

El Espejismo del mercado y la autonomía heterónoma

Algunas notas sobre la reforma de la Ley 30 de 1992

LEOPOLDO MÚNERA RUIZ

Profesor Asociado

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Universidad Nacional de Colombia

La propuesta de reforma de la Ley 30 de 1992, presentada por el gobierno de Juan Manuel Santos con el propósito explícito de abrir un debate sobre las transformaciones que requiere la educación superior colombiana y de construir los consensos básicos alrededor de sus lineamientos fundamentales, no tanto de su articulado específico, encierra una estrategia de legitimación que se apoya sobre la necesidad de ampliar la cobertura, vincular al capital privado al negocio de los servicios educativos superiores y fortalecer el control y la vigilancia estatal para asegurar la calidad.

El objetivo de ampliar la cobertura en el país es en general compartido por cualquiera que, con un mínimo sentido igualitario y de justicia social, busque incrementar el acceso a las instituciones de educación superior, el cual ha sido estructuralmente restringido en Colombia. No obstante, el mecanismo que se propone para tal efecto, la confianza irracional en la iniciativa privada y la apertura indiscriminada del mercado de los servicios educativos superiores, parece ser el menos apropiado, de acuerdo con la experiencia nacional e internacional. Además, va en contravía de la pretensión de asegurar la calidad, que como lo han afirmado los representantes de las instituciones públicas y privadas con los mejores indicadores de calidad en el país, implica una alta inversión por parte del Estado o, en menor medida, de fondos privados sin ánimo de lucro¹. Finalmente, los mecanismos de control y vigilancia diseñados

¹ Desde el punto de vista económico, Edna Bonilla y Jorge Iván González analizan de la manera siguiente la imposibilidad de ampliar la cobertura con calidad, si al mismo tiempo no se incrementan los recursos de las instituciones, debido

en la reforma y las disposiciones sobre el gobierno universitario adquieren todas las características de formas de intervención, que en lo relacionado con las universidades conducirían a la paradoja de una autonomía heterónoma contraria a la Constitución de 1991, de un principio jurídico negado en la práctica.

1. La cobertura y el espejismo del mercado libre en la educación superior

En Colombia, la ampliación de la cobertura en la educación superior a partir de la segunda década del Siglo XX viajó por dos canales que condujeron a resultados precarios y al predominio de instituciones de mediana y baja calidad: una débil inversión en la educación pública y la proliferación descontrolada en la educación privada de fundaciones o asociaciones sin ánimo de lucro, de acuerdo con la ley, pero inspiradas en la obtención de pingües beneficios económicos para sus propietarios.

En lo relacionado con la inversión estatal, las cifras son elocuentes. En 2002, el gasto público total en educación superior en el país representaba el 0,71% del PIB, por debajo del promedio del 0,95% de los catorce países latinoamericanos analizados en el informe 2000-2005 de la UNESCOIESALC (Rodríguez Oróstegui, 2006: 71-78).

a los costos marginales crecientes que tiene la educación superior: "Ni este gobierno –ni mucho menos los de Uribe I y II– han entendido que la educación y la salud de calidad tienen costos marginales crecientes. Esta realidad va en contravía del diagnóstico subyacente al proyecto de ley. "El costo marginal creciente significa que se tiene que incurrir en un costo mayor a medida que se va avanzando en la innovación, en los descubrimientos en ciencia y tecnología y en la calidad de los doctorados. En la formación de doctores no hay economías de escala. Todo lo contrario. "Una tesis de excelencia, por ejemplo, requiere más dedicación a medida que el conocimiento se hace más complejo. En salud sucede más o menos lo mismo. Aumentar la esperanza de vida de 78 a 79 años es muchísimo más costoso que subirla de 30 a 40." (Bonilla y González, 2011)

El mecanismo que se propone para ampliar la cobertura de la educación superior en el país, la confianza irracional en la iniciativa privada y la apertura indiscriminada del mercado de los servicios educativos superiores, parece ser el menos apropiado, de acuerdo con la experiencia nacional e internacional.

Mientras el promedio de los países del OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) se mantenía cercano al 1,5%².

Esta baja inversión estatal deterioró el peso relativo de la matrícula pública con respecto a la privada. En 1999 se matriculaba en las instituciones estatales aproximadamente el 30% de los alumnos de pregrado y posgrado que cursaban programas de educación superior en el país. Sin embargo, la crisis económica de los años noventa llevó a una migración desde las instituciones privadas hacia las públicas, de tal manera que en 2010 la matrícula en las estatales, incluido el SENA, que tiende a distorsionar las estadísticas, pues la mayor parte de su oferta educativa no cumple los requisitos para ser considerada educación superior, llegó al 55,4% y en las privadas bajó al 44,6%, en parte por el esfuerzo propio de las universidades públicas, como en la Universidad Nacional y en la de Universidad Antioquia, y en parte debido a la presión gubernamental. Sin embargo, el gasto público en la educación estatal no aumentó proporcionalmente, sino simplemente de manera inercial, de acuerdo con lo establecido por la Ley 30 de 1992 y a partir de 2002 se fue deteriorando como porcentaje del PIB, pues pasó de representar un 0,292% a un 0,112% (Garzón, 2010: 134). La ampliación de la cobertura sin mayor inversión terminó incidiendo negativamente en la calidad de la educación superior pública, tanto en la formación como en la investigación y la interacción con la sociedad (Cf. Múnera Ruiz, 2008).

Por estos dos canales, baja inversión pública y proliferación de instituciones privadas con poco control y baja calidad, la cobertura se expandió muy poco. Con respecto a las personas en edad de acceder a la educación superior solo llegó al 37%, si se incluye al SENA y al 30% sin esta institución. En el 2008 el promedio en América Latina estaba en el 36.7% y en países como Argentina, Chile, Uruguay, Venezuela, Cuba y Costa Rica por encima del 45%. Con un máximo de 74% en Argentina y 49.2% en Cuba.

Por consiguiente, por el camino de la baja inversión pública y de la expansión privada sin mayores controles Colombia no tuvo un aumento significativo de cobertura y desarrolló un sistema dual con unas pocas instituciones de buena calidad y un buen número, mayoritario, de baja calidad.

No obstante, los problemas en términos de cobertura no se detienen en este punto. Al menos se deben considerar dos aspectos adicionales: las áreas de conocimiento

² Carmen García Guadilla (2005 y 2010) realiza un amplio análisis comparado de la educación superior en América Latina que incluye los datos sobre la financiación pública.

preponderantes no fueron las más pertinentes para el país, sino las que requieren menor inversión, pública o privada, y la oferta de educación técnica y tecnológica de calidad nunca llegó a materializarse.

En el segundo semestre de 2008, de acuerdo con el SNIES (Sistema Nacional de Información para la Educación Superior), los programas de economía, administración y contabilidad representaban el 17,36% de la matrícula, los de ingeniería, arquitectura y urbanismo el 18,97%, y los de ciencias sociales y humanas (donde derecho tiene un gran peso) el 11,77%. Entre las tres áreas, el 48,10%. Mientras, las ciencias de la salud solo llegaba al 6,25%, las ciencias de la educación al 7,26%, las matemáticas y las ciencias básicas y naturales al 1,54%, agronomía y veterinaria al 1,05% y bellas artes (nombre caprichoso asignado por el Ministerio de Educación) al 2,71%. Entre las cinco, al 18,81%. En las estadísticas oficiales queda un misterioso 33% sin clasificar. ¿Será que esta es la estructura del conocimiento por áreas en educación superior que necesita el país o, más bien, corresponde ella al resultado azaroso de un mercado desregulado, donde, sin embargo, todavía no hay instituciones con ánimo de lucro declarado? ¿Es esta sobresaturación en ciertas áreas que requieren de baja inversión lo que le conviene al país o a quienes han hecho de la educación superior un negocio rentable?

Adicionalmente, la educación técnica y tecnológica de calidad tampoco se incrementó o diversificó por esta senda, como bien lo anota Víctor Manuel Gómez, profesor de la Universidad Nacional de Colombia (Gómez, 2011). Por el contrario, se concentró también en áreas de poca inversión: "en contaduría, administración financiera, sistemas, ventas, mercadeo y afines" (Ibídem), las cuales no permiten la innovación o pensar en una mínima autonomía tecnológica para el país. En tal medida, los bachilleres recién graduados tampoco tienen la posibilidad de optar por una formación



Fotografía: Informartes

técnica o tecnológica de calidad, sino por programas que les ofrecen la cualificación mínima para trabajar en empleos mal remunerados.

La reforma de la ley 30 nos propone seguir por el mismo camino, pero ampliando los dos canales:

- La inversión social en las universidades públicas (Artículos 103 a 106) seguirá perdiendo peso relativo dentro de las finanzas públicas, pues en el mejor de los casos, lo que es muy improbable, su incremento representará el 50% del crecimiento del PIB y cualquier porcentaje adicional estará orientado por criterios ajenos a la autonomía de las instituciones y del prácticamente inexistente SUP (Sistema de Universidades Públicas)³. Adicionalmente, los recursos que requieren las universidades públicas para su funcionamiento, por encima de lo estipulado en la Ley 30 de 1992, que en junio de 2009 habían sido cuantificados en más de 460.000 millones de pesos solo en gastos de personal y que no fueron atendidos por el gobierno nacional sino en una mínima proporción, seguirán pesando como un déficit presupuestal que crecerá año a año hasta hacerlas inviables u obligarlas a convertirse en instituciones mixtas⁴.

³ Así lo entienden Gabriel Misas, Edna Bonilla y Jorge Iván González: “Los artículos 105, 106 y 107 no se diferencian sustancialmente de lo consignado en la reglamentación vigente. Eso sí, se agrava sí la situación financiera de las universidades públicas al mantener *constantes* sus asignaciones en términos reales y otorgarles un plus de un 1/3 del crecimiento del PIB, al mismo tiempo que se elevan las exigencias en términos de investigación, programas de posgrado, calidad y docentes de mayor grado de calificación.” (Misas, 2011) “El artículo 105 del proyecto asocia el financiamiento de la educación superior con el *ciclo* económico, es decir, con la tasa de crecimiento del PIB. Este es otro error de diagnóstico: la ciencia y la innovación no dependen del ciclo de la economía. Además, la financiación resultante se queda corta, aún en el mejor de los escenarios de crecimiento.

“Supongamos con optimismo que el PIB crece 7,5 por ciento. En tal hipótesis, dice el artículo 105, el presupuesto de las IES públicas aumentaría el 50 por ciento de la tasa de crecimiento, es decir 3,75 por ciento. Esta mayor financiación a duras penas compensaría los cambios en cobertura. Si el año siguiente el PIB crece 4 por ciento, las IES públicas aumentarían sus ingresos en 30 por ciento de la tasa de crecimiento del PIB, es decir 1,2 por ciento.

“Repetamos que estos recursos adicionales son claramente insuficientes frente a los buenos propósitos de los artículos 147 y 148. Pero además, como son cíclicos, las universidades no podrían montar proyectos de largo plazo, porque nunca sabrán cuál será el comportamiento del PIB en los años siguientes.” (Bonilla y González, 2011)

⁴ Según la comisión de siete vicerrectores financieros de universidades públicas, los gastos por encima de lo estipulado en la ley 30 de 1992 están relacionados con normas expedidas por el mismo gobierno o con sentencias de la Corte Constitucional en lo atinente a puntos por productividad académica de los docentes, trato igualitario en materia prestacional para los docentes ocasionales, aumento en los aportes al Sistema General de Seguridad

- El mercado de servicios en educación superior se abre, sin ningún tipo de regulación, totalmente a las instituciones con ánimo de lucro (Artículo 13), las cuales por su propia naturaleza van a fomentar las actividades más rentables para el capital privado y no las más pertinentes para el país⁵. Las transnacionales de la educación superior, las instituciones por franquicia y las universidades corporativas van a entrar en el ámbito nacional de la mano del TLC para agudizar la sobresaturación en las áreas de conocimiento que producen más beneficios económicos para los mercaderes de la educación superior y en la formación técnica y tecnológica de baja calidad. Las exigencias que trae la ley para que las instituciones se mantengan como universidades van a convertir a los centros educativos de mediana y baja calidad en un mercado universitario apetecible para inversionistas que no quieran pasar por todos los trámites para la aprobación de una nueva institución.
- La introducción de las instituciones mixtas (Artículo 13), que pueden ser un horizonte de las públicas, pues nada lo impide dentro del texto de la reforma, va a profundizar la lógica privada y mercantil en las instituciones estatales y a ir desnaturalizando las que por la poca inversión estatal entren en crisis. Los concejos municipales, las asambleas departamentales

La reforma va en contravía de la pretensión de asegurar la calidad, que como lo han afirmado los representantes de las instituciones públicas y privadas con los mejores indicadores de calidad en el país, implica una alta inversión por parte del Estado o, en menor medida, de fondos privados sin ánimo de lucro.

Social en Salud y en Pensiones, incrementos en el régimen prestacional, descuentos de matrículas a los sufragantes, procesos de acreditación y certificación, y crecimiento de los gastos generales por encima del IPC. (Comisión de Vicerrectores Financieros de siete Universidades Públicas, 2009)

⁵ En 2006 la rentabilidad de *la Laureate Education Incorporation*, dedicada al negocio de la educación logró ganancias netas de 105'620.000 dólares, aproximadamente \$211.240'000.000. Su rentabilidad entre 2003 y 2006 dobló el promedio del índice Nasdaq (mercado electrónico de acciones en Estados Unidos). (Rodríguez Gómez, Roberto, 2007)

o el Congreso de la República pueden verse inclinados a cambiar su naturaleza ante problemas financieros que el gobierno nacional no va a resolver, siempre y cuando haya capital privado dispuesto a participar en el negocio.

- Adicionalmente, los escasos recursos públicos frescos van a ser reorientados hacia las instituciones privadas sin ánimo de lucro (Art. 108), lo que puede dar lugar a una especie de *Ingreso Seguro para la Educación Superior*, o, lo que es más sorprendente todavía, a formar un fondo mixto de inversiones (FOMINVEST, artículo 111) para ayudarle al capital privado a invertir en uno de los negocios más prósperos a nivel mundial: el del mercado en el servicio de la educación superior, la cual, por esta senda deja de ser un derecho.

¿Tenemos alguna posibilidad de llegar por estos canales a ampliar la cobertura con calidad? ¿Mediante el espejismo del mercado de la educación superior, no terminará el gobierno agravando las deformidades que se han creado en tantos años de desinterés estatal?

2. La paradoja de la autonomía heterónoma

El principal órgano colegiado de las comunidades universitarias, el Consejo Académico, era reconocido explícitamente por el artículo 62 de la ley 30 de 1992. El artículo 69 le asignaba las siguientes funciones:

- A. "Decidir sobre el desarrollo académico de la institución en lo relativo a docencia, especialmente en cuanto se refiere a programas académicos, a investigación, extensión y bienestar universitario.
- B. "Diseñar las políticas académicas en los referente al personal docente y estudiantil.
- C. "Considerar el presupuesto preparado por las unidades académicas y recomendarlo al Consejo Superior Universitario.
- D. "Rendirles informes periódicos al Consejo Superior Universitario.
- E. "Las demás que le señalen los estatutos."

Aunque estas funciones eran muy limitadas, dentro de la autonomía truncada que hay en Colombia, al menos implicaban un reconocimiento expreso a la participación de los miembros y representantes de las diferentes unidades académicas en la dirección de las universidades. En la propuesta de reforma de la Ley 30 de 1992 (Artículo 42) se suprimen los Consejos Académicos como órganos de dirección universitaria y simplemente se les otorga antitécnicamente a los Consejos Superiores la competencia de establecer sus funciones, lo cual haría sospechar que

se mantienen como uno de los posibles cuerpos colegiados, pero también permitiría interpretar que su existencia depende de los estatutos generales de la institución respectiva. Tal desconocimiento simbólico e institucional implica dejar todo el peso de la autonomía en el Consejo Superior y en el Rector nombrado por este.

Sin embargo, como ha sucedido bajo el imperio de la ley 30, el Consejo Superior está conformado en un 33% por delegados del gobierno, en un 11% por un delegado del sector productivo, en un 11% por un delegado de las directivas, en un 11% por un ex Rector que no fue escogido mediante una consulta vinculante de la comunidad y en un 33% por representantes de la comunidad universitaria. Desde luego, también, por el Rector, con voz, pero sin voto. ¿Cómo se puede hablar de autonomía cuando la comunidad universitaria es minoritaria en los Consejos Superiores? ¿Cómo se le puede exigir a una institución que responda ante la sociedad por sus objetivos misionales si su dirección está mayoritariamente en cabeza de personas ajenas a la misma? ¿Cómo se puede hablar de participación decisoria, como lo hace la ley, cuando está se niega sistemáticamente?

Desde luego los problemas de la autonomía no se limitan a los órganos de gobierno. Ésta también se altera con la financiación, con la inexistencia de un SUP (Sistema de Universidades Públicas) que participe en la definición del rumbo de la educación superior, con el desconocimiento de la extensión como una función universitaria, y con los mecanismos invasivos de control y vigilancia que llegan hasta los acuerdos de cumplimiento por parte del gobierno y a la intervención directa y preventiva en las instituciones. En la reforma, la paradoja de la autonomía heterónoma encuentra su realización plena como el símbolo de una educación superior que se entrega al arbitrio de fuerzas totalmente extrañas a ella.

Los mecanismos de control y vigilancia diseñados en la reforma y las disposiciones sobre el gobierno universitario adquieren todas las características de formas de intervención, que en lo relacionado con las universidades conducirían a la paradoja de una autonomía heterónoma contraria a la Constitución de 1991.

TEXTOS DE REFERENCIA

- » **COMISIÓN DE VICERRECTORES FINANCIEROS DE SIETE UNIVERSIDADES PÚBLICAS** (2009), "Revisión de la Financiación con Recursos de la Nación para Universidades Públicas", dactilografiado.
- » **GARCÍA GUADILLA, CARMEN** (2005), *Tensiones y transiciones. Educación superior latinoamericana en los albores del tercer milenio*, Caracas, Cendes-Nueva Sociedad.
- » **GARCÍA GUADILLA, CARMEN** (2010), *Educación Superior Comparada. El protagonismo de la internacionalización*, Caracas, UNESCO/IESALC-CENDES/UCV-BID&Co.
- » **GARZÓN, CARLOS** (2010), "Educación Superior Pública en Colombia. ¿Escasez de recursos o de voluntad política?", en: ASCUN, Pensamiento Universitario N° 20. Estudios de base sobre la ley 30 de 1992, Bogotá, 2010, pp. 129-151
- » **GÓMEZ, VÍCTOR MANUEL** (2011), "Los olvidados en la reforma a la ley 30", en: http://www.humanas.unal.edu.co/sociologia/index.php/download_file/view/308/1/
- » **GONZÁLEZ, JORGE IVÁN Y BONILLA CEBÁ, EDNA**, "Sin recursos públicos no hay investigación de calidad ni hay investigación", en: http://www.razonpublica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1906:educacion-superior-sin-recursos-publicos-no-hay-alta-calidad-&catid=167:articulos-recientes-, consultado el 21 de abril de 2011.
- » **MISAS, GABRIEL** (2011), "Eduación superior para pobres", en: http://www.razonpublica.com/index.php?option=com_content&view=arti...cacion-superior-para-pobres&catid=20:economia-y-sociedad&Itemid=29, consultado el 19 de abril de 2011.
- » **MÚNERA RUIZ, LEOPOLDO** (2008), "Financiación y Calidad Académica", en: <http://firgoa.usc.es/drupal/node/39956>
- » Rodríguez Gómez, Roberto (2007), "Presente y futuro de la Universidad Transnacional en México", en. Campus Milenio, N°s 235, 236 y 237, México, 9, 16 y 23 de agosto.
- » **RODRÍGUEZ ORÓSTEGUI, FRANCISCO** (2006), "El financiamiento de la Educación Superior en América Latina: Una visión panorámica", en: UNESCO/IESALC, Informe sobre la Educación Superior en América Latina y El Caribe 20002005. La metamorfosis de la educación superior, Caracas, UNESCO/IESALC, pp. 71-78.