

# EL XYZ DE LA REFORMA A LA LEY 30 DE 1992 (LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR)

Leopoldo Múnera Ruiz  
Profesor Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales  
Universidad Nacional de Colombia, Bogotá

21 de octubre de 2011

## 1. ¿Para qué y por qué una reforma a la educación superior?

La reforma está dirigida a reestructurar el mercado laboral en función de las nuevas formas de acumulación del capital y de la inserción acrítica y subordinada en la economía global.

Durante la segunda mitad del siglo XX, la baja cobertura en la educación superior colombiana fue compatible con un tipo de desarrollo que no exigía una mano de obra especialmente cualificada. No obstante, los cambios en el proceso productivo, determinados por el post-fordismo y la globalización, exigen en la actualidad la formación de operadores competentes para hacer funcionar la nueva máquina social y productiva del capital en el país. De lo contrario, la competitividad en el mercado global y la capacidad de consumo de los nuevos bienes y servicios continuará siendo muy limitada.

Con este horizonte económico, se pretende que el mercado laboral del futuro esté conformado por una pequeña élite de profesionales con alta formación académica para los cargos directivos y los servicios especializados, un grupo un poco más amplio de profesionales con una formación intermedia y funcional a la máquina productiva, los operadores calificados, y una gran masa de técnicos y tecnólogos con conocimientos básicos y flexibles, que ejecuten diferentes tipos de tareas cambiantes, sin reflexionar sobre ellas, o que puedan ser los empresarios de su propia pobreza.

Por consiguiente, la reforma a la Ley 30 de 1992 no implica una ruptura del modelo práctico para la educación superior seguido hasta el momento por Colombia, caracterizado por una reducida inversión pública y una educación superior de mediana o baja calidad y pertinencia, sino la profundización y reorientación del mismo, de acuerdo con la nueva fase de acumulación del capital.

Si la propuesta gubernamental es aprobada en el Congreso de la República, seguirán proliferando las instituciones privadas de "garaje" o "condominio" y las instituciones públicas con una pobre financiación estatal, fundamentalmente en las ciudades intermedias o en las capitales de los departamentos con menor presupuesto, al tiempo que se reforzará la mutación de la educación para el trabajo, como la del Sena, en una educación técnica y tecnológica con baja inversión por estudiante y ajena al desarrollo de capacidades críticas o innovadoras.

En términos generales, la educación de las elites se concentrará en unas pocas universidades privadas de alto costo y en algunas estatales con tendencias a asimilarse a aquellas, la de los cuadros medios en el resto de las universidades públicas sumidas en diferentes procesos de

privatización o reconvertidas en mixtas y la de la mayoría de la población en la educación técnica y tecnológica de baja calidad, poca creatividad y salarios precarios. De esta forma piensa el Gobierno Santos insertar el país en el mercado global y enganchar la educación superior a las locomotoras del desarrollo.

## **2. Sin embargo, de acuerdo con la Ministra de Educación, se va a aumentar el presupuesto para la educación superior como nunca antes en la historia colombiana**

Si nos atenemos a las cifras dadas por la Ministra de Educación, sin explicar con claridad la destinación específica de los recursos ni cómo se calcularon, en los próximos tres años se va a incrementar el presupuesto para el sector en 1,5 billones de pesos para generar 600.000 nuevos cupos en el pregrado y 45.000 en el postgrado. Para las instituciones públicas se van a destinar 420.000 millones de pesos “frescos” para generar 95.000 cupos. Además, entre 2012 y 2022 los recursos nuevos llegarán a ser 11.1 billones de pesos.

Sin duda, en términos absolutos el presupuesto va a aumentar. ¿Pero va a suceder lo mismo en términos relativos, es decir en lo que el Estado invierte por cada estudiante, suma que se ha venido reduciendo notoriamente en los últimos años?

Veamos:

De acuerdo con las cifras oficiales, el presupuesto anual por cada estudiante, sumados los de pregrado y postgrado, inscrito en una institución de educación superior, pública o privada, es de **\$ 4.764.164** (8,06 billones de pesos dividido por 1.691.797 estudiantes) y el de las instituciones públicas es de **\$4.557.635** (4,24 billones de pesos dividido por 930.307 estudiantes). Ambos son menos de la mitad del presupuesto per cápita mexicano.

En virtud de la reforma se van a destinar 1,5 billones de pesos para los tres primeros años, con el propósito de generar 645.00 cupos nuevos. Es decir, por cada estudiante nuevo se van a invertir **\$ 2.325.581** para el primer trienio, **\$ 775.194** por año. Una **sexta parte** de lo que se invierte en la actualidad. No hay que olvidar que el 76% de los cupos nuevos debe ser ofrecido por instituciones oficiales y que después de 2014 los cupos deberán seguir aumentando hasta llegar a un 64% de la tasa bruta de cobertura.

A las universidades públicas, que tienen un déficit acumulado cercano a los 715.000 millones de pesos, se les asignará un poco más de la mitad del mismo, 420.000 millones de pesos, en los tres años, con el propósito de que ofrezcan 95.000 cupos nuevos: **\$4.421.052** por estudiante para el trienio, **\$1.473.684** cada año. *Menos de una tercera parte.*

Desde luego, estas proyecciones son meramente ilustrativas, pues los 645.000 cupos nuevos son la meta para el tercer año y para llegar a ella se debe seguir un aumento progresivo. *Sin embargo, si calculamos el presupuesto per cápita necesario de acuerdo con el que actualmente existe en las instituciones públicas, los 1.5 billones de pesos solo servirían para 329.118 cupos nuevos en un año, conservando una calidad de la educación mediana y baja.*

No es necesario hacer más operaciones, aunque desde luego pueden ser afinadas, para deducir que en las instituciones públicas el presupuesto por estudiante se va reducir y que, por consiguiente, *si se aprueba la reforma, el presupuesto relativo de las instituciones públicas va a disminuir.*

Dos datos más permiten confirmar este cálculo. Si se estima que por cada treinta estudiantes es necesario un profesor de tiempo completo, promedio muy superior al actual, se deberían contratar 21.500 docentes para atender los nuevos cupos. Si se les pagara un salario promedio bajo, comprendidos todos los gastos laborales, de \$2.500.000 mensuales, solo la nómina costaría cada año \$650.000 millones de pesos. En tres años superaría el presupuesto previsto en la reforma para el periodo comprendido entre 2012 y 2014. No quedarían recursos para laboratorios, proyectos de investigación, aulas, honorarios de los auxiliares de docencia, equipos informáticos, etc.

Para los subsidios de sostenimiento, matrícula y tasas de interés se prevé \$915.000 millones de pesos; \$472.868 por año para cada uno de los 645.00 cupos nuevos. ¿Con tan pocos recursos se podrá bajar la tasa de deserción del 45%? ¿El gobierno no está haciendo demagogia con cifras absolutas gigantescas que en términos relativos son diminutas? ¿Si se quiere ofrecer una educación superior de calidad no se debe tener en cuenta el presupuesto por estudiante en las universidades públicas y privadas de calidad que hay en Colombia, el cual fluctúa entre 10 y 22 millones por año? ¿No se deberían incrementar paulatinamente los recursos para la educación superior, como un porcentaje del presupuesto de gastos de la nación, teniendo como referencia las instituciones que el mismo gobierno ha considerado de alta calidad?

### **3. ¿Con este presupuesto se puede ofrecer una educación de calidad, incluso si el único criterio son las competencias laborales?**

La reforma no está orientada a crear una educación superior de calidad, sino a convertir el modelo del SENA, cuya educación para el trabajo fue deformada durante el gobierno de Uribe al disfrazarla de educación técnica y tecnológica de calidad, en la principal alternativa de educación superior para la juventud colombiana, especialmente para los sectores más pobres de la población. Así no tendremos derecho ni a una educación para el trabajo pertinente, ni a una educación técnica y tecnológica de calidad.

Para inflar las estadísticas de cobertura, el gobierno de Uribe en un poco más de un año, entre noviembre de 2009 y diciembre de 2010, le dio la certificación de calidad a 72 programas del SENA. Batió así todos los récords latinoamericanos y mundiales. Ese es el camino que desea seguir el gobierno actual: hacer una reforma para la educación superior que se fundamente en una educación para el trabajo travestida en educación técnica y tecnológica y en una educación superior articulada alrededor de competencias laborales acriticas que inhiben la capacidad creativa de los estudiantes.

De los 465.000 cupos nuevos para los próximos tres años, 395.000 (85%) deben ser generados por las instituciones técnicas y tecnológicas públicas, incluido el SENA. ¿De dónde van a salir los docentes especializados? ¿Dónde están los recursos para la formación de profesores que permitan la innovación que requiere el país? ¿Cuál va a ser la inversión en los laboratorios indispensables para que este tipo de educación sea de calidad? ¿La infraestructura se va a reducir a salones para jornadas triples? ¿Es esta la educación superior de calidad que no están prometiéndolo? ¿De esta manera vamos a superar el 13% de programas, el 8% de instituciones de alta calidad y el 13,5% de profesores con doctorado? ¿Se ha reflexionado sobre el tipo de profesional que necesita Colombia para salir de la situación de pobreza y violencia en la que está sumida o solo se está pensando en crear condiciones para la expansión de la inversión extranjera en el país? La calidad implica pensar en la pertinencia social de la educación superior y en los

objetivos colectivos que se pretende alcanzar con ella mediante la formación, la investigación y la interacción con el conjunto de la sociedad.

*Cualquiera que sea la manera como el gobierno entiende la calidad está engañando a los estudiantes de educación básica o media y a los padres de familia que esperan en el futuro que sus hijos puedan acceder a instituciones que les ofrezcan una educación superior que le sirva a ellos y a Colombia, y no solo a un pequeño número de inversionistas nacionales y extranjeros.*

#### **4. Pero de todas formas fueron retiradas del proyecto de reforma las instituciones con ánimo de lucro**

Las instituciones con ánimo de lucro fueron criticadas por miembros de la comunidad académica colombiana, entre ellos por rectores de universidades públicas y privadas, pues son vistas como un negocio en el que con una baja inversión se esperan sacar grandes ganancias, ofreciendo un producto, la educación, que solo puede ser de calidad cuando se asume como una inversión social destinada a generar beneficios individuales y colectivos, pero no ganancias económicas.

No obstante, el conjunto de la reforma conserva la ideología del ánimo de lucro: ampliación de mano de obra con una formación básica y flexible, baja inversión pública que no implique una mayor carga tributaria y ganancias para el capital, mediante la formación de una fuerza de trabajo de bajo costo. Los intereses del conjunto de la sociedad colombiana son totalmente olvidados.

Adicionalmente, a pesar de las declaraciones de la Ministra, la definición poco clara de las instituciones mixtas deja abierta la posibilidad de que el ánimo de lucro se cuele por ellas y de que sean la única alternativa para las instituciones públicas que por la falta de recursos estatales se encaminen hacia la quiebra. En este caso, estas últimas quedarían listas para someterse al *Régimen de Insolvencia Empresarial* contemplado en la ley 1116 de 2006 y consagrado en el proyecto de reforma, que curiosamente en su articulado exceptúa a la mayoría de las instituciones prestadoras de servicios públicos, por ser una norma aprobada solo para las instituciones con ánimo de lucro.

#### **El ánimo de lucro no ha desaparecido de la reforma**

Para poder sobrevivir, las universidades públicas colombianas cada vez se parecen más a empresas productoras de mercancías: amplían la contratación de profesores ocasionales a bajo costo, sustituyen las investigaciones que sus comunidades consideran pertinentes por consultorías rentables económicamente para las instituciones y los profesores, o reducen la interacción con la sociedad a la denominada "extensión remunerada". En consonancia con estas actividades, la dirección académica está siendo sustituida por nuevas formas de gerencia, poco compatibles con las actividades académicas, inspiradas en la simple eficacia económica. De igual manera, los profesores son obligados a comportarse como microempresarios de sus proyectos para poder realizarlos y en medio del mercado de créditos académicos, muchos estudiantes escogen sus asignaturas electivas de acuerdo con un cálculo de costo y beneficio de tipo económico y no del sentido que le desean dar a su formación. Finalmente, la tendencia a privilegiar dentro de los nuevos recursos el subsidio o el crédito a la demanda, destinado a los estudiantes individualmente considerados, sobre el subsidio a la oferta, destinado a las instituciones, crea una competencia universitaria alrededor de la financiación dominada por la reducción de costos y no por la ampliación de la calidad. *La reforma va a agudizar estas*

*características que están deformando la educación superior pública con rasgos propios de las empresas con ánimo de lucro.*

## **5. ¿Acaso en la reforma no se define la educación superior como un derecho?**

La primera propuesta de reforma elaborada por el gobierno de Juan Manuel Santos fue criticada por los rectores y las comunidades académicas por reducir la educación superior a su condición de servicio público.

En consecuencia, la Ministra de Educación decidió corregir el error en la nueva versión. La educación superior pasó a ser un derecho, un servicio y un bien público basado en el mérito y la vocación. Sin embargo, el texto de la reforma no desarrolla en ninguno de sus artículos lo referente al derecho.

De acuerdo con la caracterización contemporánea más generalizada, acogida por las Naciones Unidas, el derecho a la educación tiene cinco componentes básicos: la asequibilidad o disponibilidad, la accesibilidad, la adaptabilidad o permanencia de los estudiantes, la aceptabilidad o la calidad y el respeto por la diversidad. Ninguno es garantizado en el proyecto de ley, ni siquiera considerado en sus aspectos más elementales.

*¿Cuáles y de qué tipo van a ser las instituciones encargadas de garantizar el aumento de la cobertura de tal forma que se realice el derecho mediante la oferta de diferentes alternativas de calidad? ¿Cómo se le va a garantizar a los estudiantes un acceso en condiciones de igualdad y no de segmentación y diferenciación jerarquizada? ¿Qué políticas públicas de bienestar se van a implementar para evitar la deserción? ¿Quién determina la calidad de la educación superior y mediante qué mecanismos participativos? ¿Cómo se va a garantizar la diversidad étnica y cultural definida por la Constitución Política? Ninguno de estos interrogantes puede ser respondido mediante el texto del proyecto de ley, a menos que se recurra a las virtudes mágicas y azarosas de la fórmula manida: más cobertura con menos recursos relativos.*

## **6. ¿La reforma no estructura por primera vez un sistema de educación superior en Colombia?**

El sistema que supuestamente va a organizar la nueva ley es más bien un embrollo o conjunto amorfo donde caben todas las instituciones relacionadas con la educación superior en una unidad sin diferenciaciones internas, sin funciones, sin una estructura jerárquica y sin articulaciones entre los distintos tipos de instituciones y con los otros niveles del sistema educativo en su conjunto.

En este maremágnum educativo solo sobresale la omnipresencia del Estado y de sus dependencias como reguladores absolutos de la amalgama educativa. Todas las IES (Instituciones de Educación Superior) tienen autonomía, sin que nadie se haya preguntado por el origen académico de la misma, basado en la existencia de comunidades académicas productoras de sentido social y societal, y en su fundamento constitucional, limitado a las universidades; la educación terciaria, como la ofrecida por el SENA, que ha servido para aumentar la estadísticas de cobertura y los indicadores de financiación, es rebautizada legalmente como superior; los títulos en los diferentes niveles pueden ser otorgados por todas las instituciones, sin importar los requisitos que debe reunir una comunidad académica para ofrecer programas de maestría y doctorado, siempre y cuando tenga la acreditación de alta calidad, conferida por un gobierno con la obsesión de ampliar la cobertura a toda costa; todas pueden organizarse por ciclos; y los dos

organismos sistémicos, el CESU (Consejo Nacional de Educación Superior) y el SUE (Sistemas de Universidades Estatales) son, en el mejor de los casos, cuerpos consultivos sin ninguna incidencia en la adopción de decisiones.

De esta manera, la existencia de comunidades académicas compuestas por miembros con altos niveles de formación (la exigencia mínima del título de maestría para los profesores queda reservada en la propuesta de reforma para las instituciones públicas) y caracterizadas por comprender en su complejidad campos de conocimiento diversos, interactuar permanente con la sociedad y articularse alrededor de la investigación, pierde su relevancia ante cualquier tipo de institución que sea considerada por el Estado como de “alta calidad” y que en consonancia con tal calificación tenga la patente de curso para expedir todo tipo de títulos.

Este embrollo no constituye un simple recurso retórico, destinado a producir una eficacia simbólica limitada dentro de la nueva norma; es decir, a generar reconocimiento dentro de algunos sectores de las directivas universitarias o de la comunidad académica que con sentido pragmático pueden ver en él un gran avance hacia la constitución de un eventual sistema a mediados del siglo XXI. Permite además ampliar los ámbitos de intervención del Estado en desmedro de la autonomía universitaria, seguir jugando nacional e internacionalmente con las estadísticas de cobertura y de financiación, al fusionar toda la educación terciaria y superior en la masa de las IES, y convertir la denominación *universidad*, que contiene una rica historia social, política e institucional, en una especie de título nobiliario postrevolucionario: inútil y con muy poca incidencia práctica.

## **7. ¿Tampoco hay una ampliación de la autonomía?**

Como se dijo con anterioridad, la autonomía se extiende a todas las instituciones de educación superior (IES) sin ninguna diferencia. Fundamentalmente se trata de una autonomía empresarial, de gestión, para rendirle cuentas transparentes a un gobierno que en forma heterónoma define el derrotero del sector y se reserva la facultad omnímoda de reconocer o no a las instituciones que participan en él.

La exclusión de los consejos académicos, conformados en su mayoría por los miembros de las comunidades académicas, de los órganos de gobierno, para incluirlos posteriormente, mediante un eufemismo, como cabezas de una dirección académica supeditada al consejo superior, con las características de una junta directiva, no es sino el símbolo del desprecio por la autonomía universitaria que campea en todo el texto de la reforma.

La función de inspección y vigilancia, de la cual afortunadamente se suprimió la inconstitucional intervención directa en las instituciones que incluso estaba prevista como medida preventiva, centrada en los compromisos de cumplimiento, y en la tipificación abierta e imprecisa de las faltas\*, tiene más bien las características de una función disciplinaria y de control institucional.

---

\* Artículo 103 del proyecto: “El incumplimiento de las disposiciones consagradas en la ley y en las normas institucionales, particularmente respecto de la dirección y gobierno, y la prestación del servicio educativo, por las instituciones autorizadas para prestar el servicio o por sus directivos, dará lugar a la iniciación de las investigaciones correspondientes por parte del Ministerio de Educación Nacional y, previa observancia del debido proceso, a la imposición de las sanciones y medidas correctivas que se indican en la presente ley.”

En términos financieros, la reforma mantiene las restricciones presupuestales que atentan contra la autonomía universitaria y, en contra de los fallos reiterativos de la Corte Constitucional, somete los nuevos recursos financieros a condicionamientos gubernamentales.

Al igual que la ley 30, el proyecto del gobierno solo reconoce una autonomía institucional restringida en cabeza de las directivas, que a su vez, en las universidades públicas, seguirán siendo nombradas por Consejos Superiores donde la representación de la comunidad universitaria es claramente minoritaria y la influencia del gobierno nacional o departamental decisiva.

Tampoco se reconoce una autonomía sistémica. En el CESU (Consejo Nacional de Educación Superior) las universidades sólo tienen dos representaciones directas en un conjunto de diez y siete miembros, las del Rector de la Universidad Nacional de Colombia y la del Presidente del SUE, mientras el gobierno tiene seis, incluido el Director del SENA, el denominado sector productivo dos, las asociaciones profesionales uno, y las IES en su conjunto los seis restantes. El CNA, a su vez, estará integrado por miembros nombrados por el CESU, y la Conaces (Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior) por tres miembros del gobierno y uno del sector productivo. Es decir, en la regulación de la calidad de la educación superior no participan las universidades, tampoco el resto de las IES, a menos que lo hagan como invitadas especiales. Solo el SUE (el retórico Sistema de Universidades Estatales) tiene una composición mayoritaria de las universidades, pero para cumplir tareas operativas y de racionalización y optimización de los recursos. La autonomía sistémica no está ni siquiera en los bordes más lejanos del horizonte de sentido de los reformadores y, por consiguiente, las universidades no van a tener la más mínima injerencia en la formulación de las políticas públicas para el sector o en el gobierno externo de las instituciones.

#### **8. De acuerdo con la Ministra, el último proyecto de reforma fue el resultado de una amplia participación de la comunidad académica en el debate.**

Los últimos gobiernos, y también las autoridades académicas de las universidades públicas, han ido institucionalizando lo que en teoría política se denomina una *simulacra*: la participación de la sociedad en debates destinados a legitimar decisiones previamente adoptadas, la cuales solo sufren retoques en virtud del proceso participativo.