

LA REFORMA A LA EDUCACIÓN SUPERIOR¹

NICOLÁS ENRIQUE ZULETA HINCAPIÉ*

La educación, servicio público esencial, motor indiscutible para el desarrollo de las naciones, requiere y exige la máxima atención por parte del Estado y de los particulares, especialmente de quienes han asumido como conducta de vida el compromiso social de liderar procesos académicos. Exige, de la misma manera que, con criterios objetivos y atendiendo a su misma dinámica dialéctica, se evalúe permanentemente. Luego, son de recibo todos los espacios de reflexión, como los seis foros convocados por ASCUN y el SUE, sobre el proyecto de hechura e iniciativa del Gobierno Nacional, con el propósito de reformar la Ley 30 de 1992; excusa ideal para hacer un análisis profundo y riguroso sobre la educación en Colombia, para abordar los problemas de calidad, cobertura y financiación, con el fin de proponer alternativas de solución a corto, mediano y largo plazo.

Para la Universidad Libre es satisfactorio dar la bienvenida, como Institución anfitriona, al foro de la región central. Existe la convicción de que, desde este espacio, se puede avanzar con importantes y viables propuestas para el presente y futuro de la nación.

1. La principal pregunta que se plantea es cómo lograr calidad académica en la educación superior con una cobertura aceptable. La respuesta, como la pregunta del millón, no es fácil. La pregunta la planteó el constituyente histórico. Es por ello que plasmó en la Constitución de 1991, además de los principios generales de dignidad humana, libertad e igualdad con contenido material, pluralismo, entre otros, con el abrigo de la fórmula de Estado social de derecho para la marcha y fin del Estado, y específicamente para la educación, el de participación democrática y autonomía universitaria.

El principio de participación democrática implica, de un lado, la posibilidad de que los particulares funden establecimientos educativos; la partici-

pación de la comunidad educativa en la dirección de las instituciones de educación; el respeto de la identidad cultural de las minorías étnicas; y la igualdad para las personas con limitaciones físicas o mentales. De otro lado, lo que es coherente con la expresión Estado social de derecho implica la suma de esfuerzos entre los particulares y el Estado, para ampliar la cobertura, desterrar el analfabetismo y fomentar una mayor presencia de jóvenes en la educación superior, todo ello, por supuesto, con calidad académica.

En torno a la autonomía universitaria, el Constituyente de 1991 interpretó la misma génesis y evolución de las Universidades, es decir, su idea central: espacios libres para la enseñanza, el aprendizaje, el análisis crítico, la investigación y creación de conocimiento, la libertad de cátedra. La autonomía universitaria implica, entonces, la no injerencia del poder público; nada que la limite en su proceso natural, en su deber ser.

Recordemos que las Universidades son organizaciones de naturaleza compleja y sensible, puesto que su esencia es el conocimiento, la búsqueda permanente de la verdad y la formación de profesionales idóneos. Estos han de pensar con creatividad e innovación, con la idea de colaborar en la solución efectiva y eficiente de la inaplazable e ingente problemática del país.

Por eso se requieren espacios, tiempos, recursos y normas que faciliten y fomenten el trabajo académico. El afán y las tensiones del mundo político y empresarial no se impongan a la pausa, al análisis, la reflexión y el diálogo razonado, propio del saber y de la ciencia, lo que es necesario para la creación del conocimiento científico y tecnológico, fundamental para formar intelectuales profesionales capaces de interpretar y transformar el mundo natural y social. Este es el distintivo universal de la educación para lo superior, que nos legaron grandes maestros, como el Padre Alfonso Borrero Cabal, S.J.

¹ Intervención en el Foro ASCUN-SUE. Bogotá 28 de abril de 2011.

* Rector Nacional de la Universidad Libre.

Dicho de otra manera: “La autonomía universitaria encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima de libre interferencia del poder público, tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo. El concepto de autonomía universitaria implica la consagración de una regla general, que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores, de tal manera que las restricciones son excepcionales y deben estar previstas en la ley”. (Corte Constitucional, Sentencia T-492 de 1992.)

Luego de la citada sentencia, la autonomía universitaria ha tenido amplio desarrollo jurisprudencial, emanado de la Corte Constitucional, como garante de la supremacía de la norma de normas. Ello, como es de público conocimiento, se constituye en precedente judicial, o sea, que tanto el legislador como los destinatarios lo deben tener presente.

Así, en síntesis, hay un marco referencial normativo superior que no se puede perder de vista en los importantes debates que vive el país en torno a la educación superior.

2. No obstante, el desarrollo constitucional, próximo a cumplir veinte años, se hace necesario seguir avanzando, para lograr una mayor cobertura, mejor calidad académica y sosiego financiero.

Si se requiere una nueva regulación, es importante dilucidar para qué. Esa trilogía (mayor cobertura, calidad académica y sosiego financiero) no puede ni debe disolverse, para una nueva legislación. Es más, antes de pensar en mayor cobertura, se debe mirar el problema de la calidad de la educación superior; y antes de mirar el problema de la calidad, se debe mirar el principio de la inclusión social. Si bien es cierto que un país, por más desarrollado que sea, no puede pretender una cobertura en educación superior para toda la población, existen ejemplos, en otras naciones, de apertura a toda persona que tenga como proyecto de vida el llegar a ser profesional.

El tema de la inclusión social estuvo presente en la mente del Constituyente de 1991 y del legislador de 1992, no solamente con visión de principios, sino también con reglas específicas. Sin embargo, en la práctica, hay una educación pública limitada en recursos y, por lo mismo, en cobertura. Solo

unos cuantos estudiantes con excelentes rendimientos académicos pueden acceder a ella. De otro lado, la Universidad privada y otras instituciones de educación superior de naturaleza privada hacen verdaderos malabares financieros para poder brindar alto nivel académico. Para ello redoblan esfuerzos con el fin de formar profesionales altamente competentes, aún cuando no lleguen a sus aulas los mejores bachilleres, siempre con la responsabilidad y el compromiso social de ampliar la cobertura con calidad, pero con una legislación dispersa, exigente y, acaso, generadora de desequilibrios.

Todas las IES, tanto privadas como públicas, según su tipología, naturaleza jurídica y reglamentación, están apostándole a un mayor apoyo económico o a apoyo financiero por parte del Estado, pues uno de los fines esenciales de este es promover la prosperidad general. Sin dicotomías, la educación superior es un medio ideal y expedito para tal fin. Además estas instituciones están atendiendo los requerimientos fruto de la hiperinflación legislativa material y formal, es decir, tienen en cuenta un sin número de leyes y de decretos reglamentarios, que no en pocos casos van más allá de la facultad de regular y terminan siendo normas de carácter legal formal, en virtud de las cuales se vulnera la autonomía universitaria. Se puede afirmar categóricamente que la educación superior, en la última década, se ha visto avocada a una emanación de normas como que corresponde cada una a cada directivo gubernamental de turno.

Recuérdese que cuando la educación superior se estaba acoplando al Decreto 2802 de 2001, se expidió el Decreto 808 de 2002. Ya había un proceso de adecuación, cuando se salió el Decreto 2566 de 2003, cuyo fundamento normativo, esto es, el aparte del artículo 8º de la Ley 749 de 2002, que exigía los registros calificados para todos los programas de educación superior, no obstante que regula las modalidades técnica profesional y tecnológica, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional. La razón es que vulnera el principio legislativo de la cláusula general de competencias legislativas en cabeza del Congreso de la República, y permite que el ejecutivo, con la sola mención de una institución en la ley, entre a reglamentar, convirtiéndose en un legislador formal.

En los actuales momentos, rige la Ley 1188 de 2008, por la cual se regulan los registros calificados y, luego, con fundamento en la facultad reglamentaria, el ejecutivo expidió el Decreto 1295 de 2010,

reglamentario de la ley. Esto, sin relacionar las resoluciones que regulan cada una de las áreas del conocimiento; los decretos para ofrecer programas de posgrados; los decretos de Ecaes, ahora, Saber Pro; la acreditación; las leyes que regulan las Universidades públicas, las que regulan las Universidades cooperativas y las que regulan las cajas de compensación y el SENA.

Ahora se dirá, con las actuales pretensiones de reformas: todas ellas, las Universidades, a luchar para no perder su status, sus derechos adquiridos.

3. Entonces, ese espacio de reflexión que se ha abierto, a propósito de la reforma a la ley 30 de 1992, hay que aprovecharlo para darle solución a los problemas que parece no se han solucionado, como antes se señaló.

Como agregado, cuando se piensa en prosperidad general, no se puede dejar de pensar en el territorio y sus habitantes, no se puede pensar exclusivamente en la Región Andina ni en las grandes urbes. La visión debe ser integral. Se debe considerar el fortalecimiento de la educación, en todos los niveles, en todo el territorio nacional.

En este orden de ideas, sería afortunado para la prosperidad de la nación que Congreso de la República pueda lograr una regulación amplia, pero uniforme, para conseguir mayor cobertura en educación superior con calidad e inclusión social, con ocasión de los juiciosos de análisis que se han hecho y se seguirán haciendo en lo concerniente a la reforma de la educación superior. Para tal efecto, el ente legislativo debe hacer uso del legítimo escenario democrático, con una auténtica participación de los académicos y de la comunidad en general.

Una sola ley que, en lo posible, regule las instituciones de educación superior, tanto públicas como privadas; evite desequilibrios; y genere condiciones de equidad para que la oferta académica pueda tener contundencia en cobertura, con criterios de excelencia y sostenimiento presupuestal. Se debe utilizar toda la capacidad intelectual para evitar que nazca a la vida jurídica una ley excluyente, con una tipología de IES que bien puede generar procesos ajenos a la solidaridad que demanda un Estado Social de Derecho, con exigencias que solamente pueden ser cumplidas por Universidades con excelentes condiciones económicas y ubicadas en las grandes urbes. Se desechan así los grandes e ingentes esfuerzos que se hacen en la provincia para generar

posibilidades de acceso a la educación superior a personas que no cuentan con los medios económicos para desplazarse y formarse en otros lugares.

En cuanto a la tipología de IES, recordemos que la Ley 30 de 1992 las clasifica en Universidades, instituciones universitarias y escuelas tecnológicas e instituciones técnicas profesionales. En el proyecto de reforma se reducen a dos. Se exigen unos requisitos para que las Universidades sigan teniendo el status de Universidad, contrariando la Constitución, vulnerando los derechos adquiridos, desconociendo sin más que las 126 Universidades entre públicas y privadas fueron creadas bajo preceptos educativos y axiológicos, cultural, constitucional y legalmente aceptados por la sociedad y el Estado colombiano, soportados en la seguridad jurídica que debe brindar una democracia.

A manera de ejemplo, el proyecto de ley exige que para seguir con el status de Universidad, la institución deberá contar con acreditación institucional de alta calidad, exigencia con la cual, cabe la pregunta, si se estaría convirtiendo un sistema voluntario en obligatorio. Queda el debate político y de conveniencia que se dará en el Congreso de la República y el debate constitucional que seguramente habrá de darse en la Corte Constitucional, para valorar dónde queda el principio de autonomía universitaria.

Haciendo cuentas rápidas, y con base en la información suministrada por el Consejo Nacional de Acreditación, hay veintiuna IES acreditadas en alta calidad, de las cuales 19 son Universidades. Esto que indica que tan solo 14% de estas han logrado la acreditación institucional. En el supuesto de que se aplicara hoy la propuesta de reforma, 86% de las universidades no cumplirían con esta condición. Se impone, por ejemplo, tener un cuerpo profesoral en ciencias básicas; contar con programas acreditados, por lo menos en tres áreas del conocimiento; contar con grupos clasificados por Colciencias en las dos categorías superiores, esto es en A1 y A, y en tres áreas del conocimiento; y tener, por lo menos, un programa de doctorado.

En verdad, lo que se necesita es un Estado que apoye decididamente el cumplimiento de esas y otras condiciones de calidad, no para sostener un status, no por el temor a perderlo, sino para mejorar el proceso de educación superior, con miras a ser competitivos dentro del país y en el ámbito internacional. Las Universidades públicas reciben importantes recursos del Estado, que no son suficientes,

pero son altos. Existen Universidades privadas que, en promedio, fijan como valor de la matrícula la suma de ocho millones de pesos semestrales. No obstante, hay otras: las que prestan una oferta académica con mayor inclusión social, y con determinación buscan cobertura y calidad a muy bajos costos de matrícula. Quizás estas serán las sancionadas implícitamente con el proyecto de ley.

4. Otro aspecto que preocupa de la reforma, con muchas voces críticas, es el financiero. Realmente, de manera paulatina, pero consistente, se ha venido desdibujando en Colombia el fin del Estado bajo la fórmula de Estado social de derecho, con una realidad más próxima al Estado mínimo que privilegia los intereses individuales o particulares y abandona a su suerte el bienestar general, el interés general.

Lo que se ha visto, lo que no requiere mayores argumentos; en el ámbito de la administración de justicia, en el que cada vez el Estado delega en los particulares nada menos que el valor supremo de impartir justicia; en los servicios públicos esenciales, donde deja en manos de los particulares empresas productivas construidas con recursos del Estado. Creemos que ello no puede ni debe pasar con la educación superior.

La imperiosa necesidad de aumentar la cobertura en la educación superior, que es por supuesto un derecho fundamental de la juventud colombiana, como quiera que solamente abarca 37%, no nos puede llevar a cohonestar con reformas coyunturales que parecen buscar satisfacer un afán expansionista, para cumplir con indicadores de cobertura. Se socava así la calidad, se desnaturaliza el fin mismo de la educación superior, y se delega la responsabilidad social del Estado a particulares nacionales o extranjeros, cuyo interés prioritario es, por obvias razones, el lucro; fin propio del mundo de los negocios, donde la eficiencia y el control son inseparables de la utilidad, para beneficio de los inversores.

¿Será que con permitir el ingreso de capital privado para cofinanciar la educación superior se mejorará su nivel y cobertura, o se hipotecará fluyendo motivos para desvirtuar el caro principio de la autonomía universitaria? ¿Será que con permitir la existencia de Universidades con ánimo de lucro se mejorará su nivel y cobertura, o se fomentará un negocio más para los ávidos de concentración

de riqueza material, en detrimento del loable fin que se persigue? ¿Será que si se aumentan las exigencias y se privilegian solamente los programas e instituciones acreditadas se está aumentando el nivel académico con cobertura e inclusión social, o se está sancionando indirectamente a los ciudadanos que no tienen otra posibilidad para alcanzar su anhelado proyecto de vida?

Por qué no se mira en su conjunto la problemática. Se debe evaluar si la proliferación de normas ha alimentado el progreso en el sector o lo ha entrabado. Hay que ver si en realidad se goza del principio de autonomía universitaria. Hay que preguntarse si el Estado puede brindarle mayores recursos económicos al sensible, necesario y necesitado campo de la educación. Se debe analizar si se adecúa un modelo pedagógico acorde a necesidades para avanzar en la excelencia académica. Se debe valorar, con objetividad, si el Estado puede destinar una parte sustancial de las regalías para el fomento de la educación superior, apoyando cobertura, la calidad e inclusión social, en lugar de que se esfumen por vía de la deplorable corrupción.

¿Será posible, de acuerdo con el actual proceso de desarrollo, que todas las IES, hoy denominadas “universidades”, existentes en nuestro territorio, estén en condiciones de cumplir a cabalidad los requisitos impuestos en los artículos 15 y 18 del proyecto, en tan limitado espacio de tiempo? Cómo, si la estructura académica del sistema educativo nacional adolece de las instituciones y de la cobertura, especializadas en la formación y preparación de los cuerpos profesoriales altamente calificados; de los magister y doctores, indispensables y en número suficiente con las competencias y capacidades para asumir, con algún grado de eficacia, tan necesarios compromisos, que garanticen, en realidad, niveles de alta calidad en dichos procesos.

¿Será necesario sugerir que, se determine un cronograma normativo para la adaptación de estas condiciones con plazos prudentes y consecuentes con el desarrollo académico, social, económico y político?

Hay que abordar integralmente el tema. No es solamente el problema financiero. Causa angustia la responsabilidad social que implica formar profesionales para Colombia, en una aldea globalizada, con amplio compromiso ético y social, es decir, idóneos. Por último, si existe responsabilidad social frente a la educación, para qué y por qué convertirla en un negocio.

5. Es preciso seguir en el debate con una postura crítica, pero constructiva y propositiva. Entre otras, cabe reiterar, que en el proyecto debe quedar claro que la educación superior debe ser desarrollada por instituciones que nacieron con este fin. No así por aquellas que tienen misiones diferentes, y que aprovechando los ingentes recursos que reciben, incluso de las Universidades, desarrollan programas profesionales, en algunos casos, no pertinentes con su misión, de modo que generarían desequilibrio.

En principio, se seguirá analizando el proyecto y presentado textos de articulado. Se presenta la siguiente propuesta:

Las partidas presupuestales que destinan las instituciones de educación superior, para cubrir las exigencias parafiscales, serán administradas por cada una de las instituciones, destinando dichos recursos en un 50% para aumentar la cobertura y, el otro 50%, para financiar proyectos de investigación, tecnología, ciencia e innovación.

Las cajas de compensación desarrollarán convenios con las Universidades para capacitación formal e informal y para ofertar programas profesionales, destinando las utilidades a proyectos conjuntos de proyección social y actividades solidarias.

PALABRAS FINALES

“Señor Viceministro, distinguidos académicos, respetado auditorio, cuenten ustedes con la activa participación de la Universidad Libre. Seguiremos fomentado el debate crítico, incluyente y propositivo, para que con el concurso de todas las inteligencias e instituciones que participen, logremos una ley de educación superior fruto del consenso, y acorde con las expectativas del pueblo de Colombia, o sea, con inclusión social, honrando nuestros principios filosóficos e ideológicos, expresados con admirable visión prospectiva por el ilustre General Benjamín Herrera, en mayo de 1922, cuando en la ceremonia de fundación, manifestó que la Universidad Libre, “no debe ser un foco de sectarismo, ni una fuente perturbadora de la conciencia individual; ese moderno establecimiento debe ser una escuela universal, sin restricciones ni imposiciones; ese hogar espiritual debe ser amplísimo templo abierto a todas las orientaciones del magisterio civilizador, y a todas las sanas ideas en materia de educación; nada que ate la conciencia a los prejuicios y a las preocupaciones; pero nada tampoco que atente contra la libertad y la conciencia del individuo”.

Muchas gracias.