en la nación más educada para 2025 pues es, precisamente, esta *asfixia financiera* la que, a juicio de expertos, ha puesto en riesgo la autonomía universitaria, la subsistencia de la educación pública y su calidad en el corto y mediano plazos.

## Antecedentes

El Índice de Progreso de la Educación Superior (IPES), creado en 2011 por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) para observar la evolución del sector, y presentado el año pasado por la entonces ministra de Educación, María Fernanda Campo, reveló una preocupante brecha en materia de acceso y calidad entre la capital del país y las regiones.

Según el IPES –como lo publicó el diario *El Tiempo*–, mientras que en Bogotá 3 de cada 10 estudiantes ocupan los primeros puestos en las pruebas Saber Pro, y 55 de cada 100 se gradúan de la educación superior, en La Guajira, por ejemplo, solo 1 de cada 10 obtiene un lugar destacado en las pruebas, y 40 de cada 100 finalizan sus carreras.

El IPES –que midió calidad, acceso y logro en 23 departamentos del país a través de los resultados en las pruebas Saber Pro y el porcentaje de jóvenes que ingresan y se gradúan en las regiones– mostró que la costa Caribe tiene un lamentable rezago, no solo por su baja oferta educativa de calidad sino por su dificultad para brindar oportunidades de formación a los jóvenes.

Bogotá, Santander, Caldas y Antioquia aparecen en el IPES como las regiones con el mejor progreso educativo del país en el nivel superior. En la cola figuran La Guajira, Cesar, Caquetá, Sucre y Córdoba.

Parte de la brecha –señaló el exrector de la Universidad Nacional, Moisés Wasserman, al diario *El Tiempo*– se explica por la concentración de instituciones de excelencia en ciudades como Bogotá y Medellín. En ellas, además, está la mayor cantidad de profesionales con *PhD*, vitales para jalonar la calidad en el ámbito académico.

No sorprende, entonces, que universidades como la Nacional, los Andes, Rosario, Javeriana y Externado (todas ellas en Bogotá y con acreditación institucional) aparezcan con los mejores resultados en las pruebas Saber Pro, según el informe *Elementos de calidad de la educación superior en Colombia*, elaborado en 2012 por el exdirector del Icfes Daniel Bogoya.

De otro lado, mientras que en Bogotá un poco más del 60 por ciento de los estudiantes ingresa a la educación superior, en zonas como Cesar, Nariño, Vaupés, Vichada y Amazonas apenas lo logra un 10 a 20 por ciento, afirmó Wasserman.

En la actualidad, según cifras del MEN, 1'958.429 estudiantes están matriculados en la educación superior. La tasa bruta de cobertura es del 42 por ciento, pero solo 5 de cada 10 jóvenes logra culminar con éxito sus estudios. Gran parte de los universitarios desertan de disciplinas claves para el desarrollo del país como ingeniería y ciencias, básicamente por sus bajos niveles de competencia matemática, reconoció en su momento la ministra Campo.

Teniendo en cuenta que el 98 por ciento de los colombianos piensa que la educación superior es *importante o muy importante* para el desarrollo intelectual de las personas y para el crecimiento del país –según una encuesta realizada por el Centro Nacional de Consultoría en octubre de 2012–, es hora de poner en marcha acciones que empujen la construcción de un sistema de calidad, equitativo, pertinente, autónomo, investigativo y con estándares internacionales.

En ese propósito, Unimedios y la Dirección Nacional de Planeación y Estadística de la Universidad Nacional vienen liderando una serie de debates sobre educación superior en los cuales académicos, empresarios y representantes del Gobierno discuten los temas esenciales que deben formar parte de la política que orientará al sector en los próximos 20 años, insumo que también será útil para el proyecto “Visión 2034” que adelanta la institución y ha sido origen de profundos análisis.

En ese sentido, este documento integra la discusión de los debates: *Acuerdos y desacuerdos en lo superior; Ciencia e innovación ¿para qué modelo de país?*, y *Autonomía y libertad de cátedra*.



Luis Enrique Orozco, profesor de la Universidad de los Andes.



Isabel Segovia, excandidata a la Vicepresidencia.

## Acuerdos y desacuerdos en lo superior

“La educación pasó de ser un privilegio exclusivo para las élites sociales a convertirse, cada vez más, en una aspiración de toda la sociedad. Ahora se proyecta hacia la universalización y al reconocimiento como derecho real que brinde oportunidades para todos”, dice el CESU<sup>1</sup>.

En ese sentido, agrega, la educación superior debe ser una herramienta para superar las barreras sociales de la exclusión, la desigualdad y la ignorancia.

El documento *Acuerdo por lo Superior 2034* asegura que el actual sistema tiene “enormes retos de calidad, demanda un modelo de financiamiento más equitativo y universal, requiere un diseño menos confuso, clama por una mayor rendición de cuentas, transparencia y eficiencia en la gestión de las instituciones de educación superior y por una educación contextualizada en lo regional y conectada con el mundo”.

El informe es un insumo de 136 lineamientos en 10 temas: educación inclusiva (acceso, permanencia y graduación); calidad y pertinencia; investigación; regionalización; articulación de la educación superior con la educación media y la educación para el trabajo y el desarrollo humano; comunidad universitaria y bienestar; nuevas modalidades educativas; internacionalización; estructura y gobernanza del sistema, y sostenibilidad financiera.

Sin embargo, no pasa de ser una publicación de referencia, que no es camisa de fuerza para emprender cambios profundos. “Es un documento mal llamado ‘acuerdo’; es un documento del CESU. Tiene unos qué debe tener la educación superior, pero no unos cómo. Plantea lineamientos generales sobre los que se debe discutir, es una base para iniciar la discusión y a partir de allí crear un acuerdo”, comenta la excandidata a la vicepresidencia, Isabel Segovia.

Para empezar, explica el rector de la Universidad Nacional (UN) Ignacio Mantilla, en su construcción no se privilegió la opinión ilustrada por “intentar darle espacio a todo el mundo”. Aunque es vital la participación amplia, aclara, también lo es priorizar las consideraciones de voces expertas, teniendo en cuenta que se trata de un sistema con falencias críticas y en el que predominan la heterogeneidad y, de algún modo, intereses particulares.

El país está frente a la oportunidad de plantear una política pública sólida y de impacto. Pero todos saben que los acuerdos en esta materia no son fáciles y menos en temas tan álgidos y complejos, que en ocasiones enredan los debates.

Como afirma Luis Enrique Orozco, coautor de la Ley 30 de 1992 y profesor de la Universidad de los Andes, “más allá del juego normativo y de los temas que dividen a los diferentes actores –como mayores recursos o mayor o menor intervención del Estado–, existen factores por resolver como la excesiva capacidad de negociación de algunos grupos de interés, la posibilidad de captura del Estado que poseen algunos actores en disputa, la desconfianza mutua entre el Gobierno y las universidades, y la incapacidad del primero para crear consensos básicos sobre mínimos exigidos por el interés general del país, que en consecuencia deben ser exigibles en el cuerpo de la norma”<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) (2014). *Acuerdo por lo Superior 2034*. Bogotá.

<sup>2</sup> Orozco, L.E. (comp.) (2013). *La educación superior: retos y perspectivas*. Bogotá: Universidad de los Andes, p. 72.



El *Acuerdo por lo Superior 2034*, del CESU, es un insumo para la construcción de una política pública que le dé un nuevo rumbo a la educación superior. El rector de la UN, Ignacio Mantilla, afirma que hay que aterrizar las estrategias para lograr un verdadero cambio.

Uno de los mayores disensos está en el concepto de la educación como derecho. Según Rodolfo Arango, profesor titular de Filosofía de los Andes, “el acceso a la educación superior no puede depender exclusivamente del mérito, ya que en estricto sentido no se trataría de un derecho. La fortuna natural o familiar no debe otorgar ventaja a unos en desmedro de otros con circunstancias económicas o personales desfavorables. Las diferencias en el punto de partida deben ser corregidas si se quiere pasar de una igualdad formal de oportunidades a una real”<sup>3</sup>.

El derecho a la educación superior supone, entonces, la eliminación de barreras que garanticen su goce efectivo. El criterio exclusivo del mérito como requisito para acceder gratuitamente a la educación superior, debate Arango, es discriminatorio hacia quienes por su situación personal y material no tienen igualdad de oportunidades para competir en condiciones justas y equitativas en el acceso y permanencia en la educación superior.

En principio, aclara el exrector de la Universidad Nacional, Moisés Wasserman, aunque el Estado no puede asegurarle a cada ciudadano que va a ser doctor o profesional, sí puede brindarle el derecho a una oportunidad igualitaria de acceso<sup>4</sup>.

Carlos Garzón, director nacional de Planeación y Estadística de la UN, opina que la garantía del derecho no es discrecional sino obligatoria y no puede ser delegada a terceros. Tampoco puede confundirse el derecho con el asistencialismo del Estado, cuando este delega la intención de garantizar el derecho a través de instituciones privadas, por medio del subsidio a la demanda, al transferir recursos para que cada quien, de manera individual, satisfaga su derecho. “Cuando realmente se garantiza el derecho, se promueve la inclusión verdadera en el desarrollo social, se empodera a los excluidos y se trata a las personas como sujetos de derecho”, sostiene.

Dicha garantía debe ir acompañada de la calidad, pues de nada sirve asegurar cupos si esta no existe. Por lo anterior, insiste Garzón, “el Estado no puede renunciar a la prevalencia de lo público, debe ser la cabeza organizadora y controladora del sistema”.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 241.

<sup>4</sup> Wasserman, M. (20 de febrero de 2014). “Educación superior: ¿política o ley?”. *El Tiempo*, Columna de opinión.





Carlos Garzón, director nacional de Planeación y Estadística de la Universidad Nacional.



Jorge Robledo, senador de la República.

### ¿Educación pública y gratuita?

El Estado es el único capaz de brindar universalidad, calidad y gratuidad, que es el ideal, y estos aspectos se logran con una mayor oferta de universidades públicas, afirma el senador Jorge Robledo. “La universidad no es pública porque así lo diga el letrado, sino porque es de calidad, abierta a todos y gratuita y esto es, precisamente, lo que se está perdiendo”, añade.

Este derecho, dice, no se ve reflejado en el documento que el Gobierno presentó como propuesta de política pública. El problema con la oferta privada, agrega, es que aquella de alta calidad es muy costosa y pocos pueden pagar sus matrículas. El resto de educación privada es de *quinta categoría*, donde entran los que no tienen dinero. Y si a esto se suma la insuficiente oferta de créditos educativos, el panorama se complica. “La gente está pagando una educación que es tan mala como su propia pobreza”, acota.

Si, en sentido estricto, la educación superior es un derecho de todos los ciudadanos, el Estado debe proveer los recursos para que cualquier ciudadano ingrese a ella y, si no los tuviera, proveer mecanismos para hacerlo posible como préstamos condonables, opina Luis Enrique Arango, rector de la Universidad Tecnológica de Pereira y presidente del Sistema Universitario Estatal (SUE). Pero, según Obdulio Velásquez, rector de la Universidad de la Sabana y miembro del CESU, la educación superior se debe garantizar a quienes tengan condiciones intelectuales para ella.

En un sentido similar, el rector Ignacio Mantilla afirma que si bien la educación es un derecho, ello no significa que en todos sus niveles deba tener acceso cualquier persona. “Hay que intentar que la mayoría de la población alcance un nivel profesional, pero no creo que sea un derecho ingresar a un doctorado o a una maestría. La posibilidad de formarse en el más alto nivel debe estar restringida para los profesionales que tienen ese interés y sobresalen sobre la mayoría”, aclara.

En aras de un acceso equitativo al sistema, opina Antanas Mockus, exrector de la UN, se puede erradicar la idea de que la universidad pública subsidie a los estratos medios, quienes podrían estudiar con créditos, para así priorizar el subsidio a los sectores más pobres.

Algunas instituciones de educación superior (IES) privadas, conscientes del problema, han empezado a otorgar becas, subsidios y descuentos. Pero estas subvenciones, en ciertos casos, se traducen en esfuerzos casi perdidos, dado que los estudiantes que están ingresando a la educación superior lo hacen con más problemas académicos que los de hace diez años, aseguran los investigadores Carlos Caballero Argáez y Luis Ómar Herrera<sup>5</sup>. Con los créditos sucede algo similar: según datos de Icetex, entre el 14 y 18 por ciento de los jóvenes con préstamo educativo desertan del sistema.

<sup>5</sup> Orozco, L.E. *Op. cit.*, pp. 173 y 174.



Antanas Mockus, exrector de la Universidad Nacional.

El CESU reconoce que los apoyos profesionales existentes son insuficientes para orientar a los jóvenes que han ingresado con estas falencias académicas –particularmente en el sector privado–, por lo cual propone realizar estudios periódicos sobre las características de los estudiantes más vulnerables, para definir planes de acompañamiento que garanticen su permanencia y graduación con calidad.

Los autores afirman que dichas falencias son el resultado del deterioro de la calidad de la educación básica y secundaria, por el afán de ampliar cobertura en estos niveles, sin calidad, y por causa de la famosa promoción automática. Dicha ampliación no fue respaldada con un aumento significativo de los recursos públicos para financiar el ingreso de esta nueva masa de jóvenes al nivel superior.

Argáez y Herrera consideran que el Estado debe invertir más recursos en la educación superior acordes con el valor de la matrícula, de manera que se mantenga la relación de recursos por estudiantes dentro del sistema y evitar así el deterioro de este. “Es importante generar conciencia de que gran parte de los recursos que invierten los estudiantes, las familias y el Estado en la educación superior son fácilmente recuperados en el mercado laboral. Quienes se gradúan perciben mejores salarios que quienes no lo hacen”, dicen.

El Observatorio Laboral para la Educación, del MEN, ha mostrado que a mayor formación educativa, mayores sueldos. Mientras un recién egresado de formación técnica profesional ganaba en 2012 un promedio de \$ 1'003.609, una persona con título de secundaria percibía alrededor de \$700.000, es decir, un salario 40 por ciento inferior. Y un joven graduado de una carrera universitaria devengaba para ese mismo año \$1'604.583 (ver tabla 2).

Por lo anterior, según Isabel Segovia, es vital fortalecer la universidad pública con recursos suficientes para realmente hablar de educación gratuita y democrática que mejore las perspectivas de desarrollo individual y la inserción exitosa en el mercado laboral.

El rector Obdulio Velásquez considera que la responsabilidad de ampliar el acceso a la educación pública no debe trasladarse solo al poder central; los gobiernos departamentales y municipales también deben contribuir con este propósito a fin de aumentar las oportunidades de formación profesional de sus jóvenes.

“No debe olvidarse que el grado de formación del capital intelectual es uno de los principales indicadores del potencial del crecimiento e innovación del país”<sup>6</sup>.

No es coincidencia, entonces, que en el mundo exista la tendencia de universalizar la educación terciaria, dado que en la actualidad la gente requiere una formación superior para sus proyectos de vida. Hoy, explica el profesor Orozco, quien no tenga educación superior difícilmente puede

<sup>6</sup>Orozco, L.E.; Remolina, G. y Castillo, L.C. (2014). *Puntos críticos de la política pública en materia de educación superior*. Bogotá.

vivir en una sociedad moderna, con códigos culturales más amplios y mercados laborales más complejos.

Además de derecho, la educación superior se concibe como un servicio público que tiene una función social, y así lo define la misma Constitución Política. Siendo un servicio público –y no un bien público que se compra y se vende–, el Estado es responsable de que se preste en la calidad y cantidad necesarias, y se convierta en una necesidad básica para que las personas lleven una vida con dignidad.

### Los límites de la gratuidad

Ahora bien: el país se enfrenta a dificultades como el exceso de demanda de cupos para ingresar a las universidades públicas y privadas –las cuales no logran atenderla–; una infraestructura obsoleta, y un sistema de financiamiento público poco sostenible en el tiempo. “Es imposible tener un modelo de desarrollo distinto al actual si no se invierte en el conocimiento, de forma equitativa y con calidad”, explica la excandidata a la vicepresidencia Isabel Segovia.

Aun así, la gratuidad no debe ser absoluta, acota el rector Velásquez, y debe haber una coexistencia equilibrada entre la oferta pública y la privada. Esto, según él, porque hijos de familias pudientes están ingresando a la universidad pública pagando bajas matrículas, reduciendo los cupos para jóvenes de escasos recursos. “Esto no es equitativo. Deberían establecerse políticas de selección en los centros educativos con tasas razonables. Subsidiar a los ricos o con capacidad económica no es presentable en un país con tantas necesidades”, dice.

En la Universidad Nacional, acota el rector Mantilla, existe un sistema para que aquellos jóvenes que puedan pagar más lo hagan, pues no es justo que aquellos estudiantes que han tenido formación privilegiada se beneficien de la gratuidad en las mejores universidades públicas.

En otras palabras: quienes provienen de sectores más favorecidos deben tener mayor capacidad de contribuir a los costos de la educación superior, de manera que se garantice la gratuidad a los estratos bajos estimulando el alto rendimiento académico de los beneficiarios durante su formación.

Los recursos estatales hoy son insuficientes para fortalecer la universidad pública y ampliar su oferta. Según el estudio *Desfinanciamiento de la educación superior en Colombia*, realizado por las 32 universidades públicas del país y presentado al Gobierno en 2013, existe una desfinanciación de la educación pública cercana a los \$11,2 billones. Las instituciones afirman que requieren \$1,3 billones adicionales al presupuesto anual que hoy les asigna el Estado para funcionar en buenas condiciones, y recursos para invertir en infraestructura y tecnología por \$9,8 billones.

Esto porque su matrícula, afirman, creció en un 232 por ciento –pasó de 159.218 estudiantes en pregrado en 1993 a 529.487 en 2011–, mientras que los recursos no lo han hecho en una proporción similar. Y dicha desfinanciación, afirman, va en detrimento de la calidad y de la sostenibilidad misma de los centros académicos en un mediano plazo.

Esta cifra, dicen los estudiantes de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE), es casi cuatro veces menor a la que destina el Estado para el pago de la deuda pública y similar a los impuestos que las multinacionales minero-energéticas dejan de pagarle al país, año tras año.

Hoy, el Estado aporta cerca del 50 por ciento del total del presupuesto de las universidades públicas (en 1992 era más del 80 por ciento) y estas, con recursos propios, el otro 50 por ciento. En 2013, el gasto público en educación superior fue de 0,82 por ciento del producto interno bruto (PIB), mientras que el gasto privado fue del 1,02 por ciento del PIB, según cifras del MEN.

“Las universidades públicas están en la línea de que la educación superior debe ser gratuita y autónoma. El Estado, por su parte, les dice que tienen que buscar más recursos propios. No solo deben buscarlos sino modernizar su gestión... La gratuidad no es buena en un país estructuralmente desigual”, afirma Orozco.

En países como Argentina –señala Carlos Forero, director ejecutivo de la Asociación Colombiana de Universidades (Ascún)– la gratuidad ha llevado a prolongar la permanencia de los estudiantes en las universidades públicas, más allá del tiempo debido. “Aunque algunas instituciones han implementado esquemas de matrícula según el ingreso de las familias, este



**Tabla 1. Programas con acreditación de alta calidad por carácter de institución e instituciones acreditadas**

Carácter de la IES	Programas de pregrado	Programas de posgrado	Total
Universidad	617	46	663
Instituciones universitarias/escuelas	125		125
Instituciones tecnológicas	22		22
Instituciones técnicas profesionales	3		3
<b>Total</b>	<b>767</b>	<b>46</b>	<b>813</b>

Instituciones acreditadas: 33

Fuente: Consejo Nacional de Acreditación (CNA).

**Tabla 2. Salarios de entrada al mercado laboral según nivel de formación**

Nivel de formación	Salario 2010	Salario 2011	Salario 2012
Técnica profesional	\$ 965.852	\$ 896.193	\$ 1.003.609
Tecnológica	\$ 1.123.153	\$ 1.044.215	\$ 1.069.599
Universitaria	\$ 1.531.288	\$ 1.525.357	\$ 1.604.583
Especialización	\$ 2.870.411	\$ 2.438.412	\$ 2.724.271
Maestría	\$ 3.609.197	\$ 3.354.115	\$ 3.659.083
Doctorado	\$ 5.577.902	\$ 5.039.917	\$ 5.470.376

Fuente: Observatorio Laboral para la Educación, 2013.

**Tabla 3. Oferta de programas académicos por área del conocimiento**

Área de conocimiento	Número de programas
Agronomía, veterinaria y afines	238
Bellas artes	456
Ciencias de la educación	752
Ciencias de la salud	958
Ciencias sociales, derecho, ciencias políticas	1.701
Economía, administración, contaduría y afines	2.869
Ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines	2.304
Matemáticas y ciencias naturales	330
<b>Total</b>	<b>9.608</b>

Fuente: MEN-SACES. Datos a marzo de 2014.

Estos gráficos fueron tomados del documento *Acuerdo por lo Superior 2034*.

valor sigue siendo subsidiado si se le compara con los costos reales de una educación privada de alta calidad”, dice.

Y advierte sobre los efectos no deseables de la gratuidad: estancias prolongadas y subsidio con recursos públicos a personas con capacidad de pago. Muchas de ellas, por lo general, se gradúan de los mejores colegios del país y llegan con ventajas académicas.

Por el contrario, según el rector Mantilla, “sin una financiación sostenible de la oferta pública, garantizada por el Estado, la educación superior dejará de cumplir su responsabilidad, pues su autonomía se verá seriamente limitada y, para subsistir, necesitará desdibujar su esencia como constructora de nación, convirtiéndose en una empresa en busca de recursos. El Estado debe apostar por la oferta pública, para que esta no pierda participación relativa frente a la oferta privada”<sup>7</sup>.

Además, la financiación de las instituciones de educación superior públicas no puede depender de los recursos provenientes de matrículas o de fuentes inciertas, agrega, como se ha hecho en los últimos años. Sin embargo, han aparecido nuevas fuentes de recursos para la educación pública como la asignación de un punto porcentual del impuesto sobre la renta para la equidad (CREE) y la estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales.

La educación, al ser un derecho y un servicio público, debe ser financiada principalmente por el Estado, que además deberá garantizar la contribución de otras fuentes de financiación, afirman los expertos.

En el documento *Lineamientos de política*, elaborado por El Grupo de las Diez Universidades, se plantea un nuevo modelo de financiamiento que tenga en cuenta: aumento de la cobertura, costos crecientes de la educación, costos de la calidad de la educación, costos de formación al más alto nivel de los docentes y los costos de la adquisición y uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

El profesor Orozco plantea otras alternativas de financiación. Quienes, por ejemplo, han tenido el privilegio de acceder a la educación superior deben contribuir a pagar esta deuda social a través de impuestos especiales o donaciones. “Considero que las becas no deben ser completas. Se debe condonar un porcentaje, y otro adecuarlo a la posibilidad de pago de los jóvenes una vez terminen, para que valoren la educación”, añade.

El rector de la Sabana, Obdulio Velásquez, propone que cuando el estudiante logre obtener mejores ingresos a su salida de la educación superior retribuya a la sociedad su formación (a través de puntos adicionales de impuesto, por ejemplo); pero si no logra obtenerlos, entonces se le condona el préstamo.

Sin embargo, la fórmula de la tributación, atada a los ingresos laborales del egresado (como ocurre en Uruguay), no ha tenido a la fecha el desarrollo esperado. Sus críticos afirman que los bajos salarios del mercado colombiano son una talanquera para que dicho propósito se haga efectivo. Incluso, pueden limitar la financiación de la formación posgradual de los individuos.

Así, los expertos concluyen: a los pobres, beca; a los ilíquidos, préstamo y a los pudientes, pago total de matrícula. Y, una vez culminen sus estudios, devolverle este privilegio a la sociedad con impuestos o donaciones para aumentar el acceso a la educación superior.

El CESU, por su parte, habla de una responsabilidad compartida entre Gobierno, IES, entes territoriales, sector productivo, egresados, empresas y familias para la financiación del sistema educativo.

### Calidad, pertinencia y oferta académica

La calidad en la educación superior se evidencia cuando la universidad, reconociendo la tradición académica, logra transformar a quien educa, manteniendo la conexión con dicha tradición. Pero esto no es suficiente, pues debe conducir a proponer y discutir racionalmente las acciones necesarias para construir y no repetir, para vincular la innovación con las problemáticas del país y seleccionar los temas pertinentes, aseguró durante el debate el exrector Antanas Mockus.

Cifras del Observatorio Laboral para la Educación muestran que entre 2001 y 2012 se han graduado de la educación superior en el país 2’261.294 personas. El 56 por ciento lo hicieron de

<sup>7</sup> Mantilla, I. (septiembre de 2014). “Lo que está en juego en la política de educación superior”. *UN Periódico*.



Ignacio Mantilla, rector de la Universidad Nacional de Colombia

carreras universitarias; el 20 por ciento, de especializaciones; el 22 por ciento, de programas técnicos y tecnológicos; el 2 por ciento, de maestrías, y menos del 1 por ciento, de programas de doctorado.

Un poco más del 30 por ciento lo hace de disciplinas tradicionales como Economía, Administración y Contaduría y un 22,9 por ciento de Ingeniería, Arquitectura y Urbanismo. Áreas clave para el desarrollo científico, como Ciencias Naturales y Matemáticas, solo gradúan el 1,6 por ciento de los profesionales.

Expertos han señalado el poco estímulo a la formación de jóvenes en carreras que promuevan el desarrollo científico de Colombia y la continua apertura de programas desligados del modelo de país que se quiere proyectar, algunas veces de dudosa calidad, hecho que se complejiza con la poca presencia de oferta de buena educación superior en las regiones.

El problema de la calidad y la pertinencia en el sector ha sido, incluso, señalado por el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En el documento *Evaluaciones de políticas nacionales de educación: la educación superior en Colombia*, de 2012, estos organismos internacionales le advierten al Gobierno nacional que a los bachilleres colombianos "les falta más preparación" para ingresar a la universidad y hacen 63 recomendaciones, entre ellas, la creación del grado 12 para la educación media, cuyo objetivo sería mejorar los conocimientos y habilidades de los jóvenes para ingresar a la educación superior.

De igual forma, el texto llama la atención sobre la baja inversión en investigación e innovación, en comparación con estándares internacionales; los vínculos insuficientemente sólidos y variados entre las instituciones (sobre todo las universidades públicas) y las empresas para garantizar que los programas y la investigación sean relevantes con respecto a las necesidades de la economía colombiana, y la desigualdad en la distribución de los recursos públicos entre instituciones, lo que lleva a que algunas cobren matrículas que tienen poco que ver con su calidad o con las perspectivas laborales que ofrecen a sus alumnos.

Además del grado 12, recomiendan garantizar la calidad de los programas y los resultados de aprendizaje de los jóvenes de instituciones no acreditadas; encargar una evaluación externa de los Centros Regionales de Educación Superior (Ceres) para identificar los puntos fuertes y débiles de los programas que ofrecen, pues, dicen, "algunos no son de buena calidad"; desarrollar y aplicar un marco nacional de cualificaciones (MNC) complementado con un sistema nacional de transferencia de créditos para facilitar la movilidad estudiantil; revisar, simplificar y aclarar la jerarquía actual de los títulos y cualificaciones superiores; crear incentivos financieros para las instituciones con programas que cumplen con altos estándares de calidad y sanciones para aquellas cuya calidad sea insuficiente, y repensar algunos lineamientos curriculares de los

programas de educación superior, de manera que respondan a las necesidades del país y al contexto global.

“No se está identificado el modelo de país que se quiere seguir; las instituciones ofrecen los programas que les queda fácil ofrecer, como Derecho, pues tiene costos menores de infraestructura que otras carreras; pero no sabemos cuántos abogados necesitamos”, indica Segovia.

Esto se evidencia no solo en las grandes capitales sino en las regiones donde, además de la poca pertinencia, es escasa la posibilidad de acceso a una universidad. “Esto genera éxodos de jóvenes hacia las ciudades y menos oportunidades para aportar al desarrollo de las instituciones educativas en el ámbito regional”, comenta.

Frente a este panorama, recuperar el liderazgo de las universidades regionales se convierte en una necesidad manifiesta. También lo es replantear su oferta académica, según Orozco, de manera que responda a las exigencias locales.

El CESU habla de “diseñar e implementar, cuando sea necesario, programas académicos que hagan realidad las apuestas productivas locales y regionales con visión de largo plazo”. También, de que los gobiernos regionales y locales participen directamente en la financiación de estos programas.

Esto es sumamente importante si se tiene en cuenta que el 54 por ciento del PIB está entre Bogotá, Antioquia, Valle y Santander, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), siendo evidente el rezago económico del resto del país. Este se explica, en gran medida, por la ausencia de capital humano local formado en las apuestas productivas de la región.

Pero no se trata, según Mantilla, de abrir universidades en municipios de 50.000 habitantes, pues esto afecta seriamente la calidad. Hay que fortalecer las instituciones regionales que ya existen. La mayor riqueza de un estudiante que vive en zonas distantes, dice, es asistir a una institución con grandes bibliotecas y laboratorios, buena infraestructura y profesores con formación de alto nivel.

Para mejorar la calidad y la pertinencia, el documento *Acuerdo por lo Superior 2034* propone fortalecer los mecanismos que permitan evaluar de forma permanente los resultados, avances y logros de la educación superior, sus instituciones y programas; estructurar un programa de aseguramiento de la calidad para todo el sistema educativo, que opere de forma articulada, y contemplar la conveniencia de incluir, como criterio para otorgar la acreditación institucional –que a futuro podría ser obligatoria–, que las IES de excelencia se comprometan a jalonar la calidad de aquellas que no están acreditadas.

## Ciencia e innovación, ¿para qué modelo de país?

Veinte años atrás, el científico Rodolfo Llinás, comisionado de la Misión de Sabios, expresó: “El futuro de Colombia va a estar profunda y directamente relacionado con la capacidad que los colombianos tengamos de organizar la educación; la hija de la educación: la ciencia; y la hija de la ciencia: la tecnología. Sin la menor duda, este entrelazamiento será uno de los ejes principales del futuro de nuestro país en el siglo XXI”.

Hoy, dichas palabras reposan en citas y documentos, pues a pesar de llegar a oídos gubernamentales, estos nunca las convirtieron en políticas que las sacaran del papel. Dos décadas después, el deber ser de la ciencia y la tecnología sigue inspirando textos y discursos, mas no ha logrado materializarse en decisiones políticas que conviertan al país en una nación próspera y competitiva.

Eduardo Posada, presidente de la Asociación Colombiana para el Avance de la Ciencia (ACAC), considera que la investigación básica y aplicada deben ser los motores esenciales del crecimiento económico del país, dado que favorecen la modernización del aparato productivo, el desarrollo de nuevos productos y procesos y la creación de nuevas empresas.

Esta visión, sin embargo, no ha calado en el Estado. Para empezar, el sector no ha tenido el impulso necesario para crecer y evolucionar en los últimos años. La precariedad de recursos y



Eduardo Posada, presidente de la Asociación Colombiana para el Avance de la Ciencia (ACAC).

de voluntad política en el fortalecimiento de la ciencia y la tecnología ha limitado, a juicio de expertos, el liderazgo político, social, económico y científico del país en el escenario internacional.

Su desarrollo ha sido empujado con mayor fuerza por las vocaciones, pasiones y voluntades de los investigadores, que por la voluntad estatal, afirma Mónica Salazar, directora del Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología (OCCyT). No en vano, explica, los primeros grupos y programas de doctorado que surgieron en el país tuvieron asidero en la academia misma y no en la iniciativa del Estado.

Son muchas las voces que han puesto el dedo en la llaga de este olvido estatal. En 2012, cerca de 1400 investigadores colombianos (entre ellos Rodolfo Llinás y Ángela Restrepo) y varias asociaciones científicas nacionales le enviaron sendas misivas al presidente Santos solicitándole más atención al rol de la ciencia y la tecnología en la promoción de la innovación, aumentar el presupuesto para el sector y fortalecer el papel de Colciencias.

De no haber un cambio de rumbo, afirmaron, ello “puede llenar de frustración a una masa de profesionales y grupos de investigación con capacidades para generar conocimiento de talla mundial y aplicarlo para beneficio del país”.

Y meses atrás, organizaciones sociales, científicas y académicas les presentaron a los entonces candidatos a la Presidencia de la República una declaración que recogía los ideales de la Misión de Sabios, contenidos en el informe *Colombia: al filo de la oportunidad*, que se hizo público en 1994; una visión de proyecto de país con ciencia, tecnología e innovación articuladas a una educación de calidad.

En la declaración, los expertos enfatizaron que la ciencia, la tecnología, la innovación y la investigación, como fundamento del desarrollo y la competitividad, deben ser promovidas y fortalecidas con recursos y apoyo institucional. “El reto trazado por la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo (Misión de Sabios) fue alcanzar por lo menos un 2 por ciento del PIB para ciencia y tecnología en 2019, y a tan solo cinco años, difícilmente alcanza un 0,6 por ciento”, dijeron.

Los sabios esgrimieron, 20 años atrás, la necesidad de que Colombia multiplicara por cinco la inversión en ciencia y tecnología. Hablaron de mil investigadores por cada millón de habitantes para el año 2000; fomentar la formación en el exterior, consolidar los doctorados en el país, apoyar a los centros de investigación existentes, crear 60 más y dotar con equipos e infraestructura a las universidades para recibir a los doctores formados en el extranjero.

Pero aún no existen los 30.000 doctores que debería haber tenido el país en 2005, pues no se ha cumplido la meta de formar al menos 1000 por año, hecho sumado a que varios de los que se han doctorado fuera del país se han quedado en el exterior.

“Es necesario que en el próximo periodo de gobierno se asuma en serio una reinversión del sistema de ciencia, tecnología e innovación... Es urgente modernizarlo, acorde con las





Dolly Montoya, vicerrectora de investigación de la Universidad Nacional.

nuevas realidades y a las expectativas de crecimiento y desarrollo del país, con un nuevo impulso a Colciencias como líder del sistema o creando una Consejería de Asesoría Científica al Gobierno nacional que permita articular el sector académico y científico con el empresarial y el gubernamental”<sup>8</sup>, reza la declaración.

El *Acuerdo por lo Superior 2034* reconoce la falta de coherencia y coordinación entre los actores del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación (SCTI) y la escasa inversión en este, que hoy solo representa el 0,46 por ciento del PIB, lo que demuestra que el desarrollo científico no es una prioridad de país y, por ende, no forma parte esencial de su modelo de crecimiento.

Los países desarrollados invierten entre 2 y 3,5 por ciento del PIB, esfuerzo que ha hecho evidente su vertiginosa evolución en términos de formación de talento con calidad, publicaciones e impacto científico en el mundo.

Si Colombia quiere pasar de ser un país exportador de materias primas, a un exportador de productos con valor agregado, debe apostarle a la ciencia y la tecnología. Pero este cambio de mentalidad, dice Posada, debe comenzar desde la educación preescolar y básica, y continuar en la media y la superior, de manera que el país, en un sistema educativo articulado, forme ciudadanos capaces de pensar de forma creativa y crítica. Así se crea el semillero de la curiosidad científica.

“Mientras no desarrollemos en todo el sistema educativo la investigación, no vamos a crecer”, acota Dolly Montoya, vicerrectora de Investigación de la UN. El país no puede conformarse con educar consumidores y copiadores, sino jóvenes con actitud creativa y crítica que se conviertan en investigadores de alto nivel, agrega.

De manera simultánea, hay que fortalecer el SCTI como motor del desarrollo. Este, dice Posada, va desde la investigación más elemental hasta la creación de productos de base tecnológica y debe estar organizado y articulado con el sector educativo y empresarial, papel que por ley le corresponde a Colciencias.

El Decreto 585 de 1991 dice que el SCTI “es un sistema abierto del cual forman parte todos los programas, estrategias y actividades de ciencia y tecnología”. Este incluye a universidades, centros de investigación y desarrollo tecnológico, empresas, sociedad civil e investigadores independientes. Como sistema, expresa Montoya, sus actores deben organizarse en redes de investigación y hablar el mismo idioma. Pero, en la realidad, poco se comunican entre sí.

Carlos Garzón advierte una preocupación adicional a la desorganización del sistema: algunas universidades quieren renunciar deliberadamente a la investigación y a la generación de conocimiento. Y la investigación es lo que las caracteriza, pues enfatiza y potencia la formación

<sup>8</sup> Declaración para promover un diálogo social “Colombia al filo de la oportunidad”, basado en la educación, la ciencia, la tecnología y la investigación, a los candidatos a la Presidencia de la República.

posgradual. “Se ha propuesto que deberían existir universidades concentradas únicamente en la formación profesional y no estoy de acuerdo con ello... El concepto de universidad está fundamentado en comunidades académicas consolidadas, soportadas por la investigación”, afirma el rector Mantilla.

Pero, sin duda, esta premisa de la universidad investigativa debe estar soportada en una financiación sostenible. “La universidad investigativa –opina el académico Carlos B. Gutiérrez, doctor en Filosofía– ha sido hasta hoy un lujo reservado en Europa a universidades que han sabido acumular tradiciones seculares de estudio y cuentan con el favor de las subvenciones estatales y, en Estados Unidos, a universidades que gracias a las subvenciones estatales, a pródigas fundaciones y a exitosas campañas de fondos pueden delegar la docencia a doctorandos e instructores a fin de que los profesores dediquen todo su tiempo a la investigación básica y no tan básica bien remunerada”<sup>9</sup>.

### Las regalías, ¿una solución efectiva?

Carlos Fonseca, exdirector de Colciencias, considera que la inversión del 10 por ciento de las regalías en ciencia, tecnología e innovación es una oportunidad para potenciar el crecimiento regional a través de proyectos de investigación e innovación locales, dado que muchas regiones no cuentan con instituciones ni investigadores que jalonen su desarrollo a partir de la generación de conocimiento.

Eduardo Posada explica que se debe hacer un esfuerzo para preservar estos recursos adicionales, pero también buscar mayor financiación para esos proyectos de ciencias básicas que no cubren las regalías. Una manera es triplicar el presupuesto de Colciencias y quitarle la carga de las becas doctorales, que “se comen” el 70 por ciento por ciento de sus recursos.

A pesar de esta aparente virtud de las regalías, han surgido inconformidades sobre su uso. “Esto se convirtió en algo perverso para el desarrollo científico y tecnológico del país porque, si bien la intención era buena, el resultado fue una mayor escasez para la financiación de proyectos científicos y la entrega de la ciencia al clientelismo. Hay que modificar este mecanismo, para que los proyectos de investigación no terminen convertidos en proyectos de carácter electoral”, dice Clemente Forero, exdirector de Colciencias y profesor de la Universidad de los Andes.

Según el académico, a lo anterior se suma el hecho de que el Gobierno se desentendió de financiar la ciencia convencido de que la plata de las regalías era un aporte significativo al sector. La ciencia básica quedó rezagada y sin ella no es posible innovar.

El profesor Moisés Wasserman también ha dicho que los recursos de regalías para el sector han distorsionado la naturaleza de los proyectos, pues responden más a las necesidades de los políticos. “Las regalías se reglamentaron de tal manera que crearon un sistema paralelo al SCTI, que solo beneficia proyectos cortoplacistas, ceñidos a los cuatro años de los gobernadores”, dijo el académico a la revista *Semana*, en septiembre del año pasado. Mientras tanto, los presupuestos a la entidad se han seguido recortando y hoy se financian apenas 5 por ciento de los proyectos de investigación que presentan las universidades y centros de investigación.

Algunas de las soluciones planteadas apuntan a que los proyectos a ejecutar con dineros de regalías que lleguen a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) sean evaluados con los mismos criterios que Colciencias aplica en sus convocatorias anuales para financiar los proyectos presentados por universidades y centros de investigación, y que con parte de estos recursos las regiones también contribuyan a formar el talento humano de su región en las áreas claves para su desarrollo.

Dolly Montoya, vicerrectora de Investigación de la Universidad Nacional, sugiere que los proyectos regionales se prioricen por necesidades básicas de la región y no de los gobernadores y sus compromisos políticos. Estos, recalca, no deberían incluir obras de infraestructura. También plantea que un porcentaje de las regalías entre directamente a Colciencias para financiar grupos de investigación.

<sup>9</sup> Orozco, L.E. Op. cit., p. 252.

## El bajo impacto de la producción científica nacional

Algunas de las falencias del sector, señala el CESU, son las bajas cifras de patentes, escaso número de doctores (hoy son un poco más de 6000) y escasez de publicaciones en revistas indexadas.

El investigador Félix de Moya, director del grupo SCImago –firma dedicada a producir análisis y evaluaciones sobre la producción científica de instituciones y universidades en el mundo– sostiene que existen carencias desde el punto de vista del impacto de la producción científica colombiana. Hoy, recalca, Colombia está por debajo de la media mundial de impacto, lo cual exige tratar de apuntar a canales de comunicación más competitivos y conseguir una mayor visibilidad de los resultados.

El impacto revela el uso que hacen los investigadores del mundo de los trabajos colombianos. Mientras la media mundial es 1, Colombia está en 0,8. Un investigador, dice, puede publicar un trabajo pero si nadie lo lee ni usa su conocimiento para hacer nuevas investigaciones, entonces no ha tenido impacto. Cuando se dice que el impacto es 1, significa que la media de los trabajos en el mundo recibe al menos una cita.

El país, según De Moya, logra ubicar el 7,8 por ciento de su producción entre el 10 por ciento de trabajos más citados del mundo en cada campo. “Colombia no puede pensar que su crecimiento de producción científica se va a basar exclusivamente en las revistas nacionales, dado que varias de ellas han ingresado recientemente a los índices y su impacto es aún bajo. Falta que las investigaciones sean más rigurosas para que sean aceptadas por las revistas internacionales”, agrega.

Colombia produce el grueso de sus trabajos en Medicina, Agricultura, Ingeniería, Física, Bioquímica y Ciencias Sociales. Tiene más impacto en Física, Medioambiente e Inmunología.

En el *ranking* institucional de producción científica de SCImago (SIR IBER 2013), que analizó a más de 1500 instituciones de cerca de 50 países, Colombia ocupó el quinto lugar en América Latina y el Caribe con alrededor de 5000 trabajos en 2011. La Nacional encabeza la lista de mayor número de publicaciones en revistas internacionales, con cerca de 1400 trabajos en ese año. Entre 2006 y 2012, el país produjo 35.890 documentos, mientras que Brasil publicó 461.118.

Pero existen diferencias significativas entre la producción científica de unas instituciones de educación superior y otras. Las universidades que tienen más de 100 trabajos al año son, entre otras, la Nacional, la de Antioquia, los Andes, la del Valle, la Javeriana, la Industrial de Santander, la del Rosario, la Pontificia Bolivariana y la del Norte.

El chileno José Joaquín Brunner, director del programa de Doctorado en Estudios de la Educación Superior de la Universidad Diego Portales (Chile), ha reiterado en distintos medios que la investigación universitaria del país está rezagada comparada con países como Brasil, México, Argentina y Chile, y que este atraso puede explicarse por la ausencia de una estrategia sólida en la formación de investigadores y la poca inversión en ciencia y tecnología.

Vale aclarar que las universidades proyectan gran parte de su prestigio académico en la cantidad y calidad de los grupos de investigación que tienen categorizados en Colciencias y en las publicaciones que producen. Por ello, la entidad, meses atrás, con el propósito de homologar la producción científica de las instituciones colombianas con estándares internacionales, cambió los criterios para valorarla.

Para empezar, decidió utilizar los índices bibliográficos *Scopus* e *ISI* para evaluar la calidad e impacto de la investigación colombiana en el mundo y no basarse solo en el registro de las revistas en el listado nacional de Publindex. Colombia tiene 52 revistas entre las 20.000 de *Scopus*, y 19 en *ISI*.

La producción científica del país ha crecido entre un 10 y 20 por ciento en los últimos años, según Colciencias. Hoy existen 8011 investigadores categorizados y activos en 17 universidades, vinculados a 4304 grupos reconocidos (en 2003 eran 795), que se concentran en las áreas de Ciencias Sociales y Naturales. La Nacional y la de Antioquia son las que tienen más investigadores (995 y 525, respectivamente).

Según el informe de la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICyT), Colombia no contaba en 2011 con un investigador de tiempo completo (0,37) por cada 1000 personas de la



Moisés Wasserman, exrector de la Universidad Nacional.

población económicamente activa, mientras que España contaba con 5,64; Argentina con 2,98; Uruguay con 1,05 y México con 0,9<sup>10</sup>.

Cifras del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), del MEN, señalan que en 2013 había en el país 35.828 docentes universitarios de tiempo completo; 16.819 de medio tiempo y 64.172 catedráticos.

### Investigación para resolver los problemas del país

El Banco Mundial y la OCDE recomendaron al país una mayor coordinación entre sus distintas entidades para desarrollar programas de becas para estudios de maestrías y doctorados en el extranjero en los campos de estudio de interés estratégico nacional<sup>11</sup>.

Esto implica una mayor articulación entre la educación superior y el SCTI. “Ambos están desconectados, a pesar de la relación permanente de Colciencias con las universidades. Llama la atención que en el proceso de acreditación el MEN mida indicadores y parámetros distintos a los que evalúa Colciencias. Mientras el MEN mide el número de grupos, a Colciencias le interesa más la calidad y producción de los grupos. Entre ambas entidades debe existir una relación estrecha para que las instituciones generen verdadera innovación y desarrollo para el país”, afirma la exdirectora de Colciencias, Paula Arias.

Pero existe una gran limitante: el divorcio entre el Estado y la academia. “El Estado es bastante reacio a fundamentar sus decisiones en estudios realizados en universidades o centros de pensamiento”, explica el académico Jorge Iván Cuervo<sup>12</sup>.

Sin embargo, advierte, las universidades también tienen su cuota de responsabilidad, al haber relajado sus procesos de investigación y de producción de conocimiento en aras de ofrecer posgrados rentables. “A esto se suma el sistema de acreditación que las induce a una producción académica autorreferida, donde los profesores nos vemos obligados a escribir *papers* para que nos lean nuestros colegas y nosotros a ellos, en una suerte de endogamia desconectada de la realidad social y política”, dice Cuervo.

La preocupación está en qué investigar y en qué innovar. En ese sentido, opina Mónica Salazar, el país tiene el reto de fijar y seleccionar las prioridades, y pensar en qué áreas se han desarrollado las mayores capacidades de investigación, de manera que se obtengan resultados de las demandadas en corto plazo.

<sup>10</sup> Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología (OCCyT) (2014). Lecciones sobre la política de formación de recursos humanos para la investigación en Colombia. *Reflexiones sobre política en CTI*, 1, 1-5.

<sup>11</sup> OCDE y Banco Mundial (2012). *Evaluaciones de políticas nacionales de educación. La educación superior en Colombia*.

<sup>12</sup> Cuervo, J.I. (9 de octubre de 2014). “El divorcio del Estado y la academia”. *El Espectador*.



Alicia Ríos, directora de Redes del Conocimiento, Colciencias.

No bastan, entonces, los incentivos salariales a la productividad académica si esta no tiene impacto en el desarrollo del país. A los doctores investigadores, dice Carlos Garzón, hay que ponerles trabajo creativo de manera que generen una nueva dinámica en el sector productivo de la economía. “El principal estímulo para que un académico investigue es la financiación de su investigación, no que le paguen por cada patente ni que le den bonificaciones salariales por publicaciones, pues esto a veces se ha prestado para abusos”, aclara Posada.

En ese sentido, Alicia Ríos, directora de redes de Colciencias, afirma que la entidad busca redireccionar la política del sector para que los investigadores colombianos contribuyan más a resolver problemas productivos y sociales del país y a favorecer la paz.

“Tradicionalmente Colombia ha formado más doctores y ha tenido el mayor número de grupos de investigación en Ciencias Sociales, áreas que deberían orientarse hacia la innovación. Necesitamos más ingenieros y doctores en ciencias básicas”, agrega.

Lo anterior lleva implícita la necesidad de que la academia se conecte aún más con la realidad del país y del sector industrial, porque este, en particular, tiene un bajo nivel tecnológico y es vital empujar su competitividad con el conocimiento que producen los investigadores. Imelda Restrepo, vicepresidenta de Desarrollo Económico y Competitividad de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), insiste en que una mayor articulación de las universidades con las empresas favorece la puesta en marcha de proyectos de investigación que contribuyan a resolver las necesidades del sector productivo. Además de mayores canales de comunicación entre ambos, sugiere que algunas tesis de grado se conviertan en iniciativas que potencien la innovación empresarial.

“El papel de Colciencias debe ser más dinámico, en el sentido de apoyar, coordinar y articular la ciencia, la tecnología y la innovación –opina David Bojanini, presidente de la junta directiva del Consejo Privado de Competitividad–. La educación superior debe aliarse con la empresa y el Estado, y cuando la universidad oriente gran parte de su investigación a apoyar la innovación de las empresas, estas la buscarán y no pensarán en crear sus propios departamentos de innovación”.

Clemente Forero, exdirector de Colciencias, propone que la formación del talento humano no se dirija solo a las necesidades del empresariado actual, sino que anime a la creación de las empresas que requiere el país para ser más competitivo.

Tradicionalmente, los doctores en Colombia se forman para trabajar en universidades, más que en las empresas. Y aunque este enganche académico sigue siendo clave, según Ríos, también lo es formar doctores para la innovación social y empresarial. “Hace tres años logramos traer 28 doctores a 24 empresas con buenos resultados. Ahora, queremos extenderlo”, explica.





Óscar Aponte, estudiante de la Universidad Nacional.

Aunque algunos proponen seguir alentando a las empresas a incorporarlos para innovar su producción, otros afirman que es mejor apoyar a los PhD para crear sus propias empresas de base tecnológica y así mejorar la productividad nacional.

Con “Tiempo de volver”, Colciencias busca incorporar a 200 doctores colombianos que residen en el exterior a universidades, centros de investigación, centros de desarrollo tecnológico y empresas, por medio de estancias posdoctorales que generen oportunidades de desarrollo económico y social a través de programas de investigación e innovación en el sector productivo, y apoyo a los programas de doctorados nacionales. Montoya advierte que al traerlos se les debe permitir seguir creciendo como doctores.

## Autonomía y libertad de cátedra

La Constitución Política, en su artículo 69, garantiza la autonomía universitaria y enfatiza en que “las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley”.

Por su parte, la Ley 30 de educación superior de 1992, en su artículo 28, les reconoce a las universidades el “derecho a darse y modificar sus estatutos; designar sus autoridades académicas y administrativas; crear, organizar y desarrollar sus programas académicos; definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales; seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos, adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional”.

La Corte Constitucional define la autonomía como la capacidad de autorregulación filosófica y de autodeterminación administrativa de la persona jurídica que presta el servicio público de educación superior. “Es un principio pedagógico universal que permite que cada institución tenga su propia ley estatutaria, y que se rija conforme a ella, de manera que proclame su singularidad en el entorno”<sup>13</sup>, agrega.

Sin embargo, la jurisprudencia también ha dicho que la autonomía no es ilimitada, particularmente frente a la garantía de los derechos fundamentales (como el derecho a la educación, al debido proceso y a la igualdad), el orden público, el interés general y el bien común. La Sentencia T-310 de 1999 recuerda que sus límites constitucionales son: enseñanza sometida a la inspección y vigilancia, y prestación del servicio público de la educación ceñido al cumplimiento estricto de la ley.

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-310 de 1999.



Carlo Tognato, profesor de la Universidad Nacional.

En 2012, con el objetivo de protegerse de un posible intervencionismo estatal, en especial frente a sus facultades reglamentarias, las universidades presentaron un proyecto de ley estatutaria que reglamentaba la autonomía universitaria y la convertía en derecho fundamental. Sin embargo, no llegó a buen puerto.

La Ascún afirmó, en su momento, que la iniciativa no buscaba darles a los centros académicos la libertad de hacer lo que quisieran, sino fijar un marco legal que delimitara la autonomía e incorporara mecanismos claros de autorregulación.

Cuanta más autonomía –afirma Carlos Forero, director ejecutivo de Ascún– mayor calidad, rendición de cuentas y transparencia por parte de las universidades. “Muchas veces cada actor la interpreta a su modo y se cometen actos de irresponsabilidad como abrir programas sin registro calificado”, explica. La autonomía, agrega, no riñe con la inspección y vigilancia y debe permitirle a las universidades relacionarse con otras instituciones públicas y privadas en el desarrollo de su tarea. Incluso, vincularse con los empresarios.

Pero, según el vicerrector general de la UN, Jorge Iván Bula, la autonomía corre peligro cuando el centro académico participa en proyectos de innovación demandados por actores con intereses particulares, como las empresas.

Moisés Wasserman ha señalado que la autonomía es, ante todo, un reconocimiento social que Colombia elevó a rango constitucional. “Un reconocimiento de que una institución altruista, cuya actividad se basa en la producción y difusión de conocimiento y con una gran capacidad de reflexión crítica, hará sus mejores aportes si no es constreñida por las necesidades de corto plazo de gobiernos y de grupos políticos”, afirma<sup>14</sup>.

Otra virtud de la autonomía es que le permite a la universidad corregir los rumbos de la sociedad cuando se equivoca en sus políticas. Sin embargo, recalca Wasserman, no se trata de una patente de corso para que hagan lo que quieran, ni mucho menos un gobierno alterno al nacional.

El constitucionalista y profesor de la Facultad de Derecho de la UN, Rodrigo Uprimny, argumenta que la autonomía no tiene soberanía y sus límites legítimos tienen que ver con que los miembros de las universidades siguen siendo ciudadanos y están sometidos a derechos y deberes, y si alguno comete un delito, debe ser investigado sin que eso viole la autonomía.

Óscar Aponte, estudiante de la UN y vocero de la MANE, afirma que la autonomía busca proteger a las universidades de la intervención del poder central y de los intereses de particulares, a fin de cumplir con sus propósitos misionales. Es libertad de pensar, sentir y expresar.

<sup>14</sup> Wasserman, M. (5 de febrero de 2012). “¿Qué es eso de autonomía universitaria?”. *El Tiempo*, Columna de opinión.



Ricardo Sánchez, decano de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional.

La autonomía se materializa en el respeto y desarrollo de la independencia social y política del sistema de educación superior y de las universidades, en tanto se constituye en garantía para la producción, construcción, reproducción, modificación y comunicación de los conocimientos y saberes en todas sus manifestaciones, en el ámbito científico, tecnológico, cultural y de las artes<sup>15</sup>.

El profesor Carlo Tognato, del Departamento de Sociología de la UN, considera que reclamar dicha autonomía en lo académico no significa decir que la universidad no esté en la sociedad, y advierte que la autonomía ha quedado comprometida en la cotidianidad académica por cuenta de lógicas externas como la política y la religión.

Un concepto amplio, sin duda, con límites claros, que incluso nació en las entrañas de la sociedad medieval. A juicio del exrector de la Nacional, Víctor Manuel Moncayo, “no es un regalo ni una dádiva... La autonomía es fundamentalmente política más que jurídica y se redefine socialmente de acuerdo con las condiciones de una época o sociedad específicas”.

“Como categoría política, no existe en abstracto, se define día tras día... No puede haber limitaciones en el reconocimiento de la capacidad de la universidad de organizar la sociedad”, opina el profesor Ricardo Sánchez, decano de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional.

La autonomía, además, está ligada a reivindicar un espacio necesario para la organización de las sociedades nacionales, que surgen en el siglo XIX como oposición a un sistema universitario confesional. Nace con ellas la libertad de cátedra, que en ese entonces estaba reducida, particularmente, a la formación escolástica y teológica, recuerda el profesor Moncayo.

La libertad de cátedra, por su parte, “es la facultad de los docentes de expresar y desarrollar diferentes enfoques teóricos, metodológicos y pedagógicos, así como planteamientos ideológicos o políticos en el marco de la tolerancia, el reconocimiento, la reciprocidad y el respeto por la diferencia y la crítica”, señala la MANE en el documento *Bases fundamentales para una propuesta de educación superior*.

Poco a poco se forjó la idea de que las universidades no eran solo espacios de formación profesional y de creación de conocimiento, sino de la expresión crítica la cual, dice el exrector Moncayo, debe ampliarse y profundizarse.

En las últimas décadas, sin embargo, la autonomía ha encontrado barreras para su cumplimiento efectivo por cuenta de políticas estatales en lo económico. También, de injerencias del MEN en los cuerpos de gobierno de las universidades y en sus programas académicos a través del sistema de acreditación y de las pruebas de Estado “que hacen que la universidad

<sup>15</sup> Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE) (2012). *Bases fundamentales para una propuesta de educación superior*.

no pueda manejar su libertad de contenido, de cátedra y de expresión”, sostiene el profesor Moncayo.

La universidad, por naturaleza, debe estar en pro de la verdad, sin ningún tipo de restricción, y regirse por los criterios de la razón y la ciencia. En este sentido, no debe aceptar mandatos superiores cuyos intereses puedan resultar opuestos a los de las instituciones y debe actuar por su propia forma de representarse en el mundo, presidida por los criterios de la razón, la ciencia y la verdad. En consecuencia, el Gobierno pasa a un segundo plano<sup>16</sup>.

Para empezar, dice el rector de la Universidad Nacional, Ignacio Mantilla, la autonomía se garantiza, principalmente, mediante la adecuada financiación, no solo con fines de incremento de cobertura sino de fomento de la calidad. Sin embargo, esto no ha ocurrido.

El lineamiento 127 del *Acuerdo por lo Superior 2034* habla de establecer un nuevo modelo de financiación del sistema, donde concurren nuevas fuentes que aseguren su sostenibilidad respondiendo, entre otros, al principio de garantizar y velar por la autonomía. “La capacidad de decisión y de fijarse sus propios objetivos debe ser coherente con la forma en que se financia la institución”, dice el documento.

El concepto de autonomía también va ligado a la responsabilidad social, pertinencia, calidad, acreditación y rendición de cuentas.

Sin embargo, algunos actores han señalado que el sistema de gobernanza estructurado por la Ley 30 la limita, al igual que la inspección y vigilancia. Otros afirman que esta última es legítima siempre y cuando busque garantizar la calidad de la formación, investigación y proyección social y vaya acompañada de fomento a la calidad.

De igual forma, han llamado la atención sobre la práctica gubernamental de asignar recursos adicionales a las instituciones acorde con su eficiencia y desempeño (bolsa concursable), lo que para algunos constituiría una violación de la autonomía universitaria. “No se le puede decir a una entidad autónoma: ‘Tenga estos recursos y me los maneja de esta manera’”, sostiene Carlos Forero. La autonomía, insiste, es condición inherente de la universidad como organización del conocimiento.

“Las limitaciones económicas del Estado para la financiación plena y sin condiciones llevan incorporado el discurso de que generemos nuestros propios recursos y nos volvamos empresarios. Esto desnaturaliza la función académica de las universidades y los programas van a estar orientados hacia lo que genere dinero”, afirma Moncayo.

Óscar Aponte señala otra forma violación de la autonomía: la elección de solo dos de los nueve miembros del Consejo Superior de manera democrática y esto, afirma, contradice el deber ser del alma máter como espacio democrático y de libre pensamiento.

Los expertos coinciden en que el pleno desarrollo de la universidad requiere mayor financiación y menor injerencia del poder político en su dinámica, si realmente el objetivo es lograr que su misión, como generadora de conocimiento, consolide el desarrollo de los individuos y de la sociedad en su conjunto<sup>17</sup>.

El ejercicio de la autonomía también demanda recursos humanos y de infraestructura para el buen desempeño de sus actividades académicas, así como de su función social e institucional en la formación de sujetos libres<sup>18</sup>.

Pero, ¿es la autonomía un derecho exclusivo de las universidades o se extiende a todas las IES? Para el rector Mantilla, otras instituciones pueden asumirla, siempre y cuando demuestren calidad y madurez. Para ello, acota, deben estar acreditadas y rendir cuentas a la sociedad.

El *Acuerdo por lo Superior 2034* reconoce que la diversidad de criterios para definir e interpretar la autonomía universitaria genera hoy confusión en el sector y en los alcances de la inspección y vigilancia. Al respecto, considera que falta un mayor desarrollo normativo sobre el particular, instrumentos jurídicos que permitan ejercer la inspección y vigilancia en el aseguramiento de la calidad, y políticas y estrategias que enfrenten el llamado *individualismo organizacional*, en el que cada IES se autorregula y define su esquema de relaciones con el mercado.

<sup>16</sup> Orozco, L.E.; Remolina, G. y Castillo, L.C. *Op. cit.*

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> *Ibid.*

## Conclusiones

La reforma al actual sistema de educación superior sigue siendo la gran deuda social del Estado con sus jóvenes. Sin embargo, el terreno está abonado para emprender los cambios que requiere el sistema, entre todos los actores.

Mejorar el acceso, con equidad, es uno de los pilares del amoldamiento del sector. Concebir la educación como un derecho, garantizando su financiación estatal de forma sostenible, favorecerá esta premisa.

También lo es garantizar la permanencia y graduación de los estudiantes, no solo con acompañamiento, apoyo pedagógico y cursos de nivelación a su ingreso al nivel superior, sino corrigiendo las debilidades de la formación en educación básica y media. Para lograrlo, una de las estrategias planteadas es un mayor estímulo social y salarial a los docentes para que se cualifiquen y realicen su labor con mayor responsabilidad, pertinencia y compromiso.

La articulación de la educación, desde el preescolar hasta el nivel superior, será un factor clave en este cambio de rumbo. Ello redundará, según el CESU, en la optimización de los recursos físicos, tecnológicos y de infraestructura, así como en los perfiles profesionales y ocupacionales de las distintas instituciones, para formar con mayor calidad y pertinencia el talento humano que requiere el país para las próximas décadas.

Existe, igualmente, la conciencia de aumentar la inversión del gasto público en educación, ciencia, tecnología e innovación, con el ánimo de favorecer la inserción del país en el escenario mundial como una nación próspera y competitiva. En esta inversión deben participar con mayor fuerza los entes territoriales, sobre todo para jalonar el desarrollo de sus regiones, teniendo en cuenta las características particulares de cada una y la manera como en sus diferencias, miradas desde sus respectivas fortalezas, contribuyen al crecimiento económico del país.

La oportunidad histórica para transformar la educación superior, que tres años atrás sucumbió por la ausencia de un esfuerzo mancomunado y una visión conjunta del modelo de país que la sociedad demanda, debe retomarse.

Los lineamientos, entre propuestas y análisis, para hacer de Colombia un país próspero y más educado, ya existen; perfeccionarlos de común acuerdo y atarlos a estrategias claras, según las necesidades del país, solo será posible si existe voluntad política del Gobierno y de todos los estamentos de la sociedad.

En este sentido, concebir la educación superior y la ciencia como un asunto estratégico permitirá superar la inequidad y contribuir, de forma efectiva, a la construcción de la paz.

La ciencia y la innovación, sin duda, deben ser el motor de la locomotora del desarrollo. Esto se traduce no solo en más recursos, sino en la decisión de convertir a Colciencias en una entidad que coordine y articule los esfuerzos del sector académico, científico, empresarial y estatal con el propósito de resolver los problemas del país y encaminar su rumbo.

Una mayor capacidad científica también depende de la formación y el estímulo que reciban los niños y jóvenes durante su escolarización. Una educación de buena calidad, que forme ciudadanos capaces de pensar de manera creativa y crítica, es la mejor forma de conformar los semilleros de los nuevos investigadores que Colombia demanda.

Por otro lado, si bien las regalías son fuente importante de recursos para la ciencia y la innovación -no la única-, es perentorio corregir su distribución, de manera que financien aquellos proyectos que prioricen las necesidades de la región y no las de sus gobernantes. Esto incluye la formación del talento humano que los departamentos requieren para crecer económicamente.



Claves puede ser consultado en  
[http://www.agenciadenoticias.unal.edu.co/  
nc/claves/](http://www.agenciadenoticias.unal.edu.co/nc/claves/)



Edición anterior



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

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

Bogotá, Colombia, noviembre de 2014, número 63

**Producción**  
Unimedios

**Impresión**  
Panamericana Formas e Impresos S. A.  
ISSN: 1909-9096

Esta es una publicación de la  
Unidad de Medios de Comunicación  
(Unimedios)  
Universidad Nacional de Colombia  
Edificio Uriel Gutiérrez  
Carrera 45 n.º 26-85, of. 531  
PBX: 316 5000, ext. 18109