

UNIVERSIDAD Y ESTADO: ¿QUE TANTO REFORMO LA LEY 30?

Ricardo Lucio A.*

La educación superior colombiana es bastante atomizada y dispersa: cerca de medio millón de estudiantes están matriculados en más de doscientas instituciones, de tipo universitario y no universitario, entre las cuales conviven las estatales de régimen nacional, departamental y municipal, con las privadas que, bajo la forma jurídica de fundaciones o de corporaciones, responden a intereses de tipo confesional, económico o académico más o menos independiente. Este panorama institucional estaba reglamentado hasta ahora por una serie de decretos que, expedidos en 1980, trataron de reglamentar y organizar el conjunto de instituciones surgidas en las décadas anteriores, en un contexto caracterizado por una modernización parcial e incompleta del Estado, un proceso de urbanización, a veces violento, de la sociedad y un modelo proteccionista de la economía.

El 29 de diciembre de 1992 el Presidente de la República sanciona la Ley 30, "por la cual se organiza el servicio público de la educación superior", que reemplaza a la legislación de 1980. Este hecho suscita una serie de interrogantes, tales como los siguientes: ¿qué justificaba y hacía necesaria esta nueva norma?, ¿qué actores, y en representación de qué intereses, entraron en juego en el proceso de su elaboración?, ¿qué

cambia la ley?, vale decir, ¿hasta qué punto podemos hablar de unas nuevas reglas de juego, de una reforma sustancial de la educación superior colombiana, o se trata más bien de un tratamiento cosmético a la misma? El presente artículo pretende brindar elementos para responder a estos interrogantes¹.

SOPLAN VIENTOS DE REFORMA

Dos hechos ocurrieron a finales del gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) que contribuyeron a despertar la conciencia sobre la necesidad de una reforma profunda de la educación superior. El primero de ellos fue el debate sobre la "calidad, eficiencia y equidad de la educación superior colombiana" que organizó el ICFES² en forma de seminario permanente, con el concurso de prestigiosos académicos nacionales e internacionales³. El debate no se dio en circunstancias muy propicias: por un lado, existía un agudo enfrentamiento entre la dirección del ICFES y las instituciones privadas, debido a algunas medidas de control que se tomaron para tratar de frenar ciertos abusos de algunas de éstas; la violencia social desatada en ese momento por la guerra con el narcotráfico, por otro lado, hizo que pasaran a un

* Filósofo, profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

1 Gran parte de la información sobre el proceso de elaboración de la Ley 30 ha sido tomado de una investigación realizada por Blanca Lilia Caro en el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, "Autonomía y calidad: Ejes de la reforma de la educación superior en Colombia", por publicar en 1993. El análisis, sin embargo, es responsabilidad del autor del presente artículo.

2 Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior.

3 Las memorias de este seminario fueron publicadas por el ICFES, en tres tomos, en 1990.

segundo plano, de cara a la opinión pública, muchos de los planteamientos realizados. Quedó, sin embargo, la inquietud de que el sistema universitario estaba muy lejos de responder a los retos que supondría una apertura económica del país, en ese momento en cierres.

Precisamente en este contexto de modernización se sitúa el segundo hecho que conviene destacar: se trata de la misión de Ciencia y Tecnología convocada por el gobierno, que realizó una especie de inventario sobre la infraestructura científica y tecnológica del país, y diseñó los soportes legales y administrativos para una política más coherente al respecto. Con la misión también quedó claro que las universidades del país tendrían que repensar su tarea de producción, circulación y democratización del conocimiento científico y tecnológico, si querían convertirse en instrumentos eficientes de modernización de la sociedad.

El plan de desarrollo del gobierno de César Gaviria (1990-1994) no pareció darle inicialmente mucha importancia a la educación superior; las prioridades en materia de educación parecían más bien ir por los lados del mejoramiento de la calidad de la primaria y de la expansión de la secundaria. Se anunciaba, inclusive, que el ICFES debería perder un poco de perfil; asunto que vino a corroborar indirectamente su nuevo director, al anunciar medidas de posible liberación de una serie de controles que, a su juicio, venía ejerciendo de manera puramente formal dicha institución, tales como el control a los precios de las matrículas y a los programas de educación superior.

La nueva Constitución de 1991, sin embargo, generó una serie de expectativas en el sector, tales como la responsabilidad del Estado de fomentar y garantizar el acceso a la educación superior, la autonomía universitaria (prácticamente inexistente en Colombia) y la democratización en la gestión de las instituciones educativas.

En esta coyuntura, un poco contradictoria, el director del ICFES convocó en 1991 una comisión de notables, reducida y poco representativa⁴, que trabajó en ese año en la elaboración de un documento base y unos borradores de decretos, que tendrían como objeto reformar la educación superior para ponerla a tono tanto con la nueva coyuntura económica y social que vivía el país como con las expectativas generadas por la nueva Constitución. Diferentes sectores del mundo universitario (universidades, asociaciones e, inclusive, la federación nacional de maestros, Fecode) reaccionaron ante el trabajo de esta comisión, más por su composición reducida y la forma un tanto cerrada como venía funcionando, que por el contenido mismo de los documentos producidos; la reacción se tradujo en una serie de documentos y propuestas alternativas de reforma, que salieron a relucir en el momento en que el ICFES convocó a una discusión ampliada sobre los documentos producidos por la comisión. Ante esta circunstancia, el director del ICFES conformó una nueva "comisión de concertación", con la participación de los diferentes actores comprometidos en el mundo de la educación superior, que en los primeros meses de 1992 elaboró un nuevo documento que fue presentado por el ejecutivo al Congreso, como proyecto de decreto para la reforma de la educación superior.

PERO... ¿Y QUE ERA LO QUE HABIA QUE REFORMAR?

Los puntos más críticos del sistema colombiano de educación superior, en los cuales se centró la gran mayoría de los debates en torno a su reforma, podrían sintetizarse en los siguientes:

- La legislación de 1980 clasificó la educación superior en cuatro modalidades: formación de postgrado, formación universitaria (de pregrado), formación tecnológica y formación técnica. El soporte conceptual de las dos últimas no es muy claro, ni el mercado

4 La comisión estuvo conformada por el vicerrector de una universidad privada, un profesor de la Universidad Nacional, un consultor privado y dos personas de ideologías afines a los partidos conservador y liberal.

de trabajo distingue entre ellas; en la práctica, tampoco se ha dado el flujo previsto de egresados de la formación tecnológica hacia las carreras universitarias.

- Los decretos de 1980 definieron la universidad como una institución que tenga al menos 3 programas académicos de educación superior y pueda demostrar su capacidad investigativa. Con esta definición tan pobre se legitimaron como universidades escuelas profesionales muy mediocres.
- Los postgrados, en su gran mayoría, han tenido un desarrollo muy pobre en el país. Predominan las especializaciones (en su mayoría en las áreas de la salud y del derecho) y prácticamente no existe el doctorado; las maestrías existentes, por regla general, no tienen comunidades académicas que las soporten ni generan investigaciones que contribuyan a la política nacional de ciencia y tecnología.
- Existe una gran preocupación en torno al estatus del docente universitario. Las entidades oficiales cuentan con “estatutos de docentes”, en los que hasta ahora se han premiado más factores como la antigüedad que la calidad de la producción docente o investigativa, con la consiguiente generación de grupos de presión centrados más en sus intereses gremiales que en los académicos. En el sector privado ni siquiera existe una carrera profesional que garantice la consolidación de comunidades académicas serias.
- Las universidades oficiales están clasificadas en nacionales, regionales (o departamentales) y municipales, sin que haya una lógica muy clara en estas tres categorías, ni desde el punto de vista financiero ni de su cobertura. El régimen administrativo de las instituciones oficiales es supremamente ineficiente, lo cual genera entrabamientos en labores tales como el equipamiento, la investigación, el intercambio de docentes, la contratación de profesores visitantes, etc.

La sujeción, por otro lado, de las universidades regionales a los políticos locales las hace fácil presa del clientelismo político. La Constitución prevé un régimen especial para las entidades públicas, y la cooperación entre autoridades nacionales y regionales en su mantenimiento, lo cual debía ser reglamentado legalmente.

- Una de las afirmaciones de la nueva Constitución de 1991 que más expectativas generó en los diversos círculos del mundo universitario fue aquella según la cual “se garantiza la autonomía universitaria” (art. 69); si bien existía cierto acuerdo en que es bien poca la autonomía que históricamente han tenido las universidades colombianas⁵, tanto estatales como privadas, su ejercicio concreto se prestaba a las más diversas interpretaciones, y no siempre se veía con claridad la manera como ésta tendría que hacerse compatible con la función estatal de inspección y vigilancia del servicio educativo, contemplada igualmente en la nueva Constitución.
- La financiación de la educación superior ha sido siempre un tema álgido. En el subsector estatal, los aportes del presupuesto nacional dejaron de incrementarse en términos relativos en los años ochenta, y en ocasiones decrecieron en términos reales de aportes por alumno; en el privado, las instituciones se quejan del control ejercido por el ICFES en torno al monto de las matrículas que pagan los alumnos. Aunque comenzaban a presentarse indicios de cambio en las políticas financieras en ambos sectores (tales como el incremento de las matrículas en las oficiales y la disminución del control en las privadas), no existía una política más global y explícita sobre el financiamiento de la educación superior. Igualmente, los mecanismos de financiación para la investigación y para los alumnos de escasos recursos, aunque existentes, se consideraban insuficientes.

5 Con excepción de la Universidad Nacional que, en el aspecto académico, ha gozado tradicionalmente de autonomía en la creación y definición de sus programas.

EL PROCESO DE LA REFORMA

Las discusiones y negociaciones que condujeron a la formulación definitiva del texto de la Ley 30 pueden dividirse en dos fases: la primera de ellas corresponde a la comisión de concertación, mencionada arriba, citada por el ICFES con el fin de llegar a un acuerdo sobre el proyecto de ley que el ejecutivo presentaría al Congreso; la segunda incluye los debates reglamentarios en el Senado y la Cámara, por los cuales tiene que pasar un proyecto de ley presentado por el ejecutivo al legislativo para su aprobación definitiva.

En la primera fase del proceso, la comisión de concertación, llama la atención la amplia participación institucional: tomaron parte en ella representantes autorizados no sólo de diversas instituciones oficiales y privadas de educación superior, sino también de agencias estatales (Planeación Nacional, Colciencias, Colcultura, Icetex⁶) y de diferentes agremiaciones (ASCUN, Acicapi, ACIET⁷, Fecode); muchos de ellos venían armados de documentos con propuestas parciales o integrales de reforma, elaborados por sus respectivas instituciones. Las discusiones en la comisión generaron una serie de alianzas coyunturales para defender puntos específicos de la reforma, entre las cuales quizá la más notoria fue la liderada por las universidades estatales de mayor prestigio, a la cual se sumaron algunas instituciones privadas, comúnmente consideradas como de élite (especialmente los Andes y la Javeriana); para este grupo la bandera fundamental fue la de la calidad universitaria, que debería expresarse en la ley en una conceptualización más estricta de lo que debería entenderse por universidad, lo cual reduciría el grupo de las "verdaderas" universidades a unas cuantas de las instituciones actualmente

existentes⁸; este grupo debería constituirse en el núcleo dinamizador de toda la educación superior, serían las únicas facultadas para conferir doctorados y, en última instancia, las únicas que gozarían de la "autonomía universitaria" propiamente dicha, establecida en la Constitución. Contra esta posición reaccionaron las demás instituciones, calificándola de "elitista"; para ellas la bandera fundamental fue la de la autonomía general de todas las instituciones de educación superior, independientemente de su tamaño, calidad o índole; se abogaba, de esta manera, por un nuevo tipo de relaciones entre las entidades y el Estado. Curiosamente ASCUN respaldó la segunda posición, lo cual le quitó el respaldo, durante las discusiones, de sus afiliados de mayor prestigio académico.

Esta confrontación entre lo que podríamos calificar intereses "académicos" e intereses "gremiales" condujo a una serie de negociaciones cuyos resultados, no siempre felices, quedaron plasmados en el documento final; algunos de ellos irían a permanecer a lo largo de los debates hasta la aprobación de la ley: es el caso de la clasificación algo confusa de las instituciones de educación superior, y de una autonomía institucional generalizada, con mecanismos no muy precisos de acreditación institucional.

La segunda fase, el proceso de aprobación de la ley en el Congreso, pasó por las siguientes cuatro instancias reglamentarias: comisión sexta del Senado, plenaria del Senado, comisión sexta de la Cámara, plenaria de la Cámara; en cada una de ellas el proyecto de ley fue sometido a debate, con las consiguientes modificaciones al proyecto original, más sustanciales en el Senado, más puntuales y de detalle en la Cámara. Quizá lo más importante en el proceso fue la serie de innovaciones presentadas por el ponente del Senado, Senador Ricar-

6 Las tres últimas siglas corresponden a las agencias estatales encargadas del fomento a la ciencia y la tecnología, de la promoción cultural y de la financiación de becas estudiantiles, respectivamente.

7 Asociaciones gremiales de universidades, de institutos técnicos y tecnológicos.

8 En un artículo publicado con ocasión de la reforma traté de mostrar cómo, si se analizan el tipo de programas, los postgrados, las investigaciones y el cuerpo docente, sólo siete del más de dos centenares de instituciones podrían considerarse como universidades. Ricardo Lucio, "¿Qué tan universidad es nuestra universidad?", en *Educación y Cultura*, No. 26, Bogotá, abril de 1992, págs. 55-61.

do Mosquera (ex-rector de la Universidad Surcolombiana de Neiva y de la Universidad Nacional), entre las cuales conviene destacar la creación de un organismo de dirección del sistema de educación superior nacional (CESU), reduciendo al ICFES a una secretaría técnica o ejecutiva de éste, y la adopción de medidas concretas para garantizar el financiamiento de las instituciones estatales.

En la Cámara, la modificación más polémica fue la de añadir a la clasificación tradicional de instituciones en oficiales y privadas, según su régimen jurídico, una tercera categoría, la de instituciones de “economía solidaria”, incluyendo un representante de éstas en el Consejo Nacional de Educación Superior y los diversos comités asesores, y la obligación de todas las entidades cooperativas del país de invertir por lo menos la mitad de su presupuesto obligatorio de educación en la financiación de programas de educación superior ofrecidos por ese tipo de instituciones. La polémica que desató este grupo de disposiciones añadidas a última hora se basó en que en el país sólo existe una institución de educación superior que podría catalogarse como de “economía solidaria” (o cooperativa), la cual se vería favorecida en su estatus y en sus finanzas con una especie de impuesto que pagarían todas las cooperativas, cualquiera que fuera su índole; el hecho se vuelve todavía más preocupante, cuando se constata que el presidente de la Cámara en el momento del debate había estado vinculado con dicha institución altamente privilegiada por la nueva ley⁹.

En resumen, la primera fase del proceso (la comisión de concertación), fue más democrática institucionalmente; aunque tuvo las debilidades que suele tener esta clase de “foros democráticos”, donde puede ejercer el mismo poder de negociación e ingerencia en una de-

cisión final tanto un representante de una comunidad académica sólida como el de una institución mediocre. La segunda fase (el debate parlamentario) se movió, por el contrario, obedeciendo más al impulso de diversas fuerzas de presión, no siempre claras, especialmente en la Cámara; hay que reconocer, sin embargo, los aportes positivos realizados por el ponente del Senado y la convocatoria de foros regionales previos a la discusión del proyecto en la comisión que, sin embargo, no pudieron marginarse totalmente del manejo clientelista¹⁰. La presencia de los representantes del mundo académico fue notoria en la primera fase, pero se marginaron de la segunda, que fue la decisiva.

ASPECTOS MAS DESTACADOS DE LA LEY 30

El resultado de todo este proceso de negociación y de componendas, a veces no muy transparentes, es una ley de organización del servicio de la educación superior heterogénea y desigual en el tratamiento y la formulación de su articulado. Más que hacer un análisis de todas sus partes, quiero detenerme en cuatro puntos que, a mi juicio, son los más innovadores de la norma, con respecto a lo que existía. Son ellos la clasificación de las instituciones, la autonomía e inspección y vigilancia del sistema, la coordinación global del mismo, y los mecanismos de coordinación y financiamiento, de la universidad estatal principalmente.

1. **La clasificación de las instituciones** pasó por intensos debates y fue modificada repetidas veces; el interés y las presiones ejercidas con ocasión de ella obedeció muchas veces, no tanto a un afán arquitectónico por organizar los elementos del sistema, cuanto a las posiciones de privilegio que implica estar en uno u otro grupo de instituciones (la facultad para

9 La Universidad Cooperativa de Colombia tiene sedes en Medellín, Bogotá, Bucaramanga, Santa Marta y Barranquilla. En el directorio del ICFES había figurado como director de la seccional de Medellín César Pérez García, presidente de la Cámara de Representantes en 1992.

10 El Senador Mosquera organizó algunos foros previos a la discusión de la ley, en algunas ciudades seleccionadas. Entre ellas se incluyó a Neiva que, más que caracterizarse por su mundo universitario, es asociada generalmente con la clientela política del senador.

tener postgrados, o el ejercicio pleno de la “autonomía universitaria”, por ejemplo). Es importante anotar, por otro lado, que la aparición de diferentes tipos de instituciones, con modalidades universitarias clásicas y no universitarias, es una tendencia normal de prácticamente todos los sistemas de educación superior del mundo; como también es una tendencia normal que aquellas instituciones clasificadas en los rangos menos privilegiados o no universitarios, presionen con el tiempo por el reconocimiento del estatus universitario pleno.

La clasificación de instituciones vigente en Colombia se basaba en las modalidades, citadas arriba, que éstas estaban facultadas para impartir; existían por tanto instituciones técnicas e instituciones tecnológicas, fundamentadas en una conceptualización no muy precisa de la legislación de 1980 sobre lo que es la formación técnica y la tecnológica, por contraposición con la formación profesional o científica de las universidades. Existía igualmente una especie de universidades menores, las llamadas “instituciones universitarias”, que tenían algunos programas universitarios, pero que no estaban facultadas para tener postgrados. Entre las universidades, finalmente, existían unas pocas con verdaderas comunidades académicas, con docencia e investigación, frente a la inmensa mayoría que, en la práctica, eran grandes escuelas con carreras para formar profesionales. Se necesitaba, pues, unificar y definir mejor las instituciones técnicas y las tecnológicas, por un lado, y, por el otro, definir con más rigor lo que es una universidad, dejando como “escuelas profesionales” o “instituciones universitarias” o “escuelas de pregrado” a todas aquellas instituciones que no cumplieran con aquellos requisitos, pero que estuvieran facultadas para impartir las carreras clásicas de la formación universitaria.

Sin embargo, la solución final optada en la ley 30 es algo confusa y consistió fundamentalmente en reducir los cuatro tipos de institucio-

nes a tres, agrupando simplemente en una sola categoría a las antiguas instituciones universitarias y a las tecnológicas. Como resultado, se define un sistema de educación superior compuesto por 73 universidades (con 333.458 alumnos), 106 instituciones universitarias o escuelas tecnológicas (con 126.721 alumnos) y 59 instituciones técnicas profesionales (con 33.921 alumnos)¹¹, dejando a las instituciones (especialmente las del grupo intermedio) en la posibilidad de subir de categoría, previo el cumplimiento de ciertos requisitos. En este punto es de vital importancia la concepción que se tenga de universidad puesto que, sin demeritar lo que hagan las otras instituciones, la universidad es, o debe ser, el núcleo dinamizador de toda la educación superior de un país. En este terreno la ley es ambigua: si bien no realiza ninguna modificación a la situación vigente (“son universidades las reconocidas actualmente como tales...”, art. 19), sí indica que no todas ellas estarían facultadas para establecer programas de maestría y doctorado, y por tanto no todas ellas serían universidades en el pleno sentido, reconocido internacionalmente, del término.

2. El segundo punto crucial tiene que ver con la **autonomía universitaria**, donde sí hubo modificaciones sustanciales a la situación vigente, ya que en Colombia era prácticamente inexistente. Aunque las implicaciones y enfoques conceptuales de la autonomía son muchos, éstos se reducen, en el debate concreto, a tres: la autonomía administrativa se centra en el nombramiento de las directivas, en especial del rector; la autonomía académica se concreta en la capacidad de las instituciones de decidir por sí mismas sobre sus programas académicos; finalmente, la autonomía financiera implica el manejo autónomo del gasto institucional. Los mecanismos previstos por la ley para su ejercicio son diferentes para cada caso, según se trate de las universidades o de las otras instituciones, y también según sean oficiales o privadas.

11 Las cifras utilizadas en este trabajo son producto de cálculos realizados por el autor sobre la base de datos del ICFES, correspondientes a 1990 (y que pueden, por tanto, diferir ligeramente de las estadísticas oficiales).

En lo académico, las universidades (tanto estatales como privadas) tienen en adelante la capacidad para decidir sobre sus programas de formación. Para las otras instituciones la autonomía es (nominalmente al menos) más limitada, pues deben notificar de ello al ICFES; se suprime por tanto la aprobación previa que impartía el ICFES a los programas, y que incluía no sólo el plan de estudios sino también el número de alumnos por programa.

El nombramiento del rector en las universidades públicas queda en manos del consejo superior, donde tienen asiento los diversos estamentos universitarios (antes el rector era de libre nombramiento y remoción del ejecutivo nacional, departamental o municipal, según la índole de la institución). En las instituciones que no son universitarias el rector es nombrado por el ejecutivo correspondiente, de terna presentada por el consejo superior. Curiosamente, nada se dice al respecto para las instituciones privadas; en éstas, cuando revisten la forma de corporaciones, el nombramiento puede presentar visos más democráticos que cuando son fundaciones (especialmente las confesionales), donde impera por regla general un criterio vertical, a veces extra-académico, en el nombramiento de las directivas universitarias¹². Queda por ver cómo aplicarán las instituciones privadas el precepto constitucional de que la comunidad educativa participe en la dirección de las instituciones (art. 68), confirmado explícitamente por la Ley 30, en lo que respecta a las instituciones privadas de educación superior (art. 100).

En cuanto a la autonomía financiera, desaparece el control que realizaba el ICFES¹³ sobre el incremento máximo en que las instituciones privadas podían ajustar anualmente el cobro de derechos a los alumnos, reivindicación que venían presionando las instituciones desde hacía bastante tiempo. Para las instituciones

oficiales, la autonomía financiera está de todos modos condicionada por el monto de los recursos de que disponen que, en su gran mayoría, siguen estando constituidos por los aportes del presupuesto nacional; o sea que los límites de su autonomía están dados por los recursos, no siempre abundantes, de que dispone el fisco; sin embargo, se les posibilita el manejo de otros recursos (tales como cobro de matrícula y venta de investigaciones y consultoría) que, de manera algo tímida, ya venían percibiendo algunas de ellas, aunque no constituyen una parte significativa de su presupuesto de funcionamiento.

Se discutió en repetidas ocasiones sobre la necesidad de armonizar este viraje fundamental en la autonomía universitaria con el ejercicio constitucional de la inspección y vigilancia del servicio educativo, que debe ejercer el Estado. Para todos era claro que una autonomía incontrolada podría hacer un poco más caótico el mercado de educación superior, en perjuicio de la calidad educativa. La experiencia demuestra que las meras buenas intenciones o los sistemas de autoevaluación no son suficientes. Algunos países han desarrollado con relativo éxito (como en el caso de Brasil para los postgrados) sistemas de acreditación, complementados con una buena información al usuario, que tiene derecho de conocer la calidad del producto que se le ofrece. Desafortunadamente, y pese a la insistencia de las instituciones más prestigiosas, dicho sistema, que inicialmente fue planteado como obligatorio, quedó en el texto definitivo como voluntario.

3. Quizá la innovación más destacada de la ley fue la creación de un **Consejo Nacional de Educación Superior**, CESU, de 16 miembros, como órgano coordinador supremo del sistema, colocado por encima del ICFES, y compuesto por cuatro representantes del gobierno, diez de los estamentos institucionales

12 La afirmación no corresponde necesariamente a todas las instituciones. Una investigación no publicada realizada para el ICFES analiza con más detalle tanto la composición de los organismos superiores (de tipo familiar, religioso, gremial, académico, etc.) como el tipo de dirección de las instituciones privadas de educación superior. Alejandro González y Amparo Saldarriaga, "Estudio de instituciones de educación superior", Bogotá, ICFES, 1990, págs. 53-59.

13 Al menos eso parece desprenderse del artículo 122 de la Ley 30.

(siete rectores, dos académicos y un estudiante), y dos del sector productivo. La innovación es en gran parte obra del ponente del proyecto en el Senado. Su operatividad dependerá en gran medida de su reglamento, que debe él mismo expedir, y de la manera como se coordine con el ICFES y con otras cuatro juntas con funciones complementarias: la propia junta directiva del ICFES, y los tres comités asesores, uno para cada tipo de instituciones. De todos modos, y puesto que tanto los comités como el CESU sólo se reúnen esporádicamente, el aspecto ejecutivo de las labores de coordinación, fomento, inspección y vigilancia seguirá estando en gran medida en manos del ICFES, puesto que es la única instancia de todas ellas que cuenta con planta e infraestructura propia, de dedicación permanente.

4. La ley dedica el título más extenso, con seis capítulos, a las **instituciones oficiales de educación superior**, con algunos elementos que permitan mejorar su gestión administrativa y financiera, entre los cuales vale la pena destacar los siguientes:

- La creación de un régimen único para las universidades, que antes eran nacionales, departamentales o municipales. No queda claro, sin embargo, cuál va a ser la participación de los entes territoriales en su financiación.
- La creación de un sistema de universidades del Estado, que permita combinar y hacer más eficientes los recursos.
- Las pautas comunes que permitan hacer compatibles los diversos escalafones y estatutos profesionales de las instituciones.
- La posibilidad de que el régimen de contratación se rija por las normas de derecho privado, y de que se pueda contratar el control interno con empresas privadas.
- La obligación que se le impone al Estado de incrementar realmente (en pesos constantes) los aportes anuales de los presupuestos nacional y territoriales.

¿QUE TANTO SE REFORMO LA EDUCACION SUPERIOR?

El reto principal de la universidad colombiana es el de mejorar su calidad y garantizar un acceso más democrático a los códigos de la modernidad, en una sociedad que comienza a regirse por parámetros económicos y políticos nuevos. Ni una cosa ni otra se logran automáticamente con la promulgación de una nueva norma pero, al establecerse la autonomía, el problema de la calidad pasa a ser responsabilidad primordial de las instituciones mismas, mientras que el de la democratización del acceso es responsabilidad del Estado, en su función redistributiva, mediante la financiación de sus instituciones y el otorgamiento oportuno de créditos estudiantiles.

Algunas reflexiones finales nos permiten hacer un balance de cuáles serían los puntos claros y los puntos oscuros del sistema de educación superior colombiano, colocado dentro de los parámetros de esta ley marco.

Es indudable, en primer lugar, que las instituciones ganan en autonomía, frente a las presiones del clientelismo político las oficiales y en general frente al Estado las privadas. Pero autonomía significa, fundamentalmente, autonomía de lo académico frente a cualquier otro tipo de heteronomía: si bien es claro que las comunidades académicas adquieren ingerecia en la dirección de las instituciones estatales, no lo resulta tanto en las privadas, donde otro tipo de intereses, inclusive los políticos (como lo demostraron algunas de las negociaciones que se realizaron durante la discusión de la ley) predominan con frecuencia sobre la academia en los criterios de dirección de las mismas.

La autonomía significa también cierto debilitamiento en la función policiva del Estado, al menos tal como la venía ejerciendo el ICFES. Ello implicaría una especie de liberación de los mecanismos de oferta y demanda del mercado educativo. Pero, cuando se liberan tales mecanismos, si no se tiene un sistema de información ágil y oportuno sobre el tipo y las

calidades de los productos ofrecidos (los programas de educación superior), el que sale perjudicado es el cliente (los alumnos).

Tal sistema de información ha sido encomendado al ICFES y es, por otro lado, fundamental en los procesos de planificación, de fomento y de evaluación de cualquier tipo de organismo. El sistema de información estadística que venía produciendo el ICFES, pese a sus carencias, es de los más completos que existen en América Latina¹⁴. Sin embargo, para que sirva al doble propósito de informar para la toma de decisiones y de informar al cliente, debería complementarse con algunos indicadores de calidad o, al menos, con los resultados de los sistemas de acreditación que, desafortunadamente, quedaron a voluntad de las instituciones.

Desde el punto de vista de la coordinación del conjunto del sistema, existe el temor de que la multiplicación de las instancias intervinientes duplique esfuerzos y haga inoperante el conjunto. En efecto, además del Icfes y su junta directiva está el CESU y los tres comités asesores, sin contar con que las instituciones oficiales participarán del sistema estatal de universidades que, posiblemente, adoptará así mismo la forma de otro comité. Por la manera como están compuestos dichos comités, tienen el peligro de funcionar como una especie de democracia corporativa donde los miembros, en vez del interés del conjunto, vayan a representar solamente el de la institución o establecimiento al que pertenecen. En este aspecto resulta especialmente preocupante el manejo del grupo de las instituciones universitarias y escuelas tecnológicas, donde cerca de la cuarta parte de los alumnos del sistema se hallan dispersos en modalidades universitarias y no universitarias de más de un centenar de instituciones, muy pequeñas en promedio. Con las instituciones de fomento existe el mismo peli-

gro de superposición: además de la posible duplicación de funciones que existía en el fomento a la investigación (ICFES y Colciencias), y en el crédito o becas educativas (Icetex, Colfuturo y el mismo Colciencias), se crea una nueva entidad financiadora, el Fondo de Desarrollo de la Educación Superior, Fodesep (art. 89).

En el caso de la financiación de las instituciones oficiales, los mecanismos previstos parecen más bien un conjunto de remedios parciales, que una solución a fondo del problema financiero del sector. La metodología inercial prevista¹⁵ (tomar como base los presupuestos de 1993, art. 86) tiende a mantener los vicios presentes, donde se corre el peligro de premiar la ineficiencia histórica en el gasto, y no se tienen en cuenta las proyecciones diferenciadas de desarrollo de las entidades, según el papel que estén cumpliendo en un momento dado, de producción, transmisión y aplicación de conocimientos socialmente útiles.

¿PRIVATIZACION DEL SISTEMA UNIVERSITARIO?

La participación activa y generalmente en pie de igualdad de instituciones tanto privadas como oficiales en las discusiones, y la conciencia de que uno y otro sector cumplen un papel igualmente importante en el funcionamiento y desarrollo de la educación superior, volvieron a poner sobre el tapete el viejo tema de qué tan eficiente es y qué tanto se justifica el financiamiento de las instituciones estatales. Como está de moda la tendencia a privatizar todas las instituciones estatales, vale la pena terminar este artículo con una breve reflexión al respecto, especialmente cuando, para sorpresa de muchos, el sector estatal de la educación

14 En países como México, Argentina, Brasil y Chile, o bien la información disponible no incluye las modalidades no universitarias, o es muy incompleta para el sector privado.

15 Brunner menciona, como alternativa posible al financiamiento inercial automático que ha prevalecido en las universidades estatales de América Latina, los financiamientos públicos deliberados, "en la medida en que para su asignación se recurre a procedimientos que consideran ya bien el costo de los inputs o permiten fijar y evaluar los outputs esperados o efectivamente producidos" (José J. Brunner, *Educación superior en América Latina durante la década de los ochenta: La economía política de los sistemas*, Buenos Aires, Cedes, 1993, pág. 30.).

superior (especialmente las universidades) tuvo un tratamiento destacado en la nueva ley.

Los debates en torno al gasto público en la educación superior se centran, fundamentalmente, sobre si el Estado debería financiar a las instituciones o a las personas: los defensores a ultranza de la primera posición sostienen que el Estado debe mantener y privilegiar sus instituciones, por el simple hecho de ser estatales, vale decir, patrimonio común de todos, y miran cualquier intento por hacer que los alumnos (especialmente los de mayores recursos) participen de una manera mínima en el gasto universitario, como un intento de privatización del sistema; posiciones más neoliberales sostienen que el papel fundamental del Estado no es mantener sus instituciones sino democratizar el acceso a la educación superior, cosa que se lograría mejor dedicando ese presupuesto a financiar a los alumnos de escasos recursos, de manera que todas las instituciones, estatales y privadas, compitan en igualdad de condiciones en el mercado educativo, es decir, cobren derechos de matrícula comparables a los alumnos, que estarían más libres de elegir la institución de sus preferencias.

Lo que estas discusiones generalmente pasan por alto es que el sector estatal está cumpliendo, mirado en su conjunto, un papel específico, cualitativamente diferente del sector privado, mirado también en su conjunto. Colombia es un país privilegiado para hacer un análisis comparativo del comportamiento de los dos sectores puesto que, a diferencia de otros países de América Latina, ambos sectores cuentan con coberturas comparables (60 por ciento de la matrícula corresponde al sector privado y 40 por ciento al sector oficial) y porque, a excepción de las fuentes de financiación, los dos se han desarrollado en todos los niveles institucionales y sus iniciativas para estable-

cer programas e instituciones han estado sujetas al mismo tipo de controles por parte del ICFES (a excepción de la Universidad Nacional, que ha gozado siempre de autonomía académica plena).

Este análisis comparativo arroja tres diferencias fundamentales: en primer lugar, el sector estatal realiza más investigación, especialmente de largo aliento, que el privado¹⁶; en segundo lugar, hay una diferencia muy notoria en el tipo de programas que se ofrecen: en el sector estatal ocupan un lugar destacado, cosa que no ocurre en el privado, aquellas áreas del conocimiento más estratégicas socialmente y las de montaje más costoso (agropecuarias, matemáticas y ciencias básicas, salud), mientras que casi la mitad de los programas del sector privado son aquellos que se podrían calificar de "blandos", por lo fácil y poco costoso de su montaje (ciencias sociales y jurídicas, económicas y administrativas)¹⁷; en tercer lugar, mientras dos tercios de las instituciones privadas se concentran en las tres principales ciudades del país, sólo lo hace un tercio de las estatales, lo cual indica una mayor desconcentración regional de este último sector.

La pregunta entonces por la equidad y la eficiencia en el gasto estatal en instituciones o en personas, debe complementarse con la pregunta de si la sociedad está interesada en mantener un sistema de educación superior que incluya entre sus prioridades la investigación, que atienda áreas socialmente estratégicas, aunque sean más costosas, y que se extienda hacia otras regiones de menor desarrollo. Ello en nada demerita el papel que, en conjunto, cumple el sector privado: también se necesita la formación masiva de profesionales, en las carreras, modalidades y regiones que sean atractivas para la inversión privada en educación superior.

16 De 214 proyectos de investigación financiados por Colciencias a las universidades entre 1983 y 1988, 167 fueron presentados por las estatales y 47 por las privadas (Ricardo Lucio y Mariana Serrano, *La educación superior: Tendencias y políticas estatales*, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos, Universidad Nacional, pág. 226).

17 Los datos más exactos son los siguientes: en las áreas agropecuarias, de matemáticas y ciencias y de salud, el sector estatal tiene el 32 por ciento de sus programas y el privado el 14 por ciento; en las áreas de sociales, derecho, economía y administración el sector estatal tiene el 19 por ciento de sus programas y el privado el 46 por ciento.

El reconocimiento de este dualismo de la educación superior colombiana, hasta cierto punto inevitable, implica la adopción de una serie de mecanismos específicos para impulsar su desarrollo en la nueva coyuntura que vive el país: mecanismos que liberen a las instituciones de controles burocráticos y financieros inoperantes; mecanismos que den mayor transparencia a los resultados del servicio educativo, que inevitablemente se traducirán en calidades diferentes; mecanismos que estimulen la inversión privada en educación superior; mecanismos que posibiliten un mejor funcionamiento de las instituciones estatales que, en su conjunto, están jugando un papel difícil de reemplazar. Algunos de estos mecanismos ya han sido esbozados en la Ley 30, con innovaciones radicales (el CESU, la autonomía institucio-

nal) o fragmentarias e incompletas (el sistema de acreditación, el régimen financiero de las instituciones estatales); pero la mayor parte de ellos, sin embargo, queda por puntualizar y reglamentar (ojalá sin caer en la regulación excesiva) en los decretos que ya se están produciendo. Aun así, lo más importante es que la adopción de dichos mecanismos y su conversión en una verdadera reforma de la educación superior dependerá, en adelante, del concurso decidido y concertado de las instituciones, y que las situaciones de privilegio que genere el ejercicio de la autonomía obedezcan más a criterios de calidad académica que a criterios espurios de monopolio educativo (como los que se insinuaron en algunas de las modificaciones adoptadas en la Cámara).

