

LOS SIGNIFICADOS IMPLÍCITOS EN LA REFORMA A LA LEY 30

Fabio Jurado Valencia

Director: Instituto de Investigación en Educación

Universidad Nacional de Colombia

El discurso con el que se configura una ley es siempre declarativo y como tal tiene la pretensión de ser explícito y evitar las ambigüedades. Sin embargo el lenguaje nunca es autosuficiente ni exacto; el intersticio semántico hace parte de la comunicación y no es más que la representación implícita de una o más voces que hablan desde el fondo de todo discurso. Estas voces encarnadas entre los intersticios del discurso son identificadas por un lector avisado: aquél que lee haciéndole preguntas al texto porque desconfía de sus declaraciones o porque quiere descubrir lo que se oculta en sus estructuras profundas. Es lo que ha ocurrido con el discurso que constituye la reforma a la ley 30, o ley que “regula la prestación del servicio público de la educación superior.” Desde el título, y en cada uno de sus artículos, se desprenden preguntas que conducen a conjeturas y a hipótesis en torno a la visión ideológica subyacente. Así, por ejemplo, en el título del proyecto de ley se menciona el “servicio público”, mas no el derecho de los ciudadanos a la educación superior; esta referencia, la del derecho, aparecerá solo una vez: en el artículo 1:

ARTÍCULO 1. La Educación Superior es un derecho, un bien público basado en el mérito y la vocación, y un servicio público inherente a la finalidad social del Estado.

En el cuerpo textual de la ley el discurso reiterará en los propósitos de regular “la prestación del servicio público de la Educación Superior” o su variante: el servicio educativo. Tampoco en la ley de 1992 hallamos una alusión significativa a los derechos; aunque parezca trivial, políticamente esta ausencia es un asunto de fondo, pues permite identificar una concepción ideológica sobre los modos de regular la educación superior, asumida más como un servicio que como un derecho. Es necesario señalar que ninguna ley es neutral, ideológica o filosóficamente, y menos aun cuando está orientada hacia una de las dimensiones más sensibles de la sociedad, como lo es la educación.

La diferencia entre servicio público y derechos, o su convergencia, está determinada por una visión política y económica. UNESCO ha llamado la atención al respecto:

“Los servicios pueden ser diferidos, pospuestos y hasta negados, mientras que un derecho es exigible y justiciable por las consecuencias que se derivan de su violación e irrespeto.”

(UNESCO-OREALC: “Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos”, 2007)

Los derechos han sido consensuados en organismos internacionales, como UNESCO, y legitimados en la constitución política de cada país. Los derechos no dependen entonces del libre albedrío de cada gobierno, por eso se los identifica como fundamentales y universales. Toda persona puede exigir su cumplimiento; cuando estos se cumplen hay mayor garantía y co-responsabilidad en el contrato social.

Algunos de los casos en los que aparece el carácter de servicio público de la educación superior en la reforma a la ley 30, son:

“... establecerá las políticas y reglamentará la prestación del servicio de Educación Superior...” (Artículo 5).

“La prestación del servicio público de la Educación Superior estará a cargo de Instituciones de Educación Superior...” (Artículo 15).

“Las Instituciones de Educación Superior autorizadas para prestar el servicio público garantizarán que la Educación Superior estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética, académica, científica y pedagógica.” (Artículo 19).

“... CONACES, autorizará la prestación del servicio de Educación Superior...” (Artículo 21).

“La autorización para la prestación del servicio público de Educación Superior a las instituciones privadas que se constituyan a partir de la expedición de la presente ley...” (Artículo 22).

“Las Instituciones de Educación Superior privadas estarán organizadas como corporaciones o fundaciones sin ánimo de lucro con propósito exclusivo para la prestación del servicio público de Educación Superior.” (Artículo 36).

Se infiere pues que la educación superior es un servicio que el Estado regula y propicia a los ciudadanos; el Estado no se compromete con los derechos; en este caso, con el derecho a que los ciudadanos interesados en la educación superior accedan a ella. Precisamente, el Artículo 1 considera que la educación superior es “un bien público basado en el mérito y la vocación”, lo cual indica que hay quienes tienen, y otros no, el “mérito y la vocación” para cursar una carrera universitaria o de educación superior. Cómo se determina el “mérito y la vocación” es una pregunta que nos asalta y que al tratar de resolverla nos conduce al círculo vicioso e inevitable de la inequidad social en un país como Colombia: tienen méritos quienes demuestran buenos rendimientos académicos a través de las pruebas que se aplican para el ingreso a la universidad; pero quienes alcanzan los más altos puntajes provienen de los estratos sociales medios, medios-altos y altos, no porque la educación recibida sea de una mayor calidad sino porque han tenido más oportunidades para ampliar el capital cultural y simbólico. Y en lo relacionado con la “vocación” resulta problemático comprenderlo en un país que carece del ciclo de la educación media: cuenta con una educación secundaria de seis años, aunque se le denomine educación media a los grados 10 y 11.

Las connotaciones que conlleva hablar de mérito y vocación contradicen las alusiones a la equidad y a la inclusión que aparecen en otros artículos de la ley, como se observa en uno de los puntos del Artículo 6: “Son principios sobre los que se fundamenta el Sistema de Educación Superior:

e. La equidad y la inclusión en el acceso a la Educación Superior.”

Y en el Artículo 18: “Son objetivos de las Instituciones de Educación Superior, además de los previstos en sus estatutos:

b. Promover la inclusión educativa y el reconocimiento de la diversidad cultural en el ámbito de la Educación Superior:”

¿Cómo dirimir esta situación entre méritos, vocación, equidad e inclusión? Para comprender su complejidad nos puede servir de referente la manera como lo hace Argentina con la Universidad de Buenos Aires: todos los jóvenes que terminan el ciclo de la educación media (polimodal se le llamó hasta hace poco) ingresan sin examen a la universidad a un ciclo inicial; es un ciclo exigente y masificado cuyos resultados académicos luego de dos o tres semestres se constituyen en indicadores para seleccionar a quienes han de continuar en el siguiente ciclo. Aquí se puede considerar que todos los jóvenes tienen la oportunidad de acceder a la universidad; los méritos académicos para continuar son construidos por los estudiantes según sea la dedicación y la disciplina de estudio de cada uno. Aún en el caso de quienes no continúan es observable una ampliación del capital intelectual que la universidad puede proporcionar en esta estancia de los dos o tres semestres cursados. Sin duda los niveles de frustración son menores, o no los hay, porque el joven tuvo la oportunidad de “probarse”.

Pero en Colombia los jóvenes de los estratos sociales más bajos están de hecho excluidos de las oportunidades para acceder a la universidad porque los “méritos”, reflejados en los resultados de un examen, no son suficientes para ser incluidos, de lo cual se infiere que no tienen la “vocación”. Por unas cuantas décimas un índice alto de jóvenes no alcanza a entrar en el grupo de los elegidos, al hacer el corte en el número de admitidos en cada carrera. En las universidades estatales sólo es seleccionado el 10 % de los aspirantes cada semestre, porque ni las aulas ni los profesores son suficientes para admitir a un número mayor. La situación de la planta docente en estas universidades es delicada, pues cada año aumenta el índice de docentes contratados por horas-cátedra y disminuye el índice de docentes nombrados por concurso. En el caso de la Universidad Nacional de Colombia es aguda la situación: un docente de tiempo completo que se pensiona no es reemplazado por otro con la misma dedicación, pues desde el año 2005 la administración de la universidad optó por convocar a concurso sólo para dedicación exclusiva o por cátedra, lo cual implica que la Facultad respectiva distribuya ese tiempo completo del profesor pensionado en horas cátedra o guarde el punto hasta tanto otro profesor se pensione, de tal modo que dos profesores pensionados finalmente equivalen a uno con dedicación exclusiva; esto para garantizar una mejor remuneración salarial a los docentes que ingresan con Doctorado.

De otro lado, es grave que tanto la ley de 1992 como el proyecto de ley de reforma a dicha ley (2011) den por hecho que existe la educación media; este es un ciclo que en la mayoría de los países del mundo se caracteriza porque promueve la vocacionalidad a través de la incursión del joven en campos de profundización (ciencias, humanidades, artes, oficios, tecnologías...) que le permiten luego tomar opciones: o continuar en ese u otro campo en la educación superior, o vincularse al campo laboral o combinar las dos posibilidades (se estudia y se trabaja). Veamos cómo aparece la referencia a la educación media en el proyecto de reforma a la ley 30:

ARTÍCULO 9. (...) El Sistema de Educación Superior se articula con el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Sistema Nacional de Competitividad, las instituciones de educación media, el Sistema de Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, las asociaciones o consejos que regulan el ejercicio profesional, el sector productivo y las organizaciones sociales afines a la educación superior.

ARTÍCULO 44. Los Programas de Formación Complementaria ofrecidos por las Escuelas Normales Superiores, los estudiantes de éstos y los estudiantes de educación media que adelanten el programa de articulación con programas de educación superior, podrán acceder a los recursos de financiación y fomento de la Educación Superior.

¿A qué “instituciones de educación media” se refiere el Artículo 9?; tal nombre parece sugerir que existen en el país instituciones dedicadas exclusivamente a la educación media. ¿Cuáles son? ¿Para los asesores del MEN y del Vice-ministerio de Educación Superior, educación secundaria es lo mismo que educación media? En el panorama mundial de la educación, no son lo mismo. Sí lo son, por supuesto, las Normales Superiores, cuyo ciclo complementario se corresponde con lo específico de la educación media: profundizan en el campo de la pedagogía y la educación en un ciclo complementario quienes optan por la docencia como ejercicio laboral y pueden luego continuar con la formación universitaria. Pero la ley 30 ubica como educación superior a los ciclos complementarios, como se observa en el Artículo 43:

Para efectos de la oferta de los Programas de Formación Complementaria, su desarrollo y el otorgamiento del título de Normalista Superior, las Escuelas Normales Superiores serán tenidas como instituciones de Educación Superior.

El Ministerio de Educación Nacional verificará la calidad de los Programas de Formación Complementaria a través de sus sistemas de calidad y de inspección y vigilancia.

Así también, el SENA aparece integrado en la educación superior. Esta reubicación es nueva en el proyecto de reforma y tiene como propósito mostrar un aumento en los índices de cobertura; es lo que permite comprender por qué Colombia ha dado un salto en la cobertura en educación superior al pasar del 24% en el año 2002 (dato por cierto vergonzoso en la región) al 37% en el año 2008 (dato que sigue siendo vergonzoso), sin recurrir a presupuestos adicionales para las universidades: los programas de formación complementaria aportaron en este índice.

Los programas de articulación con programas de educación superior que ofrecen instituciones universitarias privadas de diversa condición, son programas de educación compensatoria frente a la ausencia de la educación media en el país: desde décimo grado los estudiantes de colegios estatales toman cursillos de carreras técnicas sin la garantía de fortalecer después la formación en la universidad, por los costos de las matrículas. El Artículo 44 señala al respecto que “podrán acceder a los recursos de financiación y fomento de la Educación Superior”; es decir, tienen que pagar. Este es el punto crítico de la reforma a la ley 30: si bien

se anuló el Artículo que avalaba el carácter lucrativo de las universidades privadas, de todas formas permanece a lo largo del discurso de la ley el modelo de financiación de la educación superior según el cual todos deberían pagar. Es un modelo que desconoce el contexto social del país. Por eso en el documento sobre la “Exposición de motivos”, por la cual se reforma la ley, el Ministerio de Educación, o sus asesores, toman como ejemplo a aquellos países en donde la cobertura se pudo ampliar porque el porcentaje más alto del PIB que se invierte en educación superior proviene de fuentes privadas; al respecto se citan los casos de Corea (el 0.6% proviene de fuentes públicas y el 1.8% de fuentes privadas), Estados Unidos (1% de fuentes públicas y 2.1% de fuentes privadas), Chile (el 0.3% de fuentes públicas y el 1.7% de fuentes privadas). Este modelo se reconfirma en la publicidad que el Ministerio ha venido promoviendo a través de los medios, cuando anuncia que a través del ICETEX los estudiantes más pobres podrán acceder a los préstamos con cero de intereses. Pero se trata de todos modos de préstamos. Este modelo se fracturó en Chile y condujo a la renuncia del ministro de educación y a una situación de beligerancia de los estudiantes universitarios e inclusive de los profesionales endeudados (se presume que se requiere de 15 años para pagar un préstamo por cursar una carrera universitaria). Aún en Estados Unidos, considerado el país más rico del mundo, los endeudados pos-universitarios están solicitando condonación.

El protagonismo del ICETEX en el proyecto de reforma es notable. Fungirá de entidad mediadora en la distribución de una parte de los recursos que el Estado adicionará cada año para la financiación de la educación superior; se colige que el Estado desconfía de las universidades públicas para canalizar hacia ellas las adiciones que se requieren para ampliar la cobertura y para bienestar universitario y el sistema de becas. Pero se colige también el espíritu por instalar el modelo: subsidio a la demanda y pago por estudiante matriculado y retenido en las universidades privadas. Sobre el ICETEX, el Artículo 121 señala:

El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, ICETEX, entidad financiera de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa, tiene por objeto el fomento social de la Educación Superior, priorizando la población de bajos recursos económicos y aquella con mérito académico en todos los estratos a través de mecanismos financieros que hagan posible el acceso y la permanencia de las personas a la Educación Superior, la canalización y administración de recursos, becas y otros apoyos de carácter nacional e internacional, con recursos propios o de terceros.

En virtud de lo dispuesto por la Ley 1002 de 2005, el ICETEX cumplirá su objeto con criterios de cobertura, calidad y pertinencia educativa, en condiciones de equidad territorial. Igualmente otorgará subsidios para el acceso y permanencia en la Educación Superior a estudiantes, según el instrumento de focalización que defina el Gobierno Nacional.

El enunciado “mecanismos financieros” está asociado con las modalidades discursivas que aluden al significado de los préstamos, los subsidios y las becas en una sociedad desigual. Tanto los préstamos como los subsidios hacen parte del modelo de financiación de la educación superior, orientado a partir de la demanda. Los préstamos y los subsidios regularmente se canalizan hacia las universidades privadas, como ha ocurrido en Chile. De un lado, se presta para pagar la matrícula a

quien no logra ingresar a una universidad estatal. De otro lado, se subsidian las matrículas de estudiantes provenientes de estratos sociales bajos, que al no ingresar a una universidad estatal por el problema de los cupos podrían hacerlo en una universidad privada, en donde siempre habrá cupos disponibles. Así, ICETEX garantizará la cobertura y cumplirá con el servicio comprometido por el Estado, aunque la calidad quede en duda. A su vez la universidad privada asegurará unos ingresos a través de los estudiantes subsidiados. Pero el problema no es en sí la universidad privada sino el tipo de universidad privada en el país que más “universidades” tiene entre todos los países del mundo.

La gran pregunta que es necesario plantearse es por qué las reservas presupuestales, aunque sean ínfimas, destinadas a los subsidios, no se dirigen directamente hacia las universidades estatales comprometiéndolas con la apertura de nuevos cupos, el nombramiento de nuevos profesores y la ampliación de la planta física. La respuesta de nuevo es de carácter político: no es una prioridad del Estado fortalecer las universidades estatales, porque es un riesgo educar con actitud crítica a tantos jóvenes; la estrategia es distribuirlos, los que tienen “méritos y vocación”, entre las “universidades” privadas”. Lo paradójico es que Colombia, junto con México, Argentina y Brasil, hace parte de los países que han logrado mantener una imagen alta de sus universidades estatales. Pero mientras que en estos tres países los gobiernos las fortalecen, en Colombia ocurre lo contrario: se tratará en lo posible de ahogarlas, como ocurrió con la Universidad de San Marcos en Perú y con las universidades regionales estatales de Chile.

Una ley que tiene la pretensión de ser incluyente resulta legitimando lo contrario. El Artículo 123 está referido a la supresión de los “Comités Regionales de Educación Superior” (CRES) y a la creación de los “Comités Departamentales de Educación Superior”; se dice que “los comités estarán integrados por los rectores de las Instituciones de Educación Superior con domicilio en el departamento...” Se da a entender pues que todos los departamentos de Colombia tienen universidad. ¿Pero cuáles son las universidades con domicilio en los departamentos de la orinoquia y la amazonia, como Vaupés, Vichada, Guainía, Guaviare y Putumayo? Son territorios vulnerables socialmente y allí no hay una presencia del Estado con educación superior. Si queremos detener la guerra es necesario fundar nuevas universidades en lugar de nuevos batallones de montaña en estos territorios. Si hubiese la voluntad política, los gobernantes deberían comprometer a la universidad de la nación, esto es, a la Universidad Nacional de Colombia, a tener presencia allí con programas de pregrado de carácter presencial, en aras de la calidad y de la inclusión y considerando sus necesidades y sus singularidades culturales. Sólo de manera parcial la Universidad Nacional de Colombia tiene presencia en Arauca, Amazonas y San Andrés y Providencia. De manera parcial porque no ha sido posible abrir programas de pregrado, dada la insuficiencia de recursos para nombrar profesores. El caso de Tumaco, con la sede del Pacífico, es penosa; ni siquiera se ha podido construir un campus o un edificio con auditorios en donde se pudiera ofrecer seminarios de extensión y adelantar con dignidad los proyectos de formación docente. De nuevo, el obstáculo es la insuficiencia de recursos financieros de la universidad para lograr una presencia y un impacto en la ciudad de mayor índice de homicidios en el país, como efecto del narcotráfico. Cuando los habitantes de este municipio nos preguntan sobre el inicio de los programas de pregrado que la universidad ofrecerá, nos da vergüenza decir que mientras el Estado no aumente el

presupuesto de la universidad será imposible ofrecer carreras. En este punto hay que decir que la actitud del rector en sus dos administraciones ha sido ambigua. Es su compromiso reclamar con empeño a los gobiernos de turno un mayor interés hacia la educación superior en las zonas de frontera y exponer a la sociedad colombiana la situación de las sedes en estas regiones.

No nos referiremos por ahora al problema de los posgrados y la manera como la ley 30 los aborda, pero en todo caso nada nuevo aparece en el proyecto de reforma; se reconoce el alto déficit que el país tiene en profesionales con maestría y doctorado pero no se avizora una política al respecto; Colombia es el país en América Latina cuyos costos de matrícula de las maestrías y los doctorados son los más caros, cuando en países como México y Argentina son gratuitos en las universidades estatales y hasta becan a los colombianos. Uno se pregunta si en realidad Colombia es un país con pocos recursos económicos para no comprometerse con los derechos de sus ciudadanos. Nos aterra cómo campea la corrupción y el desangre de los impuestos mientras se explota oro, petróleo, platino, carbón... de lo cual el ciudadano común y corriente ningún beneficio recibe.