

# AJUSTES ESTRUCTURALES A LA PROPUESTA DEL CESU PARA EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR A 2034

(Un asunto de viabilidad política para el Acuerdo por lo superior)

Por: Juan Carlos Yepes Ocampo. Representante de los profesores universitarios ante el CESU<sup>1</sup>

## Introducción:

Transcurridos cerca de tres meses de la nueva administración en el Ministerio de Educación Nacional a cargo de Gina Parody d'Echeona, con las orientaciones del Viceministerio de Educación Superior por parte de Natalia Ariza Ramírez, es indispensable abocar el trascendental tema del futuro inmediato de la Educación Superior (ES) en Colombia, ante todo pensando en que buena parte de ese futuro a mediano y largo plazo dependerá de las decisiones que se adopten en este especial momento de la vida del país.

Apuestas audaces como “Colombia la más educada” o “Acceso con calidad en la educación superior”, recurridas por el Presidente Juan Manuel Santos y la Ministra de Educación de manera correspondiente, exigen aplicación responsable y de fondo al diseño e implementación de las estrategias y dispositivos de carácter técnico, administrativo, financiero y, ante todo político, para alcanzar lo que no puede convertirse en una más de las promesas incumplidas por parte de quienes gobiernan a Colombia.

Las líneas de acción para el segundo cuatrienio del gobierno Santos determinarán, sin duda alguna, lo que será la ES para todos los colombianos en los próximos lustros. Desconocer lo que en las más diversas y plurales expresiones de las comunidades locales y regionales se aportó, respecto a la ES que el país necesita, sería sacrificar de entrada la posibilidad real de materializar una verdadera Política Pública (PP) para el nivel superior de la educación en Colombia. La viabilidad política de propuestas de esta naturaleza se constituye, indefectiblemente, en el punto de partida que permitirá asegurar la puesta en marcha de la PP para la ES a 2034, porque sin legitimidad en el proceso de diseño (a partir de la conciencia y reconocimiento pleno de que la PP se construyó participativamente, teniendo en cuenta las ideas y propuestas de todos los actores) será un imposible práctico materializar acciones que cuenten con el reconocimiento y respaldo de la sociedad en su conjunto.

Por lo anterior y con el firme propósito de contribuir a la reconfiguración de la ruta a seguir en relación con el “Acuerdo por lo superior”, a continuación se hará, en principio, una serie de reflexiones macro sobre los temas más visibilizados a lo largo y ancho del país (con ocasión de la participación del autor del presente escrito en los distintos eventos -Foros regionales, Debates, Encuentros, Conversatorios-programados por diferentes universidades) para continuar luego con los aportes específicos acerca de los lineamientos formulados para la PP.

## Reflexiones macro

Como detonante inicial de las necesarias reflexiones sobre el camino a seguir por parte del CESU, es importante recordar que el documento entregado al país contiene en su página 148, respecto a la Planificación para implementar PP lo siguiente: “Esa segunda parte (del Acuerdo por lo Superior 2034),

---

<sup>1</sup> Profesor Titular Departamento de Jurídicas de la Universidad de Caldas. Director de la Línea Gobernanza de la Maestría en Estudios Políticos de la Universidad de Caldas. Lic. En Ciencias Sociales de la U. de Caldas, Esp. en Educación de la U. del Bosque, Mg. en Educación de la Pontificia Universidad Javeriana, Doctor en Estudios Políticos de la U. Externado de Colombia (área Políticas Públicas). Par evaluador de CONACES, Par evaluador de Colciencias. Ex Decano de Facultad de Artes y Humanidades. Integrante del CESU por segunda ocasión.

como se ha dicho, se hará una vez que esta primera parte se haya decantado y enriquecido con más aportes del país, y cuando la sociedad y el Gobierno Nacional definan las entidades técnicas del Estado, de la academia y de ONGs que, con el apoyo del CESU, diseñen los planes estratégicos para responder al cómo llevar a la práctica la hoja de ruta que aquí se sugiere al 2018, 2024 y 2034". En tal sentido, se espera que los insumos o aportes del país sean tenidos en cuenta para dotar de legitimidad el trayecto a seguir.

Los siguientes son los ejes estructurantes de lo que bien podría denominarse LA VOZ de las comunidades universitarias del país respecto a lo propuesto por el CESU:

- A. El "Acuerdo" no fue un Acuerdo.** La percepción generalizada, no ha habido excepción alguna, se orienta a expresar que lo propuesto por el CESU no es resultado de un verdadero acuerdo, entendido como convergencia de voluntades en torno a un propósito común; a lo sumo, se acepta que efectivamente el libro con los 10 ejes y los 136 lineamientos pudo haber sido producto de un Acuerdo, pero un tipo de Acuerdo efectuado entre pocos (entre "los de arriba") y sin la participación de las mayorías. No se acepta que los foros, visitas en plataforma, documentos escritos remitidos al repositorio, conversatorios y demás estrategias adoptadas, se hayan convertido per se en manifestaciones reales de participación. De manera concreta, se alude con razón que el texto del CESU no puede asumirse como producto consensuado con "...el aporte de todos los sectores sociales y académicos del país" (Libro Acuerdo p. 4), por el contrario, se manifiesta recurrentemente que dicho texto desconoció propuestas específicas elaboradas por estudiantes y profesores (MANE, ASPU, ASCUN, Profesores independientes).
- B. El "Acuerdo" no da solución a los problemas estructurales de la ES en el país.** Se coincide en las comunidades universitarias en afirmar que el CESU en su propuesta no da salidas efectivas a las urgencias del sector, pues pese a la existencia de estudios serios y rigurosos efectuados, entre otros por los "...vicerrectores administrativos y financieros de las universidades públicas, que en febrero de 2013 habían presentado un informe sobre el desfinanciamiento de la Educación Superior en Colombia" (Libro Acuerdo p. 37), nada en particular se propone para dar solución inmediata a la crisis financiera por la que atraviesan las universidades e IES del país. Se insiste en que el punto nodal tiene que ver con la necesidad de voluntad política del gobierno nacional para llevar recursos a la base presupuestal de las instituciones y, si bien los aportes del CREE han contribuido a paliar algunas dificultades económicas de las universidades, esta acción no se convierte en la solución estructural que demanda el sector.
- C. La Autonomía universitaria brilla por su ausencia.** Se considera que, en lo fundamental, el documento deja por fuera el necesario desarrollo teórico-conceptual y alcance práctico de la autonomía como categoría central de las universidades, su carácter de entes autónomos como parte de los preceptos legales y constitucionales del ordenamiento jurídico colombiano fue ignorado en el libro del CESU. Se comenta con frecuencia el hecho curioso de que, pese a haber incorporado la autonomía como uno de los factores que vertebraba los documentos borradores del libro del CESU (ver diagrama "espina de pescado" diseñado por el Centro de Estudios Interdisciplinarios Básicos Aplicados, CEIBA), finalmente en el documento entregado al país el 4 de agosto de 2014 no aparece dicha categoría entre los 10 ejes estructurantes de la ES. Este tema es de vital interés por cuanto tiene relación con la posible injerencia que, respecto a la autonomía universitaria, tendrían las Agencias y la Superintendencia planteadas en la propuesta del CESU.
- D. La Gobernabilidad se diluye en la Gobernanza.** Asociado con el punto anterior, queda claro para las comunidades universitarias del país que el trascendental asunto de la gobernabilidad - entendida como la capacidad que tienen los gobernantes y directivos universitarios para dar respuestas a las necesidades, intereses y expectativas de las comunidades universitarias y de la educación superior en su conjunto, en un marco democrático y deliberativo- queda desdibujado con la incorporación del eje Gobernanza. Se diluyen temas tan esenciales como la

democratización de los cuerpos colegiados que definen el destino de la ES en el país, comenzando con la necesaria recomposición del CESU, de los Consejos Superiores, Consejos Académicos y demás componentes de dirección y orientación del sector. Las comunidades universitarias demandan participación, pluralismo y, en síntesis, democracia. Las asimetrías en materia de integrantes de los cuerpos colegiados, que mayoritariamente representan intereses gubernamentales y desconocen el clamor de las comunidades universitarias y de las IES, afectan de manera grave el principio constitucional de la participación y la igualdad, pues “...*Si bien es cierto que la participación de los representantes del Estado en el Consejo Superior Universitario no vulnera, en principio, la autonomía universitaria, también lo es que dicha participación no puede constituirse en un mecanismo a través del cual el Estado ejerza el control absoluto sobre los entes universitarios, de ahí que la representación no pueda ser mayoritaria. La participación de sus funcionarios no tiene por objeto imponer la política de sus gobiernos en el desarrollo de la educación, sino coordinar las políticas nacionales o territoriales con las que fije el órgano de dirección universitario, a fin de que ésta se integre al sistema general.* (ver Sentencia C-589 de 1997).

### **Aportes desde la perspectiva crítica a los lineamientos CESU**

Una vez recorrida buena parte del país, en foros y espacios institucionales promovidos por el CESU y el Ministerio de Educación Nacional (MEN), pero fundamentalmente en los escenarios propiciados por las mismas universidades y agremiaciones de profesores y estudiantes, se puede dar cuenta del acopio de información efectuado con la mirada crítica de las comunidades universitarias respecto a los lineamientos. Se advierte que el esfuerzo de síntesis aquí efectuado muy probablemente deja al margen varios asuntos tratados en diferentes partes del país, los cuales deben ser recogidos en su debido momento por las instancias pertinentes si la pretensión consiste en acoger el pensamiento e iniciativas de dichas comunidades.

- 1. Financiamiento.** No se encuentran las propuestas relacionadas con cero costos para la educación superior, es decir, que sea el Estado colombiano el que financie los costos totales del sector a través de una adecuada utilización de los recursos captados por impuestos y otros rubros que no incluyan a familias ni egresados de las universidades públicas estatales. Se recuerda que Colombia adhirió al Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales mediante el artículo 13 de dicho Pacto, materializado en la Ley 74 de 1968 (aún vigente) que contempla en su literal c) lo siguiente: “La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita”. Se reitera que Colombia debe honrar el Pacto citado, suscrito como Estado parte, el cual se invoca en la sentencia C-376 de 2010 respecto a la interpretación del artículo 67 de la Constitución Política, que de conformidad con los tratados sobre el derecho a la educación expresa: “En síntesis, de acuerdo con los tratados internacionales sobre el derecho a la educación, vinculantes para el Estado colombiano, mientras que la enseñanza primaria debe ser gratuita para todos, **se insta a los Estados Partes que implementen gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.**” (Negrillas fuera de texto).
- 2. Calidad.** Se hace necesaria una discusión mucho más profunda, por cuanto en Colombia la calidad se piensa, mide y establece a partir de las lógicas del CNA, el concepto mismo se toma de allí -lo que podría vulnerar la autonomía universitaria- y en particular desde normas técnicas que parametrizan el proceso. La **CALIDAD** no sólo se da a partir de los sistemas de aseguramiento de la misma, este ítem en particular requiere de mayores recursos económicos para dotar de infraestructura a las universidades y así responder a los desafíos del siglo XXI en cuanto a la ES, en especial se requiere una distribución justa y equitativa de los recursos económicos. Paradójico que se haga referencia a la necesidad de evaluar calidad en el marco de diversidad de programas, incluidos los ofrecidos en modalidad o metodología virtual y a

distancia, cuando por otro lado los lineamientos para programas de licenciatura previstos por el MEN apuntan a suprimir ofertas a distancia. La Agencia Nacional de Calidad quizás no sea la solución a la falta de integración del Sistema de Aseguramiento de la Calidad SAC, se requiere más bien fortalecer al CNA y CONACES limitando su injerencia en la autonomía. Preocupa que los resultados de evaluaciones en pruebas estandarizadas tipo SABER PRO y los arrojados por el Observatorio Laboral de la Educación OLE, sean insumo para ejercicios evaluativos y toma de decisiones respecto a programas e instituciones. Complejo el asunto de crear como condición para acreditación institucional el compromiso de fomento y mejora de otras IES.

3. **Comunidad universitaria.** Tampoco se encuentran propuestas concretas para dignificar la labor de los docentes, formalizar su ejercicio profesional y superar la precarización de la denominada “ocasionalidad”, figura que pervierte la esencia académica de los profesores universitarios. Si se piensa seriamente en calidad, resultan inaceptables algunas iniciativas tendientes a la “catedratización” de la docencia universitaria (contratar más catedráticos en desmedro de profesores de medio tiempo y tiempo completo), pues el anclaje y compromiso de los catedráticos jamás podrá asemejarse al de quienes fungen como profesores con mayor dedicación a las IES y Universidades. Se insiste en la necesidad de garantizar políticas de bienestar universitario que sirvan de soporte al mejoramiento continuo de la calidad educativa. Genera inquietud la intencionalidad subyacente a las denominadas «estrategias» para favorecer una participación diversa, plural y colegiada de representantes de estudiantes y profesores en órganos asesores representativos de la dirección de las IES. Este es de manera particular un tema que debe debatirse a fondo.
4. **Nuevas modalidades educativas.** Preocupa la calidad de las nuevas metodologías de autoaprendizaje, enseñanza a distancia y virtual igual que los llamados MOOCs (*Massive Open Online Courses*). Las fuertes discusiones académicas sobre calidad educativa del nivel superior, obligatoriamente deberán incluir los debates sobre la pertinencia y calidad de la educación a distancia, virtual, dual y demás modalidades.
5. **Provisión de servicios educativos.** No se considera pertinente impulsar a Colombia como proveedora de servicios de educación superior y aumentar la oferta exportable de servicios profesionales (de nuevo la mercantilización se yergue como amenaza).
6. **Tipologías.** Los Politécnicos y Universidades como únicas figuras dentro del sistema deben revisarse en su verdadero alcance. De nuevo el tema de tipologías debe ser objeto de discernimiento juicioso.
7. **La Regionalización.** Igualmente inquieta desde su componente operacional e intencionalidad política (¿pertinencia y corresponsabilidad local? Municipios y ante todo Departamentos en quiebra ponen en entredicho la financiación desde los territorios) una propuesta del CESU que revive o fortalece la iniciativa contenida en la reforma de educación superior del gobierno nacional retirada en el 2011, en torno a la idea de **universidad/región**, que en el papel plantea sólo cinco grandes universidades en el país, de las 32 universidades hoy existentes en Colombia. Frente al particular, se considera que hoy no se hace necesaria una fusión regional de universidades por el avance en las telecomunicaciones y las dinámicas de redes académicas, entre otros mecanismos que permiten el debate, la construcción integrada de conocimiento y la internacionalización de la universidad
8. **Educación Superior como Derecho.** Ha sido objeto de fuerte crítica que el lineamiento 113 vuelva a incorporar el concepto de *servicio público* de la educación en contravía del concepto de Derecho, asunto que se consideraba superado en el mismo documento del CESU (p. 13 inciso 3, *Creemos*).
9. **Los créditos educativos.** Las reflexiones en las distintas zonas del país se dirigen a la necesidad de no continuar con la espiral de endeudamiento estudiantil vía créditos ICETEX (ver: *Complejo de superioridad*. Mora y Múnera, 13 de septiembre de 2014) porque allí no se encuentra precisamente la posibilidad de redención a miles de familias que esperan el acceso de sus hijos a la ES. Se rechaza de igual manera la propuesta de Bolsas concursables para los recursos destinados a las universidades e IES (¿volver a los indicadores que fueron declarados inexecutable por la Corte constitucional en 2004?

10. **En cuanto a investigación<sup>2</sup>** (ciencia, tecnología e innovación), la discusión se propone única y exclusivamente al delimitar y delinear este asunto -estructura medular de la universidad-, sin embargo, para que este apartado tenga éxito en la universidad pública colombiana, es necesario que la política establezca cuánto del PIB se destinará en los próximos veinte (20) años para el desarrollo de este componente de la función misional, así mismo se debe delinear y concretar desde la política cual es el papel que en adelante jugará COLCIENCIAS<sup>3</sup> y en especial las universidades en el marco de la libertad de investigación, que por demás propone la UNESCO desde los núcleos del derecho a la educación. Para esto la universidad debe ser autónoma para definir los planes, proyectos y programas, que requieren importantes partidas para financiar los numerosos proyectos que se presentan en cada convocatoria de las vicerrectorías de investigaciones o las dependencias que hacen sus veces. Frente al impacto<sup>4</sup>, esto se hace a través de las publicaciones, hoy limitadas por cuenta de COLCIENCIAS y debido a la falta de recursos en las universidades para publicar los resultados de las investigaciones. Se requiere desde la política repensar la investigación Vs. las regalías, puesto que las administraciones departamentales a través de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, OCAD, determinan actualmente las iniciativas y perspectivas de la investigación en las regiones, dejando un papel marginal a las Universidades que cuentan con el acervo académico y científico necesario para cumplir un rol mucho más importante en el proceso.
11. Frente a la **articulación de la educación media con la educación superior**, es necesario pensar la educación en su conjunto, es decir, desde el preescolar hasta el nivel de doctorado. Se debería estar diseñando una nueva Ley General de Educación, que permita integrar el sector educativo en un verdadero sistema para superar las evidentes fisuras que impiden coherencia y consistencia de la educación en su conjunto.

---

<sup>2</sup> La producción de conocimiento científico ha sido reconocida (es decir, “construida”), por parte de diferentes actores vinculados con la **promoción, producción, circulación y difusión del conocimiento científico**, como una estrategia de intervención legítima sobre los problemas sociales. Los poderes públicos, las comunidades académicas, los organismos internacionales, los medios de comunicación, entre otros, han instalado la creencia de que el desarrollo de conocimiento científico es un método legítimo y eficaz para superar los problemas sociales a los que se encuentra sometida la población en América Latina, tales como deficientes condiciones de vivienda, salud, problemáticas ambientales, en educación, entre otras. **FORO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN – SOBRE POLITICAS PÚBLICAS EN EDUCACION SUPEIOR Y LA SITUACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN EN LAS UNIVERSIDADES.** realizado en la ciudad de Cali (V), los días 26 y 27 de abril del 2014.

<sup>3</sup> A propósito de lo anterior, se menciona grosso modo lo que viene proponiendo el Dr. Felipe García Vallejo, Ex director de COLCIENCIAS y profesor de la Universidad del Valle, quien hace una crítica al modelo de medición que establece como indicador de la calidad de los productos de nuevo conocimiento la publicación en forma de artículos, dando valor solamente a los que se registran en los índices bibliográficos de citas, que como se sabe son verdaderos consorcios comerciales los cuales no hacen más que mercantilizar la investigación y plegarla al mercado de consumo. Estos famosos índices dentro de los que se encuentran el Science Citation Index (SCI), el Social Sciences Citation Index (SSCI) y Scopus (SJR; Scimago/Scopus) son contratados por instituciones públicas y privadas de Países a costos elevados, y ofrecen como servicios el acceso a las publicaciones que hacen parte de sus exclusivos clubes, además de proponer planes de mejoramiento de los indicadores de productividad y cocitación de los artículos publicados. Para ello utilizan como métrica indicadores primarios de evaluación de la calidad de las publicaciones, cayendo en la lógica simplista de los índices lineales de citas y de producción como una medida de la calidad del quehacer investigativo. Además, el instrumento de medición ignora los nuevos escenarios de publicación abierta, Open Access, y otras modalidades que en un entorno de redes sociales, no son medibles por los indicadores clásicos propuestos, condenándolos a ser ignorados como productos de calidad. **FORO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN**, abril del 2014.

<sup>4</sup> La medición de las publicaciones científicas que incluye el modelo, recategoriza los artículos de investigación publicados en revistas A1, A2, B y C -que periódicamente realiza Publindex- a la medición por cuartiles Q1-A1; Q2-A2; Q3-B y Q4-C. La lógica es de nuevo la métrica lineal que emplean el JCR, el ISI-WK el Scimago Journal Rank (SJR); además, envía a la categoría D las publicaciones que no se incluyen en estos instrumentos ignorando otras bases bibliográficas que aunque tengan instrumentos de medición, no son aceptadas como válidas para la medición del impacto. Un estudio realizado por Johan Bollen y colaboradores del “Digital Library Research and Prototyping Team, Research Library”, de “Los Alamos National Laboratory”, en Los Alamos, NM, de Estados Unidos, cuyo título en Inglés es “A Principal Component Analysis of 39 Scientific Impact Measures”, publicado en la revista PLoS ONE 4(6): e6022 del 2009, hizo un análisis estadístico de componentes principales del ranking generado por la aplicación de 39 medidores de impacto calculados sobre la base, tanto de citas como de utilización. Los resultados indicaron que la noción de impacto científico es un construido multidimensional que no se puede medir adecuadamente con la aplicación de un solo indicador, sino con una medición de conjuntos de indicadores bibliométricos disponibles. Las conclusiones de este estudio, refirman el postulado que el modelo de medición 2013 que aplicará Colciencias, es lineal y simplista, aunque use los ya tradicionales cuestionados indicadores de medición. ¿Será que sobre la base de este y otros análisis, los cuales cuestionan la métrica unidimensional, se podrán obtener resultados que midan el impacto real de las publicaciones provenientes de los grupos de investigación solo con base en los indicadores propuestos por Colciencias? Es preocupante analizar cómo un instrumento de medición pueda condenar a la desaparición de muchos grupos de investigación, principalmente aquellos de las Ciencias Sociales y Humanas, las Artes, la Filosofía y aun varios que trabajan en las áreas de las Ingenierías y las Ciencias Físicas, Exactas y Naturales. **FORO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN**, abril de 2014.

12. Las nuevas **modalidades educativas**, requieren de una profunda discusión en el contexto colombiano, por cuanto estas representan un medio para el aprendizaje y se constituyen en un mecanismo para la enseñanza en profundidad. Conviene establecer si a través de este tipo de modalidades se logra educar, para que se dé la formación integral. Hoy se hace más que necesaria la construcción de un currículo que posibilite y proyecte la formación en humanidad, en consecuencia se busca potenciar las capacidades, actitudes y aptitudes del sujeto que se hace educable y requiere transformaciones en el pensamiento para trascender en su ser, para transitar y dejar huella en los escenarios y esto no se logra si se sigue agenciando desde la universidad la formación para el trabajo como prioridad de la ES. Los procesos educativos y de formación son factibles siempre y cuando estén de la mano con la pedagogía, porque es a través de los atributos pedagógicos (educabilidad y enseñabilidad) que se generan las mediaciones posibles para el aprendizaje y en la propuesta en discusión esto no se logra visualizar. No cabe duda de que el currículo requiere mantenerse en transformación y opción de cambio en cada uno de los agentes que se involucran y participan del proceso, la propuesta así concebida no permite desde estas modalidades la participación real y efectiva de los educandos. La práctica pedagógica trae consigo dos elementos citados por Freire: la acción y la crítica. Al convocar la acción se trae a colación la participación de la comunidad en la construcción del currículo y los procesos de significación en el aprendizaje, y no sólo un acto de cognición; también el principio de dialogicidad, mediación en la negociación de los implicados en la construcción del currículo, favorece el conocimiento pleno de las situaciones problemáticas del contexto real en aras de ofrecer posibilidades de formación para la vida.
13. **Internacionalización.** Es importante advertir en la propuesta la tendencia burocrática que hoy tienen las universidades en torno a la internacionalización y las intenciones de “tomarse” el mercado educativo en el mundo. Por el contrario, la internacionalización es un diálogo de saberes e iniciativas entre dos o más instituciones de educación superior con compromiso respecto al desarrollo de las regiones y los desafíos políticos, sociales, ambientales, económicos y culturales, que hacen trascender la actividad docente, investigativa y de extensión o proyección social.

**Otras discusiones (tomadas de las críticas y propuestas formuladas por diferentes grupos de interés, incluidos equipos de trabajo de la Universidad Nacional de Colombia, la Asociación Sindical de Profesores Universitarios ASPU y la Mesa Amplia Nacional de Estudiantes MANE):**

**El sistema de educación superior:** La conformación y consolidación de un Sistema de Educación Superior en Colombia requiere necesariamente: (i) identificar los elementos que lo componen (niveles y modalidades, instituciones de educación superior, órganos de regulación y fomento y sistemas de información) y reconocer sus diferencias (tipos de IES); (ii) establecer las posibles relaciones entre sus componentes; (iii) determinar los aspectos comunes que lo definen como un sistema y lo diferencian de otros, (iv) y considerar mecanismos de articulación con otros sistemas. Los niveles y modalidades del sistema pueden establecerse con base en un modelo tripartito (técnico profesional, tecnológico y universitario, que es el modelo actual) o dual (técnica y universitaria). El sistema de educación superior deberá establecer los mecanismos para su articulación con otros sistemas educativos en Colombia, especialmente con la educación media y la formación para el trabajo; con otros sistemas nacionales, como los de Ciencia y Tecnología, Cultura y Ambiente, entre otros, y con sistemas de educación superior de otros países. **Autonomía y Gobierno:** La autonomía universitaria es reconocida en Colombia como un principio constitucional y, como tal, la Ley de Educación Superior debe ratificarla y desarrollarla, estableciendo los mecanismos para su garantía. Así mismo, es necesaria la autonomía del Sistema de Educación Superior, liderado por un órgano rector que cuente con una amplia participación de comunidades académicas y estamentos de las IES. Este órgano directivo debe asegurar una adecuada coexistencia entre la autonomía universitaria, la responsabilidad social de estas instituciones y la función de inspección y vigilancia por parte del Estado. Finalmente, se plantea que la Ley debe establecer una participación mayoritaria de las comunidades y estamentos en los órganos directivos de todas las instituciones de educación superior; además, se debe asegurar la existencia de órganos colegiados de gobierno para las universidades estatales, en los que se garantice la participación mayoritaria y con

poder decisorio de la comunidad universitaria para el nombramiento de directivas y para la toma de decisiones que afectan a toda la institución. **Formación, Investigación, Extensión:** Respecto a la investigación en las IES, en un marco de cooperación interinstitucional, de reconocimiento y fomento a los distintos tipos y modalidades de investigación, innovación y creación artística se propone una articulación con el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, a través de: **a.** agendas elaboradas conjuntamente por las IES, en uso de su autonomía, con la participación de diferentes órganos del sistema, del sector productivo y de otros sectores de la sociedad; **b.** un fuerte aumento en la inversión estatal destinada a investigación y desarrollo en las IES; y **c.** estrategias para la consolidación de una comunidad académica en el país. La extensión como función fundamental de las instituciones complementa y enriquece los procesos de formación e investigación de las IES, se encamina a la producción de conocimientos y a la solución de problemas en interacción con saberes y prácticas de diferentes sectores de la sociedad. La extensión no debe enfocarse en el lucro. Las relaciones de las IES con otros sectores deben sustentarse en proyectos conjuntos fundamentados en la responsabilidad pública y en el desarrollo sostenible de la sociedad. **El sistema de educación superior.** El sistema de educación superior en el caso colombiano -y en la mayoría de los países- se ha venido entendiendo, en primer lugar, como el establecimiento de unos niveles de formación, cada uno de los cuales culmina normalmente con un diploma (técnico, tecnólogo, pregrado, posgrado), así como de algunas modalidades dentro de cada nivel (presencial, a distancia y virtual, bimodal...). Igualmente el sistema considera las formas posibles de transitar o no entre niveles y modalidades. El sistema caracteriza los tipos de instituciones que prestan el servicio educativo según diferentes criterios: origen de sus recursos, carácter estatal o privado, niveles y diplomas que están autorizados a otorgar, modalidades, campos disciplinares o profesionales en los que se especializan. El sistema incluye la referencia a unos organismos y mecanismos de regulación, fomento, supervisión y control, y a sistemas de información y documentación especializados. Igualmente los vínculos con otros sistemas muy relacionados, como los de Ciencia y Tecnología, por ejemplo. Igualmente hay consenso en que la formación para el trabajo (ejemplo, la que ofrece el SENA y la formación laboral de primer nivel) no debería considerarse como educación superior, pero sí recibir un mayor reconocimiento por parte de la sociedad, y un mayor impulso y financiación para elevar su calidad, pues en aras de ampliar su cobertura ésta se ha deteriorado ostensiblemente. Este tipo de formación laboral muchas veces no requiere haber cursado la educación media, y se ofrece también a personas adultas así no hayan terminado sus estudios secundarios. **Tipologías.** Las instituciones pueden caracterizarse por la manera como se definen frente a su misión y por lo que enfatizan: ¿formación centrada en las profesiones, formación de investigadores, formación centrada en problemas nacionales, regionales o locales, formación orientada a las demandas del mercado laboral...? Y asimismo por la forma como organizan principalmente lo curricular (por objetivos, por contenidos, por competencias laborales, por problemas y proyectos...) y los modelos de formación y participación (presencial, virtual, mixto). También por la forma como se organizan en lo académico: ¿por facultades, departamentos e institutos? ¿Por programas o problemas interdisciplinarios? De otra manera, las instituciones pueden también definirse por el grado y el tipo de autonomía, así como por las formas de gobierno y de elección de sus autoridades que adoptan (por elección democrática, por designación, por méritos...). En relación con lo anterior, es necesario considerar el papel que juegan en las decisiones las y los estudiantes, docentes, empleados, egresados, el gobierno central, regional o local, los padres y madres de familia y la sociedad en general. Este es un punto en el cual se debate si la autonomía institucional debe ser generalizada e igual para todas las instituciones, o si únicamente las universidades -tal como lo reconoce la Constitución- deberían gozar de una amplia autonomía. Se plantea que históricamente la autonomía es una conquista y una característica esencial de las comunidades universitarias, y que las instituciones técnicas deben estar mucho más articuladas a las demandas del mercado y a las necesidades concretas del país, porque sería más difícil argumentar una autonomía como la universitaria. Las instituciones pueden también posicionarse en forma diferente frente al entorno: lo nacional, lo regional y local, el Estado y las ONG, las empresas privadas, los movimientos sociales. Igualmente pueden adoptar formas organizativas adecuadas al papel que quieren jugar en su entorno: muy internacionalizadas, de carácter nacional centralizado o descentralizado, regional, municipal, local, etc. **Autonomía y gobierno.** Aunque el debate sobre la definición de autonomía es amplio y complejo se puede afirmar que, en términos generales, la autonomía implica la posibilidad y la capacidad de tomar decisiones en un espacio de libertad, de asumir las consecuencias de las decisiones y acciones emprendidas y de autorregularse. En la década de los noventa, en Colombia se incluyó la autonomía universitaria como principio constitucional, basado en el reconocimiento de la capacidad de las universidades de autodeterminación, autogobierno y

autolegislación colectiva y de la necesidad de un ámbito de libertad, justificado por las particularidades de la labor universitaria y delimitado por las responsabilidades que le competen al ser la educación superior un asunto público. Los aspectos considerados en la autonomía, que pueden encontrarse en una universidad, suelen agruparse en tres tipos: autonomía académica, autonomía administrativa y autonomía presupuestal. La autonomía académica está referida a aspectos como: Libertad de pensamiento, pensamiento crítico e independencia moral y científica frente a todo poder político y económico. Este aspecto incluye a su vez el libre examen y discusión de las ideas, el fomento de la pluralidad de escuelas o corrientes de pensamiento y el encuentro de diversas tendencias de carácter científico y social. La facultad de formular, escoger y estructurar programas académicos y metodologías pedagógicas. Libertad de cátedra y libertad de estudio. Capacidad para definir criterios y métodos de evaluación, y de conceder diplomas. Libertad para decidir sobre la selección, acceso, permanencia y egreso de sus estudiantes. Libertad de elegir y conducir sus investigaciones. Determinación de sus programas de extensión y decisión sobre su relación con entornos locales, nacionales y globales. La autonomía administrativa u organizativa incluye elementos como: Selección, contratación y seguimiento de su personal administrativo. Derecho de seleccionar su cuerpo de profesores con criterios académicos propios. Establecimiento de normas jurídicas internas (estatutos y normas generales) o autolegislación. Organización administrativa y autonomía de los procesos que sirven de apoyo a la labor académica. Nombramiento de directivas y funcionamiento de órganos de gobierno. Autonomía del campus. Finalmente, se establecen aspectos de la autonomía presupuestal, como: Manejo libre de su presupuesto (tanto de recursos propios, como los asignados por el Estado) y libertad para disponer de sus recursos según los fines que persigue (o autonomía de gestión financiera). Fijar su propio régimen salarial docente y de administración de personal. Búsqueda autónoma de fondos y libertad de acrecentar su propio patrimonio (este aspecto de la autonomía es sólo aplicable para las universidades privadas, para las universidades oficiales o públicas el régimen salarial lo define el Gobierno central). Se ha identificado hasta el momento la propuesta consensuada de que se debe evitar un reconocimiento de autonomía homogéneo y estandarizado para todas las IES. La obligación estatal de asegurar la calidad de estas instituciones, dado el carácter de derecho de la educación superior, y la evidente diversidad actual de la oferta institucional, hacen necesario un reconocimiento diferenciado, en tanto una misma condición de autonomía puede llevar a resultados opuestos. En la práctica, para algunas universidades el reconocimiento y la garantía de su autonomía significa la confirmación de su capacidad de autodeterminación y se convierte en requisito fundamental para su ejercicio, sin embargo, para otras IES esta misma condición puede llevar a resultados de baja calidad, a cometer abusos y al ocultamiento de acciones contrarias a su responsabilidad social. Se propone para ello vincular el concepto de autonomía a la naturaleza, tipo o carácter de IES y a sus condiciones de calidad. En este sentido, la Ley deberá definir los mecanismos y condiciones para que el Sistema de Educación Superior sea observador y garante de la autonomía universitaria y para que asuma las medidas necesarias en el caso de universidades que no cumplen con los estándares de calidad exigidos. Es fundamental que la Ley ratifique el principio constitucional de autonomía universitaria y lo desarrolle, estableciendo los mecanismos para su garantía. Aunque se ha planteado la inquietud sobre extender esta condición a IES diferentes a las universidades, hasta el momento se afirma que las condiciones de autonomía universitaria tienen sentido únicamente para esta institución en particular, dadas sus características y su trayectoria. En consecuencia, aunque se podrían considerar algunos aspectos de autonomía para otras IES, éstos tendrían un matiz institucional muy diferente a la autonomía universitaria. Se resalta en la discusión la importancia de establecer en la Ley directrices básicas en relación con el gobierno de las IES. Se reconoce que es importante que las decisiones de las directivas de una IES sean tomadas bajo los criterios de coherencia y pertinencia con la naturaleza, misión y visión de las instituciones, y en diálogo permanente con las necesidades sociales; adicionalmente, que deben establecer mecanismos eficaces y eficientes de gestión. Sin embargo, el gobierno de las IES debe garantizar también la autonomía de las comunidades y estamentos que hacen parte de éstas, lo que implica necesariamente un mayor ejercicio de la democracia, la ciudadanía y la inclusión en estas instituciones. Se ha identificado un consenso en proponer que la Ley de Educación Superior debería asegurar una participación mayoritaria de los estamentos en los órganos rectores de todas las Instituciones de Educación Superior.

**Educación Técnica y Tecnológica (TyT).** Se considera inadmisibles un escenario apuesta a 2034 que genere cambios en la composición de la matrícula, al grado de invertir la proporción de TyT respecto a la universitaria en un 65% para la primera y 35% para la segunda. Según análisis de Mora y Múnera (13 de septiembre de 2014 en *Complejo de superioridad*), “De forma engañosa y modernizadora el “Acuerdo”



intenta convencernos de que en países como Alemania, utilizado como un arquetipo de las “naciones desarrolladas”, la proporción entre la educación universitaria y la técnico-tecnológica-laboral es inversa a la existente en nuestro medio: 61,4% y 32,7%, respectivamente. En realidad, el porcentaje de los estudiantes inscritos en las instituciones de educación superior alemanas, durante el semestre de invierno 2009-2010, era del 65,68% en las universidades y el 30,41% en las escuelas técnicas superiores. La educación que llamamos tecnológica en nuestro medio es considerada en Alemania como una parte de la universitaria, por la importancia que tiene en ella la formación teórica. Si, por otro lado, se quiere tomar como referencia de las “naciones desarrolladas” a algunos de los países que hacen parte de la OCDE, tampoco son ciertas las afirmaciones contenidas en el “Acuerdo”, como podemos observarlo en el *Cuadro 1*, en el cual, la clasificación internacional globalizada (CINE) 5A corresponde a la educación que se fundamenta en la teoría y la 5B a la que lo hace en la práctica. Solo en Bélgica esta última es ligeramente superior a la primera. Por consiguiente, con triquiñuelas argumentativas pretenden imponernos un modelo que ni siquiera corresponde a una secuencia evolutiva dentro de la modernización, ya de por sí ofensiva culturalmente, sino a criterios elementales de rentabilidad social y económica de las finanzas públicas. Los mismos a los que recurren muchos académicos, en Bogotá y en las otras regiones, cuando consideran que el problema financiero de nuestras instituciones de educación superior obedece a la distribución inequitativa de los pocos recursos que se destinan para su funcionamiento o para sus exiguas inversiones”.

## EN CONCLUSIÓN

Son muchos los lineamientos que, en aras de garantizar la viabilidad política de la Propuesta del CESU, deberán ser objeto de incorporación (propuestas nuevas), revisión (análisis crítico de sus verdaderos alcances y limitaciones), ajuste (corrección de lo que resulta inadecuado) o supresión (eliminación de lo que se ha considerado inconveniente). El Plan de acción del CESU deberá igualmente contemplar el escenario inmediato de actuación, toda vez que hay temas prioritarios en la agenda que no dan espera para ser tratados a mediano o largo plazo y se convierten en condición previa para la supervivencia de las IES y Universidades. Por lo anteriormente expuesto, exhorto a los colegas consejeros del órgano asesor a tener presente:

*“... que la realidad social es causa y consecuencia de lo que es su educación superior; que el Gran Diálogo Nacional es connatural a los procesos académicos, técnicos y políticos, y que debe continuar; que la última palabra en política pública de educación superior no está dada; que siempre debemos buscar nuevos interlocutores; que incluso luego de debatidas, se deben revisar nuevamente las hipótesis ya planteadas y asumir proactivamente nuevos argumentos; y que sólo el compromiso de todos los actores sociales podrá garantizar que, efectivamente, la educación superior sea una de las principales alternativas para transformar positivamente la vida de las personas y para crecer como Nación ...El CESU ha sido claro en que este Acuerdo por lo Superior 2034 no es un texto de reforma de ley, aunque es consciente de la necesidad que tiene la política pública de apoyarse en herramientas de carácter vinculante como leyes, decretos, resoluciones, directivas y disposiciones que, en su conjunto, y al lado de planes, programas y proyectos, permitan materializar los preceptos y lineamientos formulados desde la visión propuesta, a fin de avanzar como todos lo deseamos”. (Acuerdo por lo superior 2034. P. 172).*

En tal virtud, es menester elaborar con prontitud las herramientas de apoyo requeridas para la puesta en marcha de las PP que el sector exige, lo cual contempla propuestas de Ley, planes, programas y proyectos que, contruidos de manera participativa y democrática, permitirán vislumbrar un futuro mucho más promisorio que el que actualmente se avizora para la ES y para el país.

**Manizales, 10 de noviembre de 2014.**