

ANOTACIONES SOBRE LA REFORMA
A LA LEY 30 DE 1992
.....
Ley de la educación superior

Jaime Arias Ramírez



Konrad
Adenauer
Stiftung



Rodrigo Pombo Cajiao
Presidente

Hernán Beltz Peralta
Presidente Honorario

Giovanni Alberto Rocha Mahecha
Director Ejecutivo

© CORPORACIÓN PENSAMIENTO SIGLO XXI
Avenida 82 N.º 7-22, oficina 104, Bogotá, D. C. - Colombia
Teléfono: 621 69 63, Fax: 236 91 22
contacto@pensamientosigloxxi.com
www.pensamientosigloxxi.com

Producción editorial

Diseño, diagramación y corrección de textos
CORPORACIÓN PENSAMIENTO SIGLO XXI
Impreso en Colombia - Printed in Colombia

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en, o transmitida por, sistemas de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de los editores.

Contenido

.....

	Presentación	7
	Primera parte	
	1. Introducción al problema	9
	Verdaderas debilidades del SES	15
	Segunda parte	
	2. ¿Qué universidad necesita Colombia en el siglo XXI?	19
	2.1 El sentido y misión de la universidad colombiana	19
	2.2 Educación como instrumento para igualar oportunidades	20
	2.3 Crecimiento cuantitativo del SES	20
	2.4 Pertinencia y calidad de la enseñanza	20
	2.5 Formación humanística integral	21
	2.6 La duración del ciclo educativo superior	21
	2.7 La deserción y la elección equivocada de profesión	22
	2.8 Doctores, investigadores, profesionales o técnicos	22
	2.9 La investigación científica y aplicada	22
	2.10 Los costos de la educación superior	23
	2.11 La calidad de los recursos y la docencia	24
	2.12 Autonomía universitaria e inspección	24
	2.13 Financiamiento y propiedad de las universidades	25
	2.14 Presencia internacional de la universidad	26
	2.15 Integración de la universidad con el país y con el sistema educativo	27
	2.16 Didáctica	27
	2.17 Vacíos curriculares	28
	Tercera parte	
	3. Comentarios a la propuesta de reforma a la Ley 30 de 1992	29
	4. Consideraciones finales	33
	5. Glosario de abreviaturas	35
	6. Bibliografía	37

Presentación

.....

La Corporación Pensamiento Siglo XXI es un centro de pensamiento independiente, interesado en promover políticas públicas que permitan construir un país equitativo, progresista y pacífico. Parte de su quehacer consiste en auspiciar estudios y escritos que alimenten el proceso de construcción de las políticas, con el fin de iluminar el debate, en los medios de comunicación, el Congreso, la academia y el gobierno.

Dentro de nuestra serie de “policy papers”, producida con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer, tengo el gusto de presentar el documento que ha escrito el exministro de educación Jaime Arias R., sobre la reforma a la Ley 30 de 1992, que comienza a discutirse en el Congreso en desarrollo del proyecto presentado por la ministra del ramo.

El doctor Arias es un académico de prolongada experiencia en el campo educativo. Hizo parte del grupo sobre el diseño curricular de la Universidad de Harvard y Boston University y, luego director del Departamento de Educación Médica en la Universidad Javeriana. Más tarde, coordinó el empalme en el sector educativo entre los gobiernos de los presidentes Turbay y Betancur y ocupó la cartera de educación al comienzo de este último gobierno; allí le correspondió impulsar la “educación abierta y a distancia” uno de los pilares programáticos de la administración Betancur. Posteriormente, presidió la Comisión V del Senado sobre temas educativos y fue el creador de varios programas de posgrado en la Universidad Javeriana. Ha sido profesor en las universidades Nacional, Javeriana, de los Andes y Mount Sinai de New York y ocupó hace algunos años la rectoría de la Universidad Central de la que es, actualmente, miembro de su Consejo Superior. Podríamos decir, sin equivocarnos, que el doctor Arias es una autoridad nacional en el campo de la educación superior.

El presente escrito es responsabilidad del autor y no compromete la posición de la corporación, pero ésta se satisface de poder presentarlo, precisamente, cuando comienza a debatirse el proyecto que busca reformar la educación superior y que tanta polémica ha causado en los medios académicos, universitarios y de prensa.

Esperamos que los planteamientos de este “policy paper”, sean de utilidad en la discusión de la iniciativa que ahora comienza a debatirse en el Congreso de la República.

Rodrigo Pombo Cajiao
Presidente
Corporación Pensamiento Siglo XXI

Primera parte

1. Introducción al problema

El Ministerio de Educación Nacional (MEN) presentó hace unas semanas un anteproyecto de ley que pretende modificar y actualizar la Ley 30 de 1992, al cumplir 20 años de aprobación de la norma; después de someterlo a un amplio escrutinio y de aceptar algunos cambios, este ministerio está preparando el proyecto definitivo que presentará a consideración del legislativo. Las primeras preguntas que surgen es si la Ley 30 de 1992 dejó de ser eficaz y necesita actualización, si estamos ante una crisis universitaria que exige cambios de dirección o, si más bien, se trata de ampliar en volumen la educación superior para no quedar a la saga de otros países de la región y del mundo. Examinaremos a continuación, cada aspecto relevante del sistema para determinar si se necesitan reformas, si deben ser de carácter legislativo o, tal vez, deben apuntar a otro tipo de medidas y si el articulado presentado resuelve las situaciones problemáticas.

Para comenzar nos preguntamos si en verdad existe en Colombia una crisis universitaria; si la respuesta es positiva, plantearemos qué tipo de crisis hay. En las últimas décadas, el país ha vivido un clima tranquilo y de crecimiento de sus universidades, con excepcionales y mínimos brotes de protesta en algunas entidades oficiales debido a requerimientos presupuestales. En general, se aprecia un desarrollo positivo del sistema universitario, en parte gracias a los efectos de la Ley 30 de 1992, a los esfuerzos gubernamentales y al empeño de las propias universidades. De hecho, el sistema viene creciendo en **tamaño**, medido por el número de programas y cupos ofrecidos, por el de profesores (incluyendo los de tiempo completo), los presupuestos e inversiones de las universidades, la matrícula, los egresos, los recursos dedicados a la investigación; los niveles de **calidad**, medida ésta por instituciones y programas acreditados y por los registros académicos, por el impulso a la

incorporación de tecnología de la información, los progresos en laboratorios y bibliotecas y otros aspectos que discutiremos más adelante. **No existe, pues una crisis como tal**, aun cuando

se presentan problemas con un amplio margen para mejorar la situación actual. Las tablas 1, 2 y 3, tomadas del sistema de información del MEN, reflejan tal situación.

Tabla N.º 1. Graduados en las últimas cinco décadas

Década	Número	Crecimiento (%)	Observación
1960-1969	29.430		
1970-1979	103.781	355%	Triplicó
1980-1989	425.608	412%	Cuadruplicó
1990-1999	999.037	235%	Duplicó
2000-2009	1.802.729	180%	Casi duplicó

Fuente: SNIES, MEN.

Tabla N.º 2. Evolución del número de estudiantes matriculados, según la naturaleza jurídica de las IES. Colombia 2000 a 2009

Sector	2000		2005		2009	
	Número	%	Número	%	Número	%
Pública	416.722	41,7	588.051	49,1	878.558	55,9
Privada	583.426	58,3	608.639	50,9	691.889	44,1
Total	1.000.148	100	1.196.690	100	1.570.447	100

Fuente: MEN, SNIES.

Tabla N.º 3. Número de estudiantes según nivel de formación

Nivel	2002		2005		2009	
	Número	%	Número	%	Número	%
Pregrado	937.889	93,7	1.137.772	95	1.493.525	95
Posgrado	62.259	6,3	58.918	5	76.921	5
Total	1.000.148	100	1.196.690	100	1.570.447	100

Fuente: MEN, SNIES.

Sin que se esté presentando una situación crítica, el gobierno considera que a pesar de los avances de los últimos 50 años, el país se encuentra rezagado frente a muchos otros en el mundo y a varios de la América Latina, que en las últimas dos décadas han avanzado notoriamente con relación a la matrícula universitaria, avance que se atribuye a la vinculación de capitales privados con ánimo de lucro para la creación de universidades, tema del que nos ocuparemos en adelante.

El Ministerio de Educación Nacional (MEN) resalta en la exposición de motivos del proyecto, los casos de Brasil que pasó de tener una matrícula

de 1.8 millones a más de 6 millones, en un lapso de apenas 20 años y, el de Chile, que de 2003 a 2009 pasó de tener 542.580 matriculados a cerca de 850.000, mientras implantaba una reforma curricular profunda centrada en el estudiante. Más impresionante aun es la experiencia de China que de 2 millones de universitarios en 1990 creció a 22 millones en el 2006. Aceptamos que la matrícula universitaria debe aumentar para atender la demanda creciente de los nuevos bachilleres, pero de ninguna manera, es el indicador más importante del sistema, ya que tiene una serie de problemas derivados que veremos posteriormente.

En Colombia también se ha visto un crecimiento importante de la matrícula al elevarse la tasa de 22% en el 2003 a 37% en la actualidad, según datos del propio MEN. Téngase en cuenta que según Orozco¹ el crecimiento de la cobertura bruta entre 1935 y 2001 fue de 8,87%, entre 1958 y 1979 del 14% y entre 2002 y 2009 del 6,7%. Todo parece indicar que el objetivo principal de la reforma sería aumentar, aún más rápidamente, la tasa de cobertura bruta para alcanzar el 50% hacia el 2018 y así acercarnos a los países destacados como ejemplo a seguir. Otro aspecto de controversia permanente, del que se ocupa el proyecto, es el de la autonomía universitaria frente al concepto de inspección y vigilancia. La idea de la autonomía es antigua y compleja y está consagrada en el artículo 69 de la Carta Política, pues ha tenido un continuo desarrollo político y jurisprudencial pero sigue suscitando debate, especialmente cuando se le contrapone al concepto de vigilancia también consagrado en la Constitución. La tensión entre estos institutos es razonable, pero mal interpretada por las partes, pues pueden generar abusos o conflicto. A pesar de que algunos consideran que el proyecto busca una inspección más fuerte, consideramos que esta función del gobierno debe mantenerse para las IES que no son universidades, las cuales debe profundizarse con miras a mejorar la calidad de todo el sistema.

Insistimos en que el Sistema de Educación Superior (SES)² tiene aspectos positivos y ha progresado significativamente en las últimas década-

das y que resulta útil iniciar una discusión a partir de los logros y avances alcanzados, pues en nuestra opinión, la reforma propuesta no obedece necesariamente a resolver una crisis o a superar problemas graves, sino a mejorar en algunos aspectos los existente.

Sucintamente enumeramos algunos aspectos positivos:

1. El SES ha venido creciendo y mejorando desde hace medio siglo como lo muestran las estadísticas oficiales y la actual infraestructura, mediante estímulos apropiados, lo cual permitiría una expansión adicional, como se ve en la tabla 4.
2. La calidad de la enseñanza ha mejorado en la mayoría de las universidades, debido a la aplicación de la Ley 30, a los esfuerzos de muchas instituciones como: autoevaluación, mejoramiento del currículo, avances institucionales internos, incorporación de prácticas de buen gobierno corporativo, establecimiento de programas de bienestar para la comunidad educativa, uso extensivo de tecnología de información y comunicación, inversiones en calidad, internacionalización y otros; lo que ha permitido que hoy tengamos casi 10.000 programas con registro calificado, 665 programas acreditados como de alto nivel de calidad y 85 programas académicos con más del 80% de virtualidad, como se muestra en las tablas 5 y 6.

Tabla N.º 4. Evolución del número de IES según su tipo 2000-2009

Tipo de IES	2000		2005		2009	
	Número	%	Número	%	Número	%
Técnica profesional	43	17	41	16	42	15
Institución tecnológica	48	19	46	17	51	18
Institución universitaria	85	34	98	37	109	39
Universidad	77	30	79	30	79	28
Total	253	100	264	100	281	100

Fuente: MEN, SNIES.

¹ Orozco, Luis E. *La política de cobertura, eje de la revolución educativa 2002-2008*. Universidad de los Andes. Bogotá.

² En el presente escrito nos referiremos al SES como Sistema de Educación Superior (término más genérico) y al SEU como Sistema de Educación Universitario (excluye a las IES como Instituciones de Educación Superior).

Tabla N.º 5.
Oferta de programas con registro calificado. Colombia 2011

Nivel	Número de programas
Técnica	731
Tecnológica	1.521
Universidad	3.614
Especialización	3.225
Maestría	730
Doctorado	111
Total	9.932

Fuente: MEN; SNIES.

Tabla N.º 6.
Programas acreditados con alto nivel de calidad. Colombia 2011

Técnica	16
Tecnológica	58
Universidad	531
Total	605

Fuente: MEN; SNIES.

Tabla N.º 7. Docentes por nivel de formación 2002-2009

Nivel	2002		2009	
Pregrado	30.063	47%	46.741	42,5%
Especialistas	27.420	33,5%	38.076	34,5%
Magíster	14.414	17,3%	21.093	19%
Doctores	2.455	2,2%	4.578	4%
Total	74.352	100	110.448	100

Fuente: MEN, SNIES.

Tabla N.º 8. Docentes según dedicación

Dedicación	2002		2009	
Tiempo completo	19.745	23,7%	33.285	30,0%
Medio tiempo	9.289	11,0%	15.028	13,1%
Cátedra	54.308	65,3%	62.172	56,9%
Total	83.342	100	110.485	100

Fuente: MEN, SNIES.

- La mayoría de las universidades ha venido calificando y mejorando su personal docente, aumentando el profesorado de tiempo completo y de medio tiempo que permite constituir los llamados "faculty" o masas críticas profesoriales, tal como se ve en las tablas 7 y 8; en la misma dirección, el sistema emplea muchos más docentes con grado de doctor y de maestro que en el pasado, a pesar de que la oferta de estos profesionales calificados no es escasa.
- Las relaciones de trabajo entre el MEN y el SES están mejor reguladas, son técnicas, claras y fluidas (registros calificados, acreditaciones, control de presupuestos, evaluaciones, costos de matrícula, etc.).
- Se aprecian, según los informes de Colciencias, algunos avances en los esfuerzos de investigación en cuanto a la inversión en laboratorios, tecnología y bibliotecas, la vinculación de doctores e investigadores, el número de grupos registrados en Colciencias, la producción de literatura, los registros de patentes, etc., lo cual se refleja en la tabla 9, donde se ve que en 2010 se habían registrado 10.931 grupos frente a 1.520 ocho años atrás.

Tabla N.º 9. Grupos de investigación reconocidos por Colciencias

	2002	2005	2010
Grupos registrados	1.520	3.440	10.931
Grupos reconocidos	544 : 35%	1.825 : 53%	4.072 : 37%

Fuente: Colciencias.

- Muchas universidades han establecido intercambios de trabajo académico con homólogas de otros países y algunas han obtenido calificaciones internacionales, son muchos los programas de intercambio de estudiantes y profesores y convenios que vienen siendo suscritos a entidades del exterior. Todavía estamos lejos de que algunas de nuestras universidades califiquen dentro de las primeras 500 del mundo, situación que se repite a lo largo de la región latinoamericana.
- El crédito estudiantil y las becas han aumentado considerablemente en los últimos años, gracias al Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), a las propias universidades y a entidades como Colfuturo. Es importante reconocer el esfuerzo del instituto, particularmente en el beneficio a jóvenes de los estratos 1 y 2, a través del programa Acces, (ver tabla 10). El mayor esfuerzo del gobierno, secundado por el sector empresarial y las propias

Tabla N.º 10. Beneficiarios de crédito estudiantil. Icetex 2004 a 2010

	2004	2007	2010
Beneficiarios	20.761	38.584	28.987
% Acces	62%	79%	83%

Fuente: Icetex.

- universidades para lograr la meta deseada del 50% en la tasa de matrícula debe centrarse en el incremento de los créditos estudiantiles y de las ayudas adicionales. No debe esperarse que los inversionistas extranjeros o locales con ánimo de lucro estén con ganas de ofrecer estos créditos y becas y, es allí, donde deben atacarse los problemas de matrícula y deserción.
- El crecimiento de la matrícula es importante y se debe a la participación equilibrada de universidades públicas y privadas, siendo importante el esfuerzo de las primeras en la última década. Estos avances deben ser motivo de satisfacción nacional, sin que ello signifique que debemos quedarnos en lo alcanzado, porque es largo el camino por recorrer. Un aspecto a resaltar es que la mayoría de las regiones, inclusive algunas muy apartadas, cuentan con sus propias IES públicas y privadas, lo que hace algunas décadas era impensable, ya que unas pocas ciudades concentraban la oferta de matrículas. Las tablas 11, 12, 13 y 14 muestran la evolución de la matrícula y la tasa bruta de cobertura.

Tabla N.º 11. Crecimiento de la matrícula por nivel de formación

	2003	2007	2010	Crecimiento
Técnica profesional	55%	20%	-49,8%	6,9%
Tecnológica	1,3%	7,7%	51,2%	16,9%
Universitaria	3,6%	4,4%	3,4%	4,2%
Especialidad	-20,6%	-14,0%	9,9%	1,1%
Maestría	32,5%	9,7%	16,8%	17,6%
Doctorado	66,6%	27,5%	42,6%	26,7%

Fuente: MEN, SNIES.

**Tabla N.º 12. Tasa bruta de cobertura
(según censo de 2005)**

	2002	2006	2010
Matrícula	937.889	1.219.954	1.597.928
Población de 17-21 años	3.839.783	4.064.849	4.285.741
Tasa	24,4%	30,0%	37,1%

Fuente: MEN, SNIES.

vadas, siendo importante el esfuerzo de las primeras en la última década. Estos avances deben ser motivo de satisfacción nacional, sin que ello signifique que debemos quedarnos en lo alcanzado, porque es largo el camino por recorrer.

A pesar de los logros enumerados tenemos una crisis latente, no tanto institucional y de capacidad del aparato universitario como de resultados del producto ofrecido al mercado; se pue-

Tabla N.º 13. Oferta/demanda en educación superior (segundos semestres)

	2002		2005		2008	
	Oferta	Demanda	Oferta	Demanda	Oferta	Demanda
Tecnológica	46.017	80.673	63.252	79.528	69.943	111.603
Técnica Profesional	26.746	44.017	39.165	34.467	30.516	55.303
Universitaria	186.937	647.222	232.596	536.262	284.804	696.724
Total	259.700	771.912	335.013	650.257	385.263	863.630

Fuente: MEN, SNIES.

**Tabla N.º 14. Tasa de absorción
(estudiantes que solicitan/matriculados)**

	2002	2005	2008
Tecnológica	57%	80%	63%
Técnica	61%	114%	55%
Universitaria	32%	43%	41%
Total	37%	52%	45%

9. La mayoría de las regiones colombianas tienen sus propias universidades públicas y privadas.
10. El crecimiento de la matrícula es importante y se debe a la participación equilibrada de universidades públicas y pri-

de hablar de una deficiencia de la universidad colombiana frente a las necesidades y esperanzas de la sociedad. Si miramos otras dimensiones del problema, centradas en los resultados o productos del proceso de enseñanza de la educación superior, como son la capacidad de generar empleos e ingresos para los nuevos graduados³, la altísima deserción, el costo creciente de la educación superior, los bajos efectos en el crecimiento económico, la baja producción investigativa, la falta de pertinencia de algunos programas y la mediocridad de muchos egresados (medida por las pruebas SABER PRO-ECAES) estamos ante una situación preocupante que requiere correctivos de fondo. La tabla 15 muestra la gravedad del problema de la deserción, que debería atacarse, prioritariamente, como medida para aumentar la producción del sistema.

³ Según el Observatorio Laboral para la Educación (2009), de los graduados entre 2001 y 2009 en el nivel tecnológico solo el 73,6% estaban vinculados al sector formal de la economía y de los graduados del nivel universitario solo el 76,7%. El salario promedio de los graduados universitarios en 2009 era de \$1.539.666, un poco menos de tres salarios mínimos legales vigentes. www.mineducacion.gov.co

Tabla N.º 15. Deserción en la educación superior 2002-2010 (número de desertores en un período/ número de no graduados dos períodos atrás)

	2002	2005	2010
Semestral	N.D.	13,1%	12,9%
Cohorte	52,6%	48,3%	45,4%

Fuente: MEN, SNIES.

La verdadera crisis de la educación superior, dificultad que comienza desde el preescolar, sigue en la educación básica y media y culmina en la superior, ha sido estudiada, planteada y resuelta por el MEN y, por consiguiente, no se ataca con las normas propuestas, que siendo aceptables para otros efectos, apuntan a mejorar los índices cuantitativos, reclasificar los tipos de IES, profundizar la vigilancia y control, estimular la participación del capital privado y fomentar la investigación de alto nivel, sin resolver las fallas y defectos descritos arriba. Para entender la que pudiéramos llamar crisis subterránea o latente de la universidad colombiana debemos averiguar primero, en qué estamos fallando y, cuáles son los problemas y limitaciones de fondo.

Verdaderas debilidades del SES

Comenzamos por señalar algunas debilidades actuales que pueden devenir en una crisis en el plazo mediano, no del sistema ni de sus instituciones sino de los productos o resultados del proceso educativo:

1. La capacidad del sistema económico para garantizar empleo profesional a los recién graduados es insuficiente y el SES no puede hacer lo necesario para mitigar la situación.
2. La deserción, cercana a la mitad de los estudiantes que ingresan, es más grave aun que no tener una tasa de matrícula universitaria alta.
3. La pésima calidad de algunas entidades llamadas “de garaje” y, por consiguiente, de lo que produce, impide al sistema cumplir con los objetivos educativos.
4. La no pertinencia de muchos cursos que no se enfocan en la realidad social influyen en el problema de empleabilidad y en la deficiente productividad de la economía.
5. Los altos costos en que se está incurriendo por cuenta de exigencias exageradas para convertir a todas las IES en centros de investigación avanzada puede ser un factor que impida la expansión de la matrícula o mejoras en otras funciones tan importantes como la investigación.
6. La ausencia o deficiencia de las ciencias básicas en la mayoría de los currículos que afecta la comprensión de materias clave incluidas en los planes de estudio.
7. Las falencias de muchos estudiantes egresados de bachillerato que llegan a la universidad con protuberantes vacíos en matemáticas, segunda lengua, comunicación verbal y escrita, lecto-escritura y razonamiento lógico-argumentativo constituyen un impedimento para el aprendizaje efectivo durante los estudios universitarios.
8. La mínima preparación pedagógica de la mayoría de los docentes como factor negativo en el proceso enseñanza-aprendizaje.
9. El retraso en la educación virtual es una debilidad que influye en la ineficiencia de la docencia.
10. La poca importancia que el país le ha dado a la formación técnica y tecnológica, favoreciendo un “doctorismo” ya desueto, nos está limitando en la competitividad frente a otras naciones.
11. La limitada integración de la universidad con la base del sistema educativo y con la sociedad, de la cual está desarticulada, mantiene a las instituciones en un ambiente artificial y aislado.
12. La falta de equidad que deja fuera del sistema a muchos jóvenes talentosos, constituye una pérdida de recursos y mantiene a la educación superior como elitista.

13. La matrícula relativamente baja de los programas de posgrado, incluyendo especialidades que se ha estancado, maestrías que viene aumentando y doctorados que a pesar de su incremento, con-

tinúa siendo muy baja para los requerimientos del propio sistema universitario y de la investigación científica. La tabla 16 muestra los estudiantes que cursan posgrado.

Tabla N.º 16. Número de estudiantes de posgrado

Nivel de formación	2002		2005		2009	
Especialización	55.133	88%	45.970	78%	54.904	70,7%
Maestría	6.776	11,5%	11.980	20,3%	20.386	26,3%
Doctorado	350	0,5%	968	1,7%	1.631	3,0%
Total	62.259	100%	58.918	100%	76.921	100%

Fuente: MEN, SNIES.

De los problemas, el más crítico en nuestra opinión, es el que la universidad no ejerce el papel que le corresponde de liderazgo como cerebro y guía de la sociedad⁴, sino se resigna a actuar como fábrica de graduandos, produciendo en serie cada vez más de lo mismo, pensando que con ello se está dando respuesta a las demandas del mercado o a las aspiraciones de millares de bachilleres que solo buscan un diploma que los acredite ante la comunidad como “doctores”. En nuestro medio la mayoría de las IES no actúan como faro cultural, social y político y se ha escondido en torres de marfil académicas, alejada de las realidades. La universidad debe recobrar el liderazgo que tuvo durante la Independencia con el que tanto contribuyó a ésta y a la República naciente. El país está en mora de revisar las conclusiones de la misión de sabios que bajo la coordinación de Gabriel García Márquez advirtió sobre los peligros de no efectuar cambios sustanciales en nuestra educación, algo parecido a lo que el grupo *Paidea*, liderado por Mortimer Adler, propuso para Estados Unidos hace algunos años.

En el análisis de temas de tan largo plazo como el de la educación, resulta útil la aplicación de perspectivas amplias mirando desde el pasado hacia el futuro. Nuestro país tiene una larga y respetable tradición universitaria desde comienzos de la Colonia, cuando se crearon varios colegios y universidades como la del Rosario, la Javeria-

na y la Santo Tomás. Durante los comienzos de la República nos detuvimos en el crecimiento de centros universitarios, pero por lo menos hubo un debate permanente sobre el enfoque y las metodologías de la enseñanza superior al constituirse la Universidad Central en Bogotá, Caracas y Quito y, décadas más tarde, la Nacional y la de Antioquia en el siglo XIX.

El siglo XX, especialmente después de la Segunda Guerra, fue testigo del nacimiento de muchas universidades de carácter público y privado y del crecimiento de la matrícula universitaria hasta llegar a la situación actual, en que nos destacamos en el concierto de América Latina, como un país con vocación universitaria; sin embargo, estamos a mitad de camino y por ello debemos formularnos un cuestionamiento permanente sobre si el volumen de la educación superior es el adecuado para las necesidades y la demanda permanente; si debemos invertir más como sociedad en la educación superior y si los presupuestos de la universidad estatal son suficientes; si la universidad debe convertirse, primordialmente en motor de la investigación científica avanzada, y de qué tipo de investigación; si debería incrementarse el apoyo a estudiantes talentosos de bajos ingresos; si es mejor subsidiar la demanda que la oferta y si se debe estimular el mayor desarrollo de iniciativas privadas ligadas a la expansión del SES, o el énfasis debe ser puesto en la universidad esta-

⁴ Bell, Daniel. *The postindustrial society*. En la introducción. “La universidad en la institución más importante en la sociedad post-industrial”.

tal; si la calidad de la enseñanza es satisfactoria o debe exigirse mayor compromiso de mejoramiento y a qué ritmo deben aumentarse las exigencias de inversión para lograr mejoras en calidad de los programas ofrecidos por las IES; si los currículos son pertinentes o deben ser reformulados pensando en los cambios tecnológicos y sociales y en el país que deseamos; si nuestros bachilleres llegan con los prerrequisitos necesarios o es indispensable establecer programas remediales; si nuestras

instituciones están maduras para ampliar los intercambios con pares de otros países y cuáles deben ser las estrategias; si es mejor tener un conjunto pequeño de universidades de alto rango académico o debemos procurar el fortalecimiento de un número mayor de universidades de rango medio distribuidas en todo el territorio, cerrando muchas de las IES de mala calidad; y si debe aceptarse el criterio de negocio mercantil en el SES.

Segunda parte

2. ¿Qué universidad necesita Colombia en el siglo XXI?

A continuación enumeramos algunas propuestas sobre lo que se debería esperar del sistema de educación superior, incluyendo universidades y otras instituciones de formación profesional, tecnológica y técnica. Se trata de una lista de expectativas tentativa que merece una reflexión detenida antes de proceder a la aprobación de la reforma propuesta, para establecer qué aspectos de la misma son urgentes, cuáles necesarios y cuáles pueden terminar siendo perjudiciales.

2.1 El sentido y misión de la universidad colombiana

La universidad debe constituirse como el núcleo pensante principal de la sociedad colombiana y orientadora del país en las formulaciones de su ruta de cambio. Es decir, necesitamos

una universidad pensante, comprometida fuertemente con la comunidad nacional e influyente con las comunidades regionales, que ejerza un liderazgo que le corresponde en los diversos campos del saber. Esto implica una universidad más pertinente en sus programas docentes y enfoques de investigación y extensión.

El SES (que incluye a todas las IES) tiene una responsabilidad directa en la formación del capital humano y del capital social, contribuyendo de esa manera a la conformación de una élite profesional de la que dependerá en buena medida tanto el desarrollo económico, como el social y cultural de la nación. Del sistema educativo depende la formación de una amplia clase media profesional que permita la creación de empleos de mejor calidad, que contribuya a la estabilidad de la demanda y presione el mejoramiento del estándar de vida de la comunidad. Esto no puede confundirse con la producción masiva de

profesionales, simplemente para alcanzar mejores indicadores internacionales o por satisfacer la demanda. El país debe reflexionar cuidadosamente sobre cómo debe ser la pirámide de los egresados, cuantitativa y cualitativamente, pensando en las profesiones y oficios que demandarán nuestra sociedad y los mercados internacionales.

2.2 Educación como instrumento para igualar oportunidades

Siempre se ha considerado a la educación, comenzando desde el preescolar y la escuela primaria, como uno de los medios más efectivos para alcanzar igualdad de oportunidades entre los miembros de una nación. Un joven (o una joven) talentoso, ambicioso y aplicado a sus estudios debe tener la oportunidad de llegar a ser un profesional exitoso, y la sociedad debe apoyarlo cuando no cuenta con los recursos económicos para pagar sus estudios.

En la educación superior colombiana la inequidad salta a la vista. En un estudio de la Universidad de los Andes se muestra que la tasa bruta de escolaridad entre 2002 y 2007 fue apenas de 6,35% para el estrato más bajo y de 77% para el de mayores ingresos⁵. Los sistemas de becas y créditos para los jóvenes talentosos de estratos bajos han crecido, pero deben ampliarse en número y suficiencia del apoyo, incluidos los gastos de manutención, además de la matrícula. La mayoría de los becados o beneficiarios de créditos necesitan ayuda para el pago de material educativo, vivienda, transporte y subsistencia, ayuda que haría más eficiente el simple crédito o beca para el pago de matrícula y otros gastos académicos. Es importante continuar y profundizar la reflexión sobre lo que en educación se considera igualdad de oportunidades, qué tanta equidad podemos ofrecer como sociedad, qué estrategias existen o pueden crearse para ser más equitativos, desde el comienzo de los procesos de aprendizaje hasta la vida laboral y cuáles deben ser las prioridades y preferencias en materia de equidad.

⁵ Orozco, Luis E. *La política de cobertura, eje de la revolución educativa 2002-2008*. Universidad de los Andes. Bogotá.

⁶ Fernando Sánchez Torres. "Formación ponderada". *El Tiempo*, julio 23, 2011.

2.3 Crecimiento cuantitativo del SES

El SES debe seguir creciendo a un ritmo razonable⁶, de manera que al responder a la demanda por nuevos cupos, no se precipite en expansiones que van más allá de su real capacidad de crecimiento y que terminen afectando la calidad de la enseñanza. La expansión del sistema debe ser propiciada y controlada por el MEN, partiendo de la capacidad de las actuales universidades para aumentar su oferta, sin caer en el mercantilismo fruto de la ambición de obtener utilidades con mínimas inversiones y a corto plazo. **La inversión con ánimo de lucro debería limitarse a la formación técnica y tecnológica** por ser éste el campo donde menos oferta de calidad existe, el que más crecimiento requiere en el país y en el que la experiencia de otros países puede aprovecharse localmente. El actual conjunto de universidades colombianas, mejorado desde luego, está en capacidad de ampliar el número de cupos para alcanzar los niveles que desea el gobierno, si se crean los estímulos para ello, sin necesidad de invitar a inversionistas foráneos que van de país en país en ferias, no ofreciendo nuevos aportes en ciencia y pedagogía, sino construyendo negocios con baja inversión y buscando la mayor y más rápida rentabilidad.

2.4 Pertinencia y calidad de la enseñanza

Es necesario profundizar el debate sobre lo que se entiende por calidad en la educación superior y general. Algunos se contentan con alcanzar ciertos estándares, ya que éstos son fácilmente medibles; otros consideran que la calidad debe corresponder al enfoque y capacidad pedagógica y, finalmente, hay quienes piensan que la calidad involucra a todos los medios (académicos y de gestión administrativa) aplicados por las instituciones educativas para ofrecer una enseñanza eficaz; es decir, que logre sus objetivos en términos de capacidades, competencias, aptitudes y valores a costos razonables. Uno de los mejores

instrumentos para medir la calidad es mediante la comparación entre países, medida por las pruebas internacionales. Lamentablemente a nuestro país le ha ido muy mal en esas pruebas, especialmente en áreas que son críticas para la competitividad.

Los esfuerzos para garantizar la calidad de la enseñanza deben mantenerse e incrementarse con los actuales mecanismos a disposición del MEN, la autoevaluación adelantada por las propias IES, la asesoría y el apoyo del Cesu, del CNA, del Conaces y del Icfes y con la aplicación razonable que se dé a la inspección y vigilancia. La supervisión de la calidad debe extenderse a todas las IES con el mismo rigor que hoy se aplica a las universidades, porque existe la impresión de que se es muy riguroso con las universidades y laxo con otras de menor rango. El fomento, además de la inspección y vigilancia, debe incluir medidas positivas para aumentar el número de instituciones acreditadas, dando tiempo suficiente a las que aún no lo están para incorporarse en la categoría máxima de acreditación. Las universidades acreditadas deben obtener privilegios y estímulos especiales por el esfuerzo aplicado a la acreditación, por ejemplo, en la financiación de sus proyectos de investigación, en créditos estudiantiles, en becas para doctorados y en el valor permitido de la matrícula y otros ingresos académicos.

2.5 Formación humanística integral

La formación de la persona no termina en el hogar o en la educación básica, ésta se prolonga a lo largo del periplo estudiantil hasta la universidad y más allá. Muchas universidades e IES se contentan con transmitir información, conocimientos y destrezas para cumplir con estándares de competencias establecidos y descuidan la formación humanística y de valores, determinante para la vida íntima del egresado. El resultado es decepcionante, pues los profesionales, tecnólogos y técnicos que el SES entrega a la sociedad se pueden desempeñar exitosamente en su campo profesional o técnico, pero con frecuencia no logran convertirse en buenos ciudadanos, buenos padres

y buenos amigos. Es preocupante el poco sentido ético y la falta de responsabilidad de muchos jóvenes profesionales con graves consecuencias para la sociedad. A pesar de lo apretada que es la malla curricular, es urgente encontrar espacios para la formación del ser humano y no solo para la instrucción del futuro profesional.

2.6 La duración del ciclo educativo superior

Los programas universitarios en pregrado deben acortarse en lo posible mediante planes de estudio muy eficientes, apoyos didácticos y ofreciendo a la vez mejores y más amplias opciones de posgrado con el objeto de que los profesionales profundicen en estudios relacionados directamente con su experiencia laboral⁷. Las opciones de posgrado deben incluir las especializaciones, área en la que el país tiene larga experiencia, los magísteres de profundización profesional y de investigación, los doctorados y posdoctorados en investigación avanzada. Es interesante el ofrecimiento de la doble titulación, pues abre las perspectivas de vinculación laboral o el de un título mayor y otro menor.

En síntesis, el período de estudios de educación superior puede ser largo si se llega al grado de doctor (PhD), éste debe ofrecer salidas tempranas con opción laboral y diploma, y un sistema propedéutico de retornos espaciados a los estudios en la medida de las necesidades del individuo. Si la educación es una actividad para toda la vida, las IES deben prepararse para ofrecer cada vez mejor oferta en cursos de educación continua y de extensión; en países de alto desarrollo la oferta de cursos posgraduados, de programas de extensión o de “refresco” es mayor que las mismas carreras profesionales. No es extraño que un alto porcentaje de los pensionados regrese después de la vida laboral a las bancas universitarias, o que los profesionales opten por seguir una segunda o tercera carrera.

⁷ La Universidad Nacional ha propuesto una reducción en el número de semestres de varios programas sin sacrificar el contenido básico y la calidad del aprendizaje.

2.7 La deserción y la elección equivocada de profesión

En Colombia, la deserción en la educación superior se acerca al 40% y su costo es muy alto para el país y las familias, ya que puede significar una inversión económica perdida, especialmente para grupos de estratos bajos, a la vez, de los años desperdiciados. La deserción debe ser atacada con una serie de medidas que van desde la orientación profesional, las entrevistas personales, la ayuda psicosocial y el apoyo académico de tipo tutorial, las becas y créditos estudiantiles, el reforzamiento en matemáticas, lenguas, lecto-escritura y ciencias y las facilidades para reingresar o cambiar de institución educativa.

Una meta deseable sería la de reducir la deserción al 25% o menos en los próximos diez años, lo que equivaldría a una tasa de matrícula mucho más alta que la que busca el MEN con la expansión cuantitativa de los ingresos. Debe estudiarse el efecto negativo que tiene el ingreso de personas muy jóvenes, o de estudiantes mal preparados en la básica secundaria y media, o con severos problemas personales o financieros, para lo cual, el Estado debería apoyar los esfuerzos de orientación vocacional y profesional, los cursos preparatorios y las actividades remediales.

La educación propedéutica desde la formación técnica y tecnológica es una alternativa interesante para permitir terminales de corto y mediano plazo y podría ensayarse en varios programas universitarios, que tendrían salidas a partir de dos o tres años de estudios con titulación no profesional.

2.8 Doctores, investigadores, profesionales o técnicos

En Colombia seguimos favoreciendo la producción de profesionales a pesar que las empresas productivas de bienes y servicios necesitan más tecnólogos y técnicos altamente calificados. La proporción entre educación universitaria (63%) y formación técnica y tecnológica (37%) debería revertirse a lo largo de las próximas dos décadas. Nuestra cultura es proclive a los títulos de “doctor” otorgándoles un alto rango social; en cambio los tecnólogos y técnicos, muy reconocidos en Europa, Asia y Estados Unidos, aquí son vistos con

desdén. En nuestra época de alta competencia tecnológica se necesitan menos médicos y abogados y más ingenieros, tecnólogos y técnicos. Así como no estamos de acuerdo con la idea de permitir la importación de programas profesionalizantes por parte de inversionistas del extranjero, sí **consideramos** útil permitir la incorporación de experiencia externa en los niveles tecnológicos y técnicos.

Por otro lado, el país debe hacer una reflexión sobre cuántos y qué tipo de doctores (PhD) se requieren en los diferentes campos y cómo deberán ser formados y, luego incorporados a las universidades y centros de investigación. India, Taiwan, Singapur, China y otros países tienen mucho que enseñarnos en esa materia.

Hoy observamos con preocupación, que se están entrenando doctores en universidades extranjeras poco reconocidas como entidades de ciencia e investigación, y que regresan sin haber adquirido los conocimientos, métodos y herramientas de la verdadera investigación científica. No se trata de sostener que solo la educación anglosajona y alguna europea continental están calificadas para otorgar los títulos de doctor, pero muchos programas doctorales no llenan los requisitos exigidos por los más altos estándares internacionales.

2.9 La investigación científica y aplicada

Este complejo tema social y académico daría para un escrito más extenso. De la misma forma como el país viene siendo influenciado por ciertos indicadores de logro cuantitativo aplicados en la escala internacional, se observa una preocupación muy marcada del MEN por alcanzar los estándares científicos de países de mayor desarrollo, copiando su experiencia en un corto lapso. Nadie puede desconocer que estamos hace tiempo en la era del conocimiento y que “la aldea global” se ha convertido en objetivo de todas las naciones al producir trabajos de investigación científica con estándares internacionales, especialmente si se considera que la competencia entre países y bloques así lo exige. Sin embargo, varios países han demostrado que no es necesario seguir la ruta lineal que va de la sociedad agrícola primaria, a la industrial secundaria y llegar a la posindustrial, de servicios o de conocimiento, terciaria.

Todos los pueblos que quieran sobrevivir en la competencia económica necesitan hacer un esfuerzo enorme en materia de ciencia y tecnología aplicable, de lo contrario, deberán someterse a ser sociedades marginales. Ese esfuerzo debe fundamentarse en las necesidades propias de cada sociedad, en su capacidad y en su manera de enfocar los problemas y la investigación y no en estereotipos de países que vienen recorriendo el camino de la ciencia hace siglos. Sin embargo, no es necesario y, quizás es imposible, seguir la ruta de países más desarrollados científica y tecnológicamente; algunas naciones asiáticas lo han hecho avanzando considerablemente, inclusive saltando etapas, como ocurre con Corea para citar solo un ejemplo.

En este momento aparecen una serie de interrogantes que debemos resolver. ¿Bastará con aumentar el porcentaje presupuestal dedicado a la investigación, pasando del 0,6%, de hoy, al 1 ó 2%, sin hacer otras cosas? Corremos el peligro de malgastar fondos que en otras actividades pudiesen ser más rentables o de crear una burocracia de investigadores de baja productividad. ¿Será suficiente entrenar un número considerable de doctores, o tener menos con mejor formación? Consideramos peligroso tratar de alcanzar indicadores numéricos sin definir las áreas o campos requeridos por el modelo de desarrollo propio del país. ¿Qué tipo de investigación necesitamos? Un país puede incursionar en las ciencias básicas o en las ciencias duras mientras que otros optan por investigación tecnológica; es decir, por aplicar los conocimientos científicos en derivados tecnológicos. **¿Se puede inducir la investigación con exigencias desde las normas?** Es lo que está haciendo hace varios años el MEN, obligando a las universidades a contratar doctores, abrir programas doctorales, dedicar enormes sumas a investigar, comprar equipos, mejorar laboratorios, adquirir bases de datos y revistas cuyo aprovechamiento es limitado, para finalmente, ofrecer muy pocos resultados en términos de patentes, artículos en publicaciones científicas indexadas o en desarrollos tecnológicos industriales u otros.

¿Podríamos saltar etapas? Sí, es posible, pero aún así debemos recorrer un camino difícil que comienza en la educación básica, en la enseñanza a los niños de la ciencia, las matemáticas y segundas lenguas, el desarrollo de industrias y servicios de alta tecnología con miras a la exporta-

ción, en la articulación entre el sector productivo, los servicios, el gobierno y los grupos de investigación, en el aumento de las revistas indexadas y, en el plazo medio, en el crecimiento de la masa crítica de científicos. ¿Cuánto invertir en ciencia? La respuesta la irá dando la demanda del sector productivo, de las ciencias sociales y de la cultura. ¿En quiénes se debe invertir? Colciencias, escuchando a los sectores reales de la economía, a las agencias gubernamentales, a las universidades y a las regiones deberá dar prioridad a las áreas de mayor demanda, autofinanciables en lo posible, o con probables tasas internas de retorno y donde existan grupos o conglomerados de investigación bien estructurados y consolidados.

2.10 Los costos de la educación superior

Estamos ante una escalada de costos educativos nunca antes vista, pero a veces necesaria, especialmente si aspiramos a una educación de alta calidad. La educación barata está pasando a la historia; el uso intensivo de tecnología implica grandes erogaciones en equipos de cómputo, redes de banda ancha, comunicaciones, simuladores, bases de datos y software en general; a ello sumemos las inversiones en laboratorios, las exigencias en bibliotecas (cada vez menos visitadas) y el costo de tener más profesores de tiempo completo. Hace rato pasamos por la enseñanza “de tiza y tablero”, que permitió la expansión del sistema a costos bajos, ahora cualquier crecimiento requiere inversiones considerables. Una alternativa es buscar inversionistas comerciales con los peligros que ello entraña, otra es el apoyo del Estado mediante erogaciones presupuestales directas (en universidades públicas) y programas de incentivos económicos para todo el sistema, representados en acceso a créditos, donaciones exentas de impuestos y subsidios especiales para la compra de elementos educativos. Otra opción, hasta ahora desaprovechada, es la de auspiciar las asociaciones, consorcios y *joint ventures* entre IES para que compartan costos en laboratorios, bibliotecas, bienestar estudiantil, profesorado de alta calificación o el establecimiento de centros de apoyo compartidos (laboratorios, bibliotecas, espacios deportivos, bienestar, etc.). Al paso que vamos, los superávit de las universidades no alcanzarán para atender los gastos de personal docente y las exigencias gubernamentales en nuevas inversiones.

2.11 La calidad de los recursos y la docencia

En educación como en otros campos, la calidad de la receta depende de los ingredientes empleados. Algunas de las grandes universidades del mundo se jactan de ocupar los primeros puestos gracias a que contratan a los mejores científicos y docentes, a que admiten a los estudiantes con mejores calificaciones y que, además, cuentan con los medios para brindar formación de excelencia.

En diferentes escalas esta consideración se aplica a todas las instituciones, por lo que se van creando círculos de excelencia muy cerrados, en donde las mejores universidades tienen altos ingresos, ya sea por matrícula o por aportes estatales, lo que les permite invertir y gastar más en una buena planta docente de tiempo completo, en equipos y ayudas didácticas, lo que redundará en prestigio por lo que a esas entidades suelen acudir los estudiantes más preparados en la secundaria y los que tienen mayor capacidad de pago. Así el círculo se va cerrando.

El país puede optar entre apoyar un grupo pequeño de universidades selectas e intentar por esa vía clasificar algunas entre las primeras 500 del mundo o, por lo menos, entre las primeras 100 de la región, o ampliar el número de la liga mayor, no a 20 ó 30, sino a 100 o más en un proceso lento y arduo, que al final permitirá mayor diversidad, más dinamismo, mejores posibilidades de ingreso a jóvenes de diferentes estratos y capacidad y mejor distribución territorial.

Corresponde al gobierno fijar los criterios, de evaluación, vigilancia y clasificación, pero además, fomentar permitiendo que el círculo no se reduzca sino se amplíe, mediante estímulos como préstamos para dotación, expansión de cupos y calificación del profesorado. Esto tiene mucha importancia si atendemos a criterios de equidad regional ya que un alto porcentaje de las universidades de alto rango se encuentran concentradas en tres o cuatro ciudades, principalmente en Bogotá.

2.12 Autonomía universitaria e inspección

Cada vez es más complicada la tensión entre los límites constitucionales de la autonomía universitaria y la función de vigilancia y control por parte del gobierno. El sistema debe moverse entre los dos polos. ¿Hasta dónde debe llegar la autonomía? La universidad suele ser considerada el cerebro de la sociedad y un recurso único para la formación de la inteligencia y para el descubrimiento de la verdad, por ello debe tener cierto fuero, en la antigua tradición de las facultades y los gremios académicos, sin que se coloque por encima de la sociedad como si fuera un ente superior. No cabe duda de la importancia de preservar la autonomía⁸ como libertad de cátedra, enseñanza, aprendizaje, investigación, opinión e inclusive de organización interna de las instituciones universitarias y, tal vez, de las IES en general, porque ello hace parte de las libertades sociales frente al Estado, que jurídicamente tampoco deben ser todopoderoso.

Esa autonomía, como las libertades personales, llega hasta donde se encuentra y choca con los límites del bien común cuya tutela corresponde al Estado. Sobre autonomía anotaba, Jaime Posada hace algunos años, lo siguiente: “La autonomía ha de ser, esencialmente, un estado de respetabilidad, un ejemplo de conducta, una aptitud para la convivencia y la concordia. La autonomía solo estará bien defendida cuando esa defensa se realice dentro de los cauces de la paz, de la juridicidad y de la consideración del derecho ajeno”⁹.

Y, entonces, nos preguntamos: ¿hasta dónde debe ir la inspección y vigilancia que la Constitución pone sabiamente en manos del presidente y del gobierno, en este caso el MEN? El mundo de lo social y de lo económico se encuentra altamente regulado y vigilado por el Estado ya que la libertad de acción total no es conveniente, como ocurrió en nuestro siglo decimonono cuando el legislador en algún momento permitió el libre oficio aun sin título universitario. Dentro de límites razonables, el Estado debe regular, vigilar, evaluar, fomentar, sancionar y validar los títulos,

⁸ Posada, Jaime. *Comentarios sobre la autonomía universitaria*. 1971, Bogotá.

⁹ Posada, Jaime. *Comentarios sobre la autonomía universitaria*. 1971, Bogotá.

sin que ello se convierta en persecución contra algunas instituciones, entendiendo que todas las IES están obligadas al gobierno efectivo y transparente, a buscar la excelencia académica y a la rendición de cuentas ante la sociedad.

La diversidad de enfoques y modelos educativos es interesante, pero en algunos aspectos es necesario establecer pautas razonables y esa tarea corresponde al MEN, valiéndose de su propia capacidad, de los pares académicos y de los órganos de asesoría, en los cuales las universidades deben tener amplia participación. Pero, ¿qué significa el fomento y cómo debe aplicarse? El fomento está definido en la Ley 30 de 1992, pero se confunde con acciones que ofrecen apoyo e incentivos a otras que obligan a seguir determinados patrones. Fomentar, según la Real Academia es dar calor natural o templado que vivifique o preste vigor, dar auxilio o protección¹⁰.

Los funcionarios públicos deben entender que el deber del Estado es proteger al SES, tutelándolo, estimulándolo, respaldándolo, para lo cual tienen a su disposición una larga serie de medios, comenzando por el entendimiento de lo que hacen las instituciones, que resulta de utilidad para el diálogo permanente y el sabio empleo del sistema de información integral (SIES) y las normas que regulan la educación superior en materia de garantía de calidad.

Pero, ¿qué hacer con las “universidades de garaje”? La protección debida a la sociedad, a las familias y a los estudiantes obliga al gobierno a vigilar y sancionar las conductas por fuera de las normas, sin llenar los requisitos para una buena enseñanza, independientemente del nivel, la modalidad, campo de acción o programa académico. Es posible que en el pasado resultara necesario tolerar la presencia de IES de baja calidad debido a la absoluta falta de oferta, pero hoy, permitir el funcionamiento de una IES sin que cumpla con todas las obligaciones correspondientes a su nivel es como aceptar la operación de una clínica clandestina. Ese tipo de entidades constituyen una especie de estafa a sus matriculados y son un peligro latente para la sociedad y, por ello, deben sancionarse como lo establece la ley.

2.13 Financiamiento y propiedad de las universidades

No puede negarse la importancia de obtener más financiación para el crecimiento del SES, tanto en el sector estatal como en el privado. Actualmente, el gasto nacional en educación superior supera los 15 billones de pesos anuales; es decir, cerca del 3,5% del PIB. Las universidades públicas tradicionalmente han estado bien financiadas, lo cual ha sido provechoso, porque muchas de ellas se han constituido en paradigma dentro del sistema, jalonándolo en temas como las ciencias básicas, los programas humanísticos y artísticos y la investigación, no seductores para el sector privado. El gasto de la Nación en el sistema de universidades públicas (SUP) es de 2.235 millones de pesos. En los últimos años, se han registrado tres hechos como positivos y dignos de elogiar por parte de las universidades estatales: en primer lugar, el aumento de la matrícula hasta el punto que desde el 2008 éstas han superado en número de matriculados a los de las universidades privadas, siendo hoy, una relación de 927.000 contra 747.000. En segundo término, el esfuerzo de las universidades públicas por diversificar sus ingresos de manera que el aporte oficial ha descendido al 55%, las matrículas han ascendido al 16%, las asesorías y consultorías constituyen el 12%, la educación continuada y la extensión el 3% y la investigación el 2%; antes eso no ocurría y se dependía, casi exclusivamente, de los aportes de la Nación o de los departamentos; y un tercer aspecto para resaltar, es el esfuerzo del sistema de educación superior estatal en investigación de buena calidad.

Entre las cuatro universidades públicas más importantes suman 1.125 grupos de investigación inscritos en Colciencias. Para cualquier país, el problema de aumentar exageradamente el gasto público en educación universitaria es que se establece una competencia por fondos con la educación básica que debe ser prioritaria en países en desarrollo; lo aconsejado por los organismos internacionales que han estudiado el impacto de la educación en los diferentes niveles¹¹ es que el esfuerzo fiscal en el nivel básico iniciado después de

¹⁰ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, 2001, 22.ª Edición.

¹¹ Banco Mundial. www.bancomundial.org.

la Segunda Guerra Mundial se mantenga, lo cual permite tener un cubrimiento total en primaria y, bastante aceptable, en secundaria y media, sin descuidar las obligaciones con el nivel superior. El gasto en la universidad pública es hoy bastante productivo y, por ello, debe incrementarse, en la medida de las disponibilidades fiscales. Celebramos la intención del proyecto de ley para incrementar los aportes oficiales a las universidades públicas, particularmente, cuando éstas han realizado un formidable esfuerzo.

El gasto nacional en educación privada depende de la capacidad de pago de las familias y de los precios de las matrículas; el Estado tiene obligaciones con las instituciones estatales y a las privadas les debe reservar otro tipo de estímulos sin comprometer partidas presupuestales, utilizando el crédito educativo que en alta proporción se encausa hacia universidades privadas de matrículas moderadas, o facilitando empréstitos para las IES que demuestren su esfuerzo en mejoramiento de calidad y ampliación de la oferta.

La propuesta gubernamental de reforma a la Ley 30 de 1992 recrea el debate sobre la propiedad de la universidad. Nuestras primeras universidades fueron confesionales con fundamento en el patronato del imperio español; después se crearon algunas universidades públicas y, durante el siglo pasado, se constituyeron numerosas universidades privadas sin ánimo de lucro y otras tantas oficiales, en la mayoría de las regiones. Unas y otras florecieron en un ambiente de armonía y complementariedad. Ahora se abre la posibilidad de permitir el ingreso de capital con ánimo de lucro en ambos tipos de entidades y se desea la presencia de inversionistas internacionales. En nuestra opinión, las universidades estatales deben continuar siendo exclusivamente públicas, aunque puedan adelantar programas de investigación y otros, asociadas al sector empresarial.

En las privadas el problema es diferente, pues se ha aceptado hasta ahora que el capital privado puede vincularse por medio de corporaciones o fundaciones sin ánimo de lucro, continuando una tradición colonial. En la práctica, universidades muy reconocidas funcionan como tales, aun cuando, otras operan con el ropaje legal de fundaciones perteneciendo a particulares o a grupos familiares. Algunos consideran que lo mejor es destapar esta práctica y sincerarla para que

tengan la opción de establecerse como sociedades anónimas; el punto es, que si lo hacen, deberían pagar los impuestos correspondientes a este tipo de persona jurídica y no seguir beneficiándose de la exención al impuesto de renta de que hoy gozan las fundaciones.

A diferencia de la inversión extranjera en la industria y la minería, el capital invertido en educación superior busca rápidamente llegar al punto de equilibrio sacrificando estándares de calidad o empleando medios como la educación virtual para evitar altos gastos salariales y presenciales. En esas condiciones se corre el peligro de convertir la educación superior en un negocio como ha ocurrido en el mundo del aseguramiento en salud, por lo que sería aconsejable limitar la participación del capital privado con fines lucrativos a IES no universitarias, particularmente, las entidades técnicas y tecnológicas.

Las actuales universidades e instituciones podrían estar en condiciones de expandir su radio de acción y ampliar la oferta, lo mismo que las universidades públicas, si acceden a incentivos financieros las primeras y, a mayor presupuesto, las segundas.

2.14 Presencia internacional de la universidad

La globalización comienza a sentirse en el mundo de las universidades. En primer lugar, por la difusión del conocimiento mediante la Internet y otros vehículos, en segundo lugar, por la apertura de muchas universidades y, finalmente, por razones mercantiles, ya que universidades y empresas del primer mundo, donde la demanda estudiantil viene decreciendo, encuentran nuevos mercados en países de menor desarrollo, en donde las exigencias son menores y, además, puede utilizarse en gran escala la educación virtual ya desarrollada en los países de origen.

Nuestras universidades deben entrar a actuar en la órbita internacional para aprender de la experiencia y conocimiento de las universidades del mundo desarrollado y aún de las de nuestros vecinos. Vale destacar el intercambio de profesores y estudiantes y, sobre todo, de redes de investigación que cada vez son mayores. Así como existe un Proexpo en el campo del comercio internacio-

nal, en el educativo debería funcionar una agencia similar, facilitadora de intercambios y alianzas. Algo de eso se propone en el proyecto de ley.

Colombia ocupa un lugar modesto en la escala de la educación universitaria a nivel internacional, como también ocurre con el resto de América Latina, salvo excepciones. Mientras logramos posicionar algunas universidades dentro de las 500 mejores del mundo o dentro de las primeras 100 de América Latina, es importante buscar una mayor participación aprovechando el interés de universidades de alto rango mundial en establecer programas conjuntos en otros países, continuar con el envío de profesionales colombianos a especializarse en el exterior y adelantar programas doctorales donde realmente éstos estén relacionados con la investigación avanzada, pues de lo contrario resulta mejor crear tales programas en nuestras universidades. No existe un modelo internacional considerado el mejor, pero es claro, que en materia de investigación y posgrados, el anglosajón cuenta con mayor prestigio y tenemos mucho que aprender de él.

2.15 Integración de la universidad con el país y el sistema educativo

La universidad colombiana sufre un cierto aislamiento del resto de la organización social y se mantiene en una especie de torre de marfil, debido a varias razones: en primer término, el mundo académico en general trata de mantenerse alejado de las influencias de otros espacios de interacción social como serían los mundos de la política y los negocios, evitando una cierta “contaminación”. Por otra parte, la universidad mira hacia el pensamiento universal que suele llegar de otros lados, especialmente de países de alto desarrollo científico y cultural y poco se impregna de realidades locales ya que no las suele estudiar por medio de investigaciones enfocadas hacia el país o sus regiones y tampoco se vincula a esas realidades propias con sus programas de extensión. Estas afirmaciones no involucran a todas las universidades, pues muchas sí **tratan de mantener un contacto vivo con la sociedad colombiana.**

La universidad pertenece y se siente parte de lo que se denomina “educación superior”, considerando, automáticamente, que el resto de

la pirámide educativa es inferior por definición. Esta es una equivocación grande, pues entre los dos niveles no existe solución de continuidad y lo que tenemos es un continuo, que va imprimiendo su huella en el estudiante desde sus primeros estudios. La antipatía o temor hacia las matemáticas nace de los primeros contactos con los números; el desprecio por la ciencia surge desde la escuela; la segunda lengua que no se adquiera tempranamente es muy difícil aprenderla en las aulas universitarias; la actitud crítica, la curiosidad, los hábitos de lectura y escritura se despiertan en el preescolar y la primaria; la creatividad se descubre y se fomenta en el pequeño.

Buena parte de la deserción y de las equivocaciones en la escogencia de las profesiones tienen origen en las deficiencias de la educación básica, lo mismo que las dificultades para adquirir capacidades científicas, matemáticas y otras. Es urgente establecer un diálogo entre educadores de todos los niveles.

2.16 Didáctica

En general, existe una mayor conciencia sobre la importancia de la pedagogía entre los educadores de primaria y bachillerato que entre los profesores universitarios a los que les suele bastar con conocer y manejar el contenido de la materia que dictan. La buena enseñanza parte del conocimiento de la pedagogía y la didáctica, ya que la información abunda en Internet, libros y revistas. Aunque se ha progresado, faltan desarrollos de tipo virtual, particularmente en los contenidos. Antes la queja era por el exceso de teoría, ahora es por el contrario, por la falta de fundamentación teórica de buena parte de la enseñanza. Todavía se abusa de la cátedra magistral, de clases muy numerosas y de la memorización y no se ha entrado de lleno en las discusiones abiertas, en la crítica, en la duda metódica, en la sana controversia. Necesitamos más talleres y seminarios que clases magistrales multitudinarias; más laboratorios y empleo de computadores que educación memorística, más fundamentos teóricos que datos y casuística.

Se ha progresado en el desarrollo curricular, en la articulación de las diferentes materias, en el despliegue de objetivos de aprendizaje basados en el estudiante, en la flexibilidad y posibilidad

de movilidad y utilización del sistema de créditos, gracias en parte a las exigencias del MEN para los registros calificados y la acreditación. Faltan desarrollos en la aplicación de conceptos y técnicas de evaluación, basados en el aprendizaje de habilidades, destrezas y actitudes conducentes a nuevas competencias y definitivamente, falta mucha lectura y trabajos de indagación.

2.17 Vacíos curriculares

La educación universitaria tiende cada vez a ser más técnica y orientada al ejercicio futuro de las profesiones dejando unos vacíos preocupantes, que en buena parte se pueden imputar a las falencias de la educación básica. Los principales

vacíos tienen lugar en las ciencias básicas, las matemáticas y la estadística, los idiomas, las competencias de comunicación, el empleo racional y eficaz de las TIC, los métodos de indagación-investigación y la formación humanística y ética. Tal vez, el espacio apretado del tiempo y la necesidad de cubrir una gran cantidad de conocimientos no permiten incluir estos importantes temas dentro de la malla curricular, pese a su importancia. Sin embargo, estas materias suelen ser prerrequisitos para el desempeño en asignaturas propias de las profesiones. Las matemáticas o las ciencias básicas, por ejemplo, son una exigencia para materias que se dictan en la mitad o al finalizar el plan de estudios. Los idiomas, especialmente el inglés, constituyen una necesidad porque la mayoría de las ciencias y las tecnologías actuales están escritas en esa lengua.

Tercera parte

3. Comentarios a la propuesta de reforma a la Ley 30 de 1992

El anteproyecto de ley es extenso (172 artículos frente a 144 de la Ley 30 de 1992) lo que no significa que se trata de una reforma total ya que la estructura de la ley vigente se mantiene aunque se actualiza y se complementa en general **con ajustes útiles**. Consta de ocho títulos distribuidos en diecisiete capítulos, bien ordenados. Los siguientes son los títulos: I. Del sistema de educación superior (SES); II. De la prestación del servicio público de la educación superior; III. De la formación y la comunidad académica; IV. De la investigación y la innovación; V. Del sistema de calidad de la educación superior; VI. De las relaciones en el sistema de educación superior y de éste con el contexto; VII. De la financiación, y VIII. Otras disposiciones. En comparación con la Ley 30, el proyecto está mejor organizado por títulos y capítulos, incorpora algunas definiciones fruto de la experiencia de casi dos décadas y, en nuestra opinión, **la mayoría del articulado propuesto es aceptable**.

Siguiendo este recorrido nos vamos a detener en algunos puntos por considerarlos inconvenientes, a saber: 1. La posibilidad de que sociedades anónimas con ánimo de lucro creen IES; 2. Que se permita a cualquier IES vigente desarrollar programas académicos en cualquier nivel previo registro calificado (esto viene de la Ley 30); 3. La exclusividad del nombre de universidad solo para aquellas que adelanten investigación; 4. El énfasis en la inspección y vigilancia sobre la autonomía; 5. La clasificación de los campos de acción; 6. Algunos títulos y capítulos constituyen una declaración de buena voluntad, pero no son eficaces, no se van a aplicar o no responden a los problemas (ejemplo: título IV sobre investigación e innovación).

El punto que más controversia ha suscitado es el relacionado con la autorización a sociedades en acciones con ánimo de lucro para establecer IES, incluyendo universidades. Durante las dis-

cusiones preliminares para ambientar el proyecto nunca se pudo lograr un acuerdo entre gobierno y universidades, pero el MEN ha insistido en su propuesta inicial, adicionando algunos instrumentos de control sin modificarla. Pareciera que éste es el aspecto del proyecto que más interesa al ministerio, tal vez por considerar que es urgente aumentar el tamaño de la matrícula y llegar a la meta del 50% de cobertura en pocos años.

A favor de la iniciativa gubernamental están la experiencia de los colegios privados que permitió aumentar la matrícula en toda la educación básica y media y la existencia de algunas IES que arropadas como fundaciones o corporaciones, en el fondo tienen “dueños” y que funcionan adecuadamente. Otro argumento, menos convincente, es la necesidad de atraer capitales externos o, tal vez la exigencia, hasta ahora no pública, de incorporar estas autorizaciones como parte de compromisos para lograr el TLC con Estados Unidos.

En contra de la medida se han esgrimido argumentos fuertes. En primer lugar, no es claro que se esté requiriendo inversión extranjera o que sea indispensable atraer capital privado con ánimo de lucro para ampliar el número de matriculados, ya que las 80 universidades existentes podrían aumentar su capacidad si recibieran incentivos. Es muy probable que las instituciones sin ánimo de lucro terminen contagiándose de las lucrativas por efectos de competencia entre unas y otras; si el negocio resulta atractivo en el mediano plazo terminaremos con una verdadera privatización de la educación superior, algo similar a lo que ocurrió con el sistema de salud, perdiendo el MEN la capacidad de rectoría que hoy tiene.

Los inversionistas privados buscarán utilidades en el corto plazo a costa de la calidad ofreciendo los programas más rentables y no los que requiere el país y empleando metodologías de menor costo como son la educación virtual, la cátedra con presencia multitudinaria y otras. Difícilmente los nuevos inversionistas incursionarán en el área de investigación científica y mucho menos en las áreas básicas. No se espera que sean las grandes universidades del mundo las que lleguen a Colombia a compartir su experiencia, en cambio vendrán empresas con vocación financiera. Además, el proyecto invita a que las actuales corporaciones o fundaciones puedan participar

en la constitución de sociedades por acciones, creándose una zona gris, ambigua. En cambio el articulado no se pronuncia sobre qué hacer con algunas IES actuales que funcionan y podrán seguir funcionando con ánimo lucrativo; hasta ahora el MEN y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público han tolerado esa situación.

Al señalar algunas condiciones muy estrictas para alcanzar el registro calificado institucional, el MEN reducirá el número de universidades a un club muy exclusivo de unas 20 ó 30. Esta medida parece buena en principio, pues es verdad que algunas de las 80 universidades actuales no merecen esa categoría. Tal vez resultaría mejor tener **dos tipos de universidades**: las orientadas a la investigación y las meramente profesionalizantes, con menor énfasis en investigación.

Aunque el proyecto propone algunos incentivos para las universidades, por ejemplo, poder abrir programas en todo el territorio sin necesidad de someterse a nuevos registros calificados, es evidente que el esfuerzo por pertenecer al grupo selecto de las instituciones de investigación debería ser compensado con recursos diferentes al producido por la matrícula. El MEN propone un sistema de aseguramiento de calidad interesante, que bien aplicado sería muy útil para cancelar las autorizaciones a las llamadas “universidades de garaje”; sin embargo, en la práctica hace muy poco y éstas continúan operando sin mayores trabas.

El nivel de la institución debe guardar relación con los programas ofrecidos por ésta. La Ley 30 (el proyecto lo repite) permite a cualquier IES desarrollar programas de diferente nivel, cuando deberían existir varias categorías de mayor a menor: universidad de investigación, que podría ofrecer todos los programas hasta doctorado; universidad profesionalizante que ofrecería programas hasta la categoría de maestría de profundización; las instituciones universitarias que podrían ofrecer programas solo de profesional universitario; las tecnológicas hasta tecnología y las técnicas hasta el nivel técnico. El nivel de las llamadas instituciones universitarias debería ser una escala temporal de preparación para llegar a la categoría siguiente de universidades profesionalizantes.

Desde la Ley 30 tenemos una clasificación curiosa de los “campos de acción” que no se modifica en el anteproyecto. Los campos de acción son la

técnica, la ciencia, la tecnología, las humanidades, el arte y la filosofía. A manera de discusión, algunos podrían sostener que la filosofía podría hacer parte de las humanidades (para los efectos del sistema) o que la ciencia y la tecnología pertenecen a la misma familia, o que los programas de derecho no hacen parte de los mencionados campos de acción y deberían tener uno propio y lo mismo sucedería con los programas pedagógicos que estrictamente no caben en los campos actuales. Es posible que esta clasificación no tenga consecuencias jurídicas ni prácticas, pero si está incorporada a la ley, debe obedecer a criterios lógicos.

Si revisamos la lista de problemas latentes presentados al comienzo de este escrito, encontramos que para muchos de ellos el articulado propuesto no ofrece soluciones eficaces. Desde luego, no todos los problemas se deben resolver normativamente y, de otro lado, muchas normas se aprueban sin la intención de atacar problemas concretos.

El anteproyecto no contempla disposiciones para estimular en las universidades la “empleabilidad”; los artículos sobre deserción, que es un problema crítico, son mínimos y poco efectivos; el proyecto no plantea medidas para detener los incrementos en los costos de las universidades, pero sí ofrece una serie de soluciones financieras en los títulos VI y VII; no se contemplan disposiciones para impulsar la enseñanza de las ciencias básicas ni para remediar la falta de competencias en algunas áreas (matemáticas, inglés, ciencias, comunicación) de los jóvenes que ingresan a las IES; no se incluyen disposiciones para promover los estudios pedagógicos entre profesores de educación superior; fuera de lo que existe hoy, no se introducen nuevas estrategias para desestimular las IES de baja calidad y, finalmente, aunque se mencionan repetidamente, no se perciben estímulos para impulsar los niveles técnicos y tecnológicos.

4. Consideraciones finales

Resumimos nuestras observaciones en los siguientes puntos:

1. Se debe mirar integralmente para entender muchos de los problemas de la educación superior, desde la base y como un continuo que dura toda la vida del individuo.
2. Para entender el producto que debe ofrecer el SES es útil hacer un ejercicio sobre lo que necesita el país, lo que demandan los bachilleres y lo que el sistema puede ofrecer.
3. Para que el "actual" SES pueda expandirse sin bajar la calidad, sería importante desarrollar medidas de fomento y mecanismos de incentivos al actual conjunto de IES antes de pensar en atraer inversionistas foráneos o locales con ánimo de lucro.
4. Es conveniente promover una serie de categorías a partir de las instituciones de formación técnica hasta el núcleo de excelencia integrado por universidades con vocación de investigación científica de altos estándares.
5. Deben estimularse más los subsidios a la demanda que los aportes a la oferta, tanto en instituciones estatales como privadas y dentro de estas debe favorecerse a los jóvenes talentosos en todos los estratos.
6. Es importante estimular la vinculación de profesores idóneos, estudiantes talentosos y medios didácticos efectivos.
7. El país debe dar más impulso a la formación técnica y tecnológica como respuesta a los desafíos del mercado futuro de bienes y servicios.
8. Es necesario definir qué tipo de investigación necesita y puede realizar el país

y qué estrategias deben adoptarse para alcanzar objetivos realistas.

9. Debe mantenerse la tradición de las fundaciones de utilidad común en la educación universitaria y permitir la presencia de sociedades comerciales solo en la educación técnica y tecnológica.
10. Se deben redefinir los tipos de instituciones de la educación superior de acuerdo con su misión, capacidad y función.

11. Es necesario definir con claridad los campos de acción de la educación superior.

12. El SENA no debe ser universidad sino una institución que mantenga su responsabilidad de formación vocacional.

13. Es mejor continuar con la acreditación voluntaria que ha dado excelentes resultados que obligan a las IES a acreditarse.

5. Glosario de abreviaturas

Cesu	Centro de Estudios Superiores Universitarios
Conaces	Comisión Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación
CNA	Comisión Nacional de Acreditación
Ecaes	Examen de Estado de Calidad de la Educación Superior SABER PRO
Icetex	Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior
Icfes	Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación
IES	Instituto de Educación Superior
MEN	Ministerio de Educación Nacional
SES	Sistema de Educación Nacional
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SEU	Sistema de Educación Universitaria
Sies	Sistema de Información de la Educación Superior
Snies	Sistema Nacional de Información de la Educación Superior
SUP	Sistema de Universidades Públicas
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TLC	Tratado de Libre Comercio

6. Bibliografía

Banco Mundial. www.bancomundial.org, consultada en julio de 2011.

Bell, D. (1974). *The post industrial society*. En la introducción: “La universidad es la institución más importante en la sociedad post-industrial”, New York: Harper Colophon Books.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. (2001). 22.^a Edición.

Observatorio Laboral para la Educación. www.mineduacion.gov.co, consultada en agosto de 2011.

Orozco Silva, L.E. (2010). *La política de cobertura. Eje de la revolución educativa, 2002-2008*, Bogotá: Universidad de los Andes.

Posada, J. (1971). *Comentarios sobre la autonomía universitaria*. Bogotá.

Sánchez Torres, F. (2011). “Formación ponderada”. *El Tiempo*, julio 23, Bogotá.

Esta obra se terminó de imprimir en noviembre de 2010
en los talleres gráficos de Impresos JC Ltda.
Carrera 62 No. 4 D-27, tels.: 261 65 88 - 261 03 89
Bogotá, D. C., Colombia