

*REFORMA A LA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR<sup>1</sup>*JUAN CARLOS OROZCO CRUZ<sup>\*</sup>**INTRODUCCIÓN**

Son manifiestas las dificultades que representan lograr el justo equilibrio entre las concepciones personales y los planteamientos de un colectivo tan diverso y calificado, como el de los rectores del Sistema Universitario Estatal (SUE), a propósito de un tema tan polémico y trascendental como el que se debate en este foro. Máxime cuando se está en representación de éste último en un escenario de debate público.

El actual Gobierno ha emprendido, como parte de la política educativa para la educación superior, la iniciativa de reforma integral de la ley 30 de 1992. A los efectos, ha elaborado un extenso documento que contiene 164 artículos, acompañado de un texto con exposición de motivos del que muy poco se ha dicho en el debate, que apenas se inicia y que no debería agotarse, so pretexto de los afanes de una política de gobierno.

La elaboración de una ley de educación superior no puede subordinarse a los intereses, aún asistidos de legitimidad, de un gobierno de turno. Lo que está en juego para la educación del país amerita un ejercicio sereno y una convocatoria que propicie la participación decisoria del conjunto de la comunidad universitaria y de los diferentes sectores que confluyen en el Sistema de Educación Superior del país.

El propósito gubernamental suscita todo tipo de controversias, expectativas y, por supuesto, preveniciones no infundadas. Casi dos meses después de la presentación del texto del proyecto, no se logra ver el alcance de la voluntad de concertación que se ha manifestado desde el Ministerio de Educación. Sobre los grandes temas que contiene el articulado, se han realizado presentaciones parciales y ante pequeños grupos, lo que no permite tener una visión de conjunto de la reforma propuesta y, menos todavía, inferir los fundamentos conceptuales y el

modelo de educación superior que se pretende promover con el nuevo marco normativo.

Los debates que han propiciado las instituciones de educación superior se han detenido, en muchos casos, en posturas reactivas o en miradas bastante fragmentarias en relación con la complejidad que caracteriza el campo de la educación superior en el contexto de la llamada sociedad del conocimiento y la información. El mecanismo con el que se ha conducido la socialización del documento oficial no ha logrado infundir, de hecho, un mensaje de confianza a la comunidad universitaria. En particular se genera la sensación de un tratamiento para los rectores del conjunto del sistema universitario y para las comunidades académicas que no se corresponde con la mayoría de edad y la madurez que, desde tiempos ancestrales y en pleno derecho, les han reconocido la sociedad y el conjunto de sus instituciones culturales.

Se lee entre líneas, además, una actitud de prepotencia por parte de los tecnócratas del Ministerio y de desbordada autosuficiencia por buena parte de los expositores artífices del proyecto y varios de sus defensores, al mantener marginada a la comunidad académica universitaria de la discusión de un tema de tan trascendental importancia o al descalificar muchas de las discrepancias que se han manifestado frente al contenido del proyecto, aduciendo juicios de valor o refirmando prejuicios en relación con la responsabilidad y pertenencia de instituciones como la Universidad pública.

El debate reedita, en nuestro contexto, una profunda discusión ética que, con respecto a la educación, ocupó el pensamiento de los filósofos del pragmatismo de comienzos del siglo XX: la relación entre fines y medios.

La Ley 30 ha permanecido vigente durante cerca de dos décadas, sometida a múltiples interpretaciones y a reformas sustantivas vía reglamentaria. Ha sido desbordada por la realidad que hoy reviste la

<sup>1</sup> Intervención foro ASCUN-SUE, Bogotá, 28 de abril de 2011.

\* Rector Universidad Pedagógica Nacional.

educación superior colombiana. Los asuntos centrales que pretendía desarrollar y los problemas estructurales que se esperaba resolviera, siguen aún pendientes de una respuesta consonante con las demandas de las realidades sociales, políticas, económicas y, en particular, educativas propias del contexto colombiano. Muchos propósitos y estrategias de la norma no se desarrollaron en el momento y la forma que se requerían, o simplemente se establecieron de modo formal, muchas veces en versiones caricaturescas de lo que se proponía como parte estructural del sistema. Se cita, a manera de ejemplo, lo que ocurrió con la concreción del Fondo para el Desarrollo de la Educación Superior (Fodese) y, para no ir más lejos, la estructura y funcionalidad de la que se dotó al mismo SUE.

Sin duda alguna, en desarrollo de la Ley 30 muchos esfuerzos han emprendido las IES colombianas y no pocas realizaciones se podrían enumerar en las dos últimas décadas, en términos de cobertura; menos significativo quizás los logros alcanzados en el terreno de la calidad, por lo menos si se contemplan comparativamente en el concierto de los países iberoamericanos. La articulación estratégica de la educación superior con un Sistema de Ciencia, Tecnología e Información se quedó en muchos aspectos en el plano de ambiciosas afirmaciones y buenos propósitos que no llegaron a concretarse por razones económicas y políticas. El vínculo de los programas de formación e investigación con el sector productivo no ha alcanzado los efectos deseables. Así también, aspectos centrales en la perspectiva de la contribución a las políticas sociales, a la generación de riqueza material e inmaterial y a la redistribución social de los bienes de la cultura, que examinados retrospectivamente muestran saldos a todas luces deficitarios.

Así pues, muchas metas establecidas en desarrollo de esta norma permanecen pendientes, sin perder su vigencia. Otras que no podía contemplar, dadas las características del contexto histórico en que fue formulada, se presentan hoy como de necesario emprendimiento.

### **LA AUTONOMÍA DE LAS UNIVERSIDADES**

La Ley 30 no incorporó, en su plenitud, el espíritu que la carta constitucional consignó, en el artículo 69, para dar este carácter consustancial a la institución universitaria.

Condición que cabe subrayar no ha sido más que reafirmada en estos tiempos de globalización

desmesurada, cuando más necesario se muestra el proceder autónomo frente al embate, no siempre filantrópico, del sector productivo y las demandas, no necesariamente nobles, del complejo empresarial-financiero-mercantilista que presionan sobre la naturaleza del producir universitario, cuyas realizaciones, dicho sea de paso, no están exentas de generar rentabilidad económica e impactos sociales. Es en virtud de su naturaleza autónoma que la Universidad puede interponer sus intereses más caros frente a otras instituciones y dinámicas que pugnan por definir los derroteros de la sociedad y encuadrar la cultura. La autonomía le es indispensable a la Universidad para poder cumplir con su función crítica de la sociedad, para ser ella en su esencia y poder desplegar plenamente sus potencialidades.

La autonomía no solo se predica de la materialidad que acompaña a la Universidad sino que es inseparable de su condición ontológica y de los procesos, a través de los cuales, se realiza y decanta como institución de educación superior claramente diferenciada y reconocida jerarquía frente a las otras instituciones educativas. En pocas palabras, la condición de Universidad no es adjetiva como lo plantea la propuesta gubernamental, por el contrario es sustantiva, no solo se predica de unas instituciones particulares de la sociedad sino que alude a la esencia de las mismas; no pudiendo ser otorgada por agentes externos y por tiempos definidos. Una esencia que la cultura occidental les ha reconocido al amparar su autonomía y que el conjunto de instituciones adscritas a ASCUN refrenda al promover el proyecto de ley estatutaria sobre el asunto.

La reforma que se perfila de la ley 30, concebida bajo el marco de una política de gobierno, no podrá menos que comprometer lo poco que aún se sostiene de la autonomía para la Universidad colombiana, después de la agobiante contrarreforma que se llevó a cabo durante la última década, en virtud del excesivo protagonismo del poder ejecutivo. De aprobarse una nueva ley, en el sentido en que se establece en la propuesta, se profundizará la distorsión de la tipología en la que se expresaría la estructura y organización del sistema, al conferir una autonomía ambigua y constreñida al conjunto de las IES.

A propósito de la tipología que se presenta en la propuesta gubernamental, grandes esfuerzos habrán de emprenderse por parte de las comunidades universitarias para exigir que el tema se discuta como corresponde y para que una definición en

torno a ella no se subordine a los afanes propios de las políticas a corto plazo.

### **FOMENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

Es un aspecto que reclama toda atención, en el ámbito de esta llamada reforma. Compete al conjunto de las instituciones de educación superior, e implica políticas en otros campos como el de ciencia, tecnología e innovación y el de la prospectiva económica.

Ninguna sociedad moderna ha logrado transformar sus sistemas productivos y propiciar otros escenarios de bienestar social de espaldas a su educación superior, sin un claro compromiso del Estado con las instituciones técnicas, tecnológicas y universitarias. Este contexto presupone al menos dos campos de acción: una política pública que incentive los estudios superiores y la inversión del Estado y el sector productivo en el fortalecimiento de la capacidad investigativa y de formación de las IES. De otra parte, un pacto social auspiciado por el Estado, que reconozca el papel estratégico de la educación superior para la generación de riqueza con sentido de equidad y su necesaria articulación con la educación básica y media.

En los últimos años, el fomento se ha confundido con retórica de la calidad, que reduce esta importante demanda a un ejercicio mecánico de registros y certificaciones periódicas. Para propiciar una educación superior de calidad, se requiere, sin duda, un marco jurídico actualizado y prospectivo. Debe posibilitar la gestión de medios y acciones expeditas para superar el retraso científico, tecnológico y de gestión, presente en el conjunto de la institucionalidad colombiana de educación superior. Esta situación compromete su capacidad de respuesta frente a los problemas y retos que se evidencian en las diferentes regiones del territorio nacional o que se imponen, en virtud de las demandas y presiones que se desprenden de las dinámicas de internacionalización.

Lo que se infiere de una lectura detenida del proyecto gubernamental de reforma es una insistencia mayor en un esquema reduccionista y burocrático, que elude las urgentes inversiones que el sistema de educación superior colombiano requiere para no rezagarse aún más, con respecto a la media de los países latinoamericanos.

En el caso de las Universidades, las acciones de fomento, lideradas por el Estado, se hacen aún más importantes. Son estas instituciones las que mejor logran articular las inteligencias y canalizar los recursos para la investigación de frontera y la prospección de

innovaciones, que solo se muestran rentables a mediano y largo plazo, y no resultan atractivas para Gobiernos con visión a corto plazo o para el sector productivo urgido de ganancias en el inmediato término.

Sobre este tema, se precisa, por lo tanto, de una discusión amplia y participativa que se concrete en una real y efectiva política de Estado en relación con el fomento a la educación superior, que subsane muchos de los vacíos y desentendimientos que en este campo se generaron en la última década y que se agudizaron con la transformación del Icfes y la escasa importancia otorgada por los Gobiernos a Fodese. Por supuesto que apenas quedan enunciados algunos de los matices y aristas que incluyen el asunto del fomento para una actividad que la cultura precisa y hace posible, a través de un sistema que involucra instituciones de muy diversa jerarquía y naturaleza, así como complejas relaciones entre ellas, sus niveles y el conjunto del sistema.

### **EL FINANCIAMIENTO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS**

El desinterés de los Gobiernos nacionales frente al desarrollo de la Universidad pública es inocultable y ha sido una constante en las últimas décadas. Con renuencia se han limitado a respetar los mínimos establecidos por la Ley 30 para efectos de su financiación. En muchos casos, ha primado una interpretación pobre y sin rigor de los artículos que expresamente se ocupan del tema sobre la voluntad política de propiciar el desarrollo de un sistema de Universidades estatales robusto, dotado de dispositivos para el trabajo colaborativo y el afianzamiento de una comunidad científica y académica capaz de articularse con las de otros países y regiones, sin perder de perspectiva las especificidades de la realidad colombiana.

Un sistema reconocido como instancia para el acompañamiento oportuno y competente en asuntos vitales para el desarrollo de una economía competitiva, pero consciente de sus responsabilidades para con la equidad, la sostenibilidad a largo plazo y el equilibrio ambiental. Por otra parte, un sistema que aporte al desarrollo de la infraestructura física, a la implementación de las políticas sociales y al acompañamiento de la función veedora del Estado por parte de la sociedad.

Por el contrario, en el marco de esta discusión, hay que reconocer que no ha existido una política expresa y consistente para el fomento de la educación superior estatal y que, por ejemplo, los re-

cursos de inversión se destinan de manera más o menos contingente; no hay relación alguna con una política de mejoramiento de la calidad o, al menos, de atención a las necesidades básicas de desarrollo de las funciones misionales de las Universidades bajo la responsabilidad del Estado.

Aunado en ello, la presión ejercida en los últimos años, como consecuencia de la implementación de las políticas de cobertura, ha desencadenado un desmejoramiento paulatino de las infraestructuras físicas y tecnológicas, de los recursos destinados a la investigación, de la capacidad de respuesta frente a la internacionalización, de deterioro de los ambientes institucionales y de los equipos académicos.

En reciente estudio, realizado por una comisión de vicerrectores administrativos y financieros, en veintidós de las treintaidós instituciones que conforman el SUE, se pone de presente cómo hasta el año 2010 a ellas llegaban aportes cercanos a los 680 mil millones de pesos, de sus recursos propios, para atender obligaciones laborales derivadas de la aplicación de los decretos reglamentarios de la Ley 30 y de las sentencias constitucionales proferidas en el ámbito de su interpretación y desarrollo.

Estos recursos, por supuesto, han dejado de ser canalizados para atender necesidades sentidas de las Universidades, como las ya señaladas. Ilustran una fracción de la desatención del Estado a sus responsabilidades con el fomento de la educación superior. Estos vacíos y deficiencias no pueden subsanarse con un esquema de financiamiento que opera casi expresamente bajo el modelo de subsidio a la demanda, y con el apoyo eventual del mecenazgo de la empresa privada.

### **LA EQUIDAD DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR**

Equidad que no solo se resuelve en términos de ampliación de cobertura, sino en una verdadera democratización del acceso y en un adecuado aseguramiento de la permanencia dentro del sistema. Este es un reto cuya solución desborda con creces la mera estrategia del crédito educativo.

Incorporar el componente de equidad resulta prioritario para atender una deuda histórica del Estado para con los sectores de la sociedad menos favorecidos, a lo largo y ancho de la geografía nacional. Implica claras políticas para asegurar la permanencia de estudiantes en el sistema, y estrategias curriculares y de bienestar universitario que permitan compensar los claros déficits de capital cultural de la

mayoría de universitarios provenientes de estratos económicos bajos, de los sectores rurales y de las regiones apartadas de los grandes centros urbanos.

El Estado no puede desentenderse de las consecuencias que se desprenden de las dinámicas de universalización de la educación básica y del ostensible incremento de cobertura en educación media. Ello ha desencadenado una demanda creciente a las instituciones de educación superior como expresión de las legítimas aspiraciones de los jóvenes bachilleres de formarse para un mundo cada vez más exigente y competitivo.

No se trata, como en otras épocas, de concebir la educación superior como factor de movilidad social. Se trata de contemplar también su capacidad para promover la realización personal, movilizar el sector productivo y, quizás lo más importante, salvaguardar la cultura de la creciente entropía a la que la someten las estrategias mediáticas, la colonización tecnológica de la vida y el desbordado flujo informacional, amén de los efectos derivados de las múltiples violencias que se manifiestan en nuestra realidad cotidiana.

La Universidad acoge en su seno lo mejor de la inteligencia de la sociedad que le otorga la condición de escenario privilegiado de la cultura. No puede, por ello, ser inferior a las exigencias que los tiempos de cambio le plantean. Le corresponde liderar a las comunidades académicas en sus dinámicas de interacción y de interlocución con las diferentes esferas de la vida pública.

Así pues, es perentorio para la Universidad pronunciarse a propósito de los asuntos que comprometen su futuro y sus posibilidades de pervivencia. Por otra parte, le es obligatorio disponer sus espacios para el encuentro de múltiples perspectivas y aproximaciones en lo que constituye una de las actividades consustantivas al ser universitario: el debate democrático, la polémica sustentada en las diferentes formas de argumentación, la formación de nuevas generaciones en un ambiente dialógico en el que se despliega la crítica y la solidaridad.

Disposición y acciones que se reclaman en toda su capacidad de movilización, si se quiere brindar a la sociedad colombiana -y a sus futuras generaciones- la Universidad y el sistema de educación superior, que reclama una cultura de la convivencia, de la democracia responsable y de la justicia social. Muy diferente a aquella que ha conducido a las condiciones de violencia, desigualdad, corrupción y exclusión, desde donde se ha justificado la desmedida inversión en la guerra.