

Debate frente al Acuerdo por lo Superior 2034

Octubre 2014

Resumen: *Leopoldo Múnera, Edgar Varela, Luis Aurelio Ordóñez y Boris Salazar, ponentes del debate, coinciden en rechazar el llamado “Acuerdo por lo Superior 2034”, documento elaborado por el Consejo Nacional de Educación Superior, CESU. A juicio de los expositores, la comunidad académica fue excluida de la formulación del Acuerdo. La importancia de este documento radica en que plantea un horizonte de sentido para la educación superior de los siguientes 20 años. Sin embargo, el contenido del mismo deja vacíos importantes, dado que desconoce la autonomía universitaria, el derecho a la educación superior, la naturaleza del conocimiento como bien común y la naturaleza de lo público y sus diferencias con lo privado.*

Contenido:

- **Presentación.**
- **Naturaleza del CESU.**
- **Generalidades del documento.**
- **Vacíos importantes.**
- **Autonomía universitaria: “un problema nodal”.**
- **El discurso de la Calidad y la Agencia Nacional de Calidad.**
- **Ampliación organizada de la desigualdad.**
- **Financiación y universalización.**
- **Llamada a la movilización.**



Presentación

“Abramos el debate frente al Acuerdo por lo Superior 2034” tuvo lugar el 25 de septiembre de 2014 en el Auditorio 5 de la Universidad del Valle, campus Meléndez. Fueron invitados como ponentes Gina Parody, Ministra de Educación, Iván Enrique Ramos, rector de la Universidad del Valle, Piedad Córdoba, vocera política de la Marcha Patriótica, Leopoldo Múnera, profesor de la Universidad Nacional, Édgar Varela, director del Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento, Luis Aurelio Ordóñez y Boris Salazar, ambos profesores de la Universidad del Valle. Parody, Ramos y Córdoba no se presentaron al encuentro. Ramos envió en su representación a Guillermo Murillo, Vicerrector de Bienestar Universitario, mientras que Córdoba presentó excusas por su inasistencia, la cual se debió a un asunto de carácter urgente que se presentó en las mesa de negociación de la Habana, Cuba.

La discusión se focalizó en el documento *Acuerdo por lo Superior 2034. Propuesta de política pública para la excelencia de la educación en Colombia, en el escenario de la Paz*. La anterior es, como su nombre lo enuncia, la propuesta de Política Pública construida por el CESU, Consejo Nacional de Educación Superior, y pretende ser la base de la reforma a la ley 30 de 1992 que rige a la Educación Superior.

1. Naturaleza del CESU.

El Consejo Nacional de Educación Superior, CESU, es, según se lee en el sitio web del Ministerio de Educación, *“un organismo con funciones de planificación, asesoría, coordinación y recomendación en el nivel de educación superior que apoya al Ministerio de Educación Nacional en la consecución de los fines y propósitos del Sistema de Aseguramiento de la Calidad”*.

El CESU se compone de la siguiente manera:

- El Ministro de Educación Nacional, quien lo preside.
- El Jefe del Departamento Nacional de Planeación.
- El Rector de la Universidad Nacional de Colombia.
- El Director del Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales "Francisco José de Caldas", Colciencias.
- Un rector de universidad estatal u oficial.
- Dos rectores de universidades privadas.
- Un rector de universidad de economía solidaria.
- Un rector de una institución universitaria o escuela tecnológica, estatal u oficial.
- Un rector de institución técnica profesional estatal u oficial.
- Dos representantes del sector productivo.
- Un representante de la comunidad académica de universidad estatal u oficial.
- Un profesor universitario.
- Un estudiante de los últimos años de universidad.
- El Director del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación Superior, ICES, con voz pero sin voto.

Con respecto a esta conformación, Édgar Varela observa que la mayoría de integrantes provienen de entes gubernamentales, mientras que los sectores como el estudiantado y el profesorado se encuentran sub-representados. De ahí que haya que considerar al CESU como la “representación del poder estatal”, tal como lo afirma el profesor Boris Salazar. Esto implicaría, de acuerdo a Varela, un sesgo evidente en el accionar de este organismo, dado que estaría fuertemente influenciado por el sector productivo, el cual, cabe remarcar, posee dos sillitas en el CESU.


2. Generalidades del documento.

Acuerdo por lo Superior 2034, según el propio documento, es el producto de tres años de análisis y debate en torno al tema de educación superior por parte de múltiples sectores de la sociedad colombiana. Esta discusión se inició luego del hundimiento del proyecto de reforma a la Ley 30 de 1992, el cual fue radicado durante la primera administración del presidente Juan Manuel Santos. Los propósitos de dicha reforma, enuncia el Acuerdo, eran mejorar el acceso a la educación superior, mejorar su calidad y pertinencia, mejorar su financiamiento y garantizar una rendición de cuentas por parte de las Instituciones de Educación Superior. No obstante, según se enuncia en el Acuerdo, este proyecto suscitó gran oposición en “algunos sectores académicos, especialmente los estudiantes mayoritariamente agrupados en la Mesa Ampliada Nacional Estudiantil – MANE [...], pues consideraban que no había sido suficientemente discutido y concertado”.

Acuerdo por lo Superior 2034 expone diez temas que, a juicio del CESU, son los ejes centrales para configurar un sistema de educación superior proyectado a dos décadas. Estos temas son: educación inclusiva; calidad y pertinencia; investigación (ciencia, tecnología e innovación, incluida la innovación social); regionalización; articulación de la educación media con la educación superior y la formación para el trabajo y el desarrollo humano; comunidad universitaria y bienestar; nuevas modalidades educativas; internacionalización; estructura y gobernanza del sistema y sostenibilidad financiera del mismo.

Estos diez puntos fueron formulados, por pedido del CESU, a través de un Análisis Técnico de Propuestas y Tendencias elaborado por el Centro de Estudios Interdisciplinarios Básicos y Aplicados en Complejidad, CEIBA. El profesor Boris Salazar denuncia que el método utilizado en este estudio comporta un “uso tramposo de la ciencia”, en tanto que los lineamientos fueron definidos por medio del conteo de palabras más recurrentes en el llamado Diálogo Nacional por la Educación Superior, proceso que el Ministerio de Educación adelantó para la creación de una política pública.

Otros aspectos del proceso de construcción del documento son continuamente criticados por los expositores a lo largo del evento. Para Leopoldo Múnera, el CESU en lugar de abrir espacios de debate, excluyó de la discusión a sectores importantes de la comunidad académica, entre los cuales se encuentra la MANE. Salazar, por su parte, recuerda que esta organización aparece sumariamente comentada en el documento; sus demandas y propuestas para un proyecto de reforma a la educación superior no son mencionadas.



El docente Luis Aurelio Ordóñez agrega que el profesorado no fue tomado en cuenta durante la construcción de la propuesta. Ordóñez afirma que como resultado de esta exclusión, el documento da un trato frívolo a los profesores, a quienes incluso llega a responsabilizar del desfinanciamiento de las universidades. Lo anterior queda en evidencia en la página 123, punto 14:

“La financiación de los servicios personales constituye otro de los puntos relevantes que afecta las finanzas de las universidades públicas; es decir, los costos relacionados con la contratación tanto de docentes como administrativos. De acuerdo con el documento ‘Desfinanciamiento de la educación superior’, el impacto anual de los gastos de personal en cada vigencia se incrementa en 7%, debido a la normatividad vigente (Decreto 1279 de 2002)”.

Múnera, al examinar las condiciones de exclusión en las que fue elaborada la propuesta, subraya la paradoja que encierra el hecho de que el documento se atribuya el título de “Acuerdo”. Para él, el CESU habría utilizado a la comunidad para crear “el espejismo de participación” con el fin de legitimar y aprobar una reforma que estaba predefinida desde el inicio. El profesor de la Universidad Nacional puntualiza que, a pesar del tono democrático del proceso de formulación, las decisiones finales sobre el Acuerdo fueron hechas por el propio CESU, lo cual es oportunamente aclarado en el texto:

“Es importante advertir que el presente documento no es una compilación, recuento o sumatoria de aportes. Es el resultado de la ponderación, análisis crítico, valoración y toma de posición del Consejo Nacional de Educación Superior, una vez discutidas y analizadas las propuestas de la mayoría de los actores del sistema” (Página 25).

3. Vacíos importantes.

El Acuerdo tiene, en palabras de Múnera, vacíos importantes en términos de contenido o de tratamiento:

- Desconocimiento de la autonomía universitaria: académica, institucional y sistémica.
- Desconocimiento del derecho a la educación superior.
- Desconocimiento del conocimiento como bien común.
- Desconocimiento de la naturaleza de lo público y sus diferencias con lo privado.

4. Autonomía universitaria: “un problema nodal”.

Todos los ponentes coinciden en afirmar que el Acuerdo muestra claros rasgos que se oponen a la autonomía universitaria. Luis Aurelio Ordóñez cita el punto 8 de la página 119 del documento, en el que la autonomía universitaria es descrita como un problema nodal:

“La diversidad de criterios para definir e interpretar el alcance de la autonomía universitaria genera confusión en el sector y en los alcances de la inspección y vigilancia. Hay ausencia de normatividad y faltan los instrumentos jurídicos que harían posible ejercer adecuadamente la inspección y vigilancia del sistema de educación superior por parte del Ministerio de Educación Nacional”.

Lo anterior, en la visión de Ordóñez, desconoce justamente la normatividad colombiana vigente, puesto que la autonomía universitaria está consagrada en la Constitución Política y también en los Estatutos Universitarios.

Adicionalmente, uno de los desacuerdos más notorios que genera el texto en los ponentes es la creación de una Superintendencia de Inspección y Vigilancia de la Educación. El documento sugiere el establecimiento de este organismo en la página 141, puntos 112 y 113:

“112. Crear la Superintendencia de Inspección y Vigilancia de la Educación, para que reciba la delegación que actualmente está en el MEN y en los entes territoriales. Debería contar con personería jurídica, lo que le otorgaría la capacidad de ser sujeto de derechos y obligaciones para poder desarrollar autónomamente sus funciones. Esto es, sería un ente autónomo frente a los organismos que establecen los lineamientos de política de calidad y de fomento, y a los que autorizan la creación y el funcionamiento de las instituciones de educación superior y de programas.

“113. Definir la estructura y organización de la Superintendencia, y específicamente las funciones relacionadas con la vigilancia, inspección y control del servicio público de la educación”.

En suma, la creación de dicha Superintendencia es, a juicio de los expositores, un paso adelante hacia la vulneración de la autonomía universitaria.

5. El discurso de la Calidad y la Agencia Nacional de Calidad.

El docente Boris Salazar afirma que la Calidad es un concepto en el cual el Acuerdo no reflexiona. Según él, la solución ofrecida es la del *outsourcing* o la tercerización, lo cual empobrece la discusión sobre el tema. En la página 140, puntos 110 y 111, se plantea la creación de una Agencia Nacional de Calidad:

“110. Crear la Agencia Nacional de la Calidad, ANC, cuyo eje sea la promoción y el fomento de la calidad y la gestión de los procesos de mejoramiento continuo de los programas e instituciones educativas. Integrar a la ANC organismos como el CNA, CONACES y el Sistema Nacional de Evaluación. La facultad de expedir actos administrativos continuaría en cabeza del Ministerio de Educación Nacional.

“111. Ubicar en la ANC referentes de calidad para todo el sistema, lo cual facilitaría su papel como dinamizadora e intérprete del Marco Nacional de Cualificaciones, en caso de que este se integre al sistema de educación superior”.

Luis Aurelio Ordóñez considera que la existencia de esta Agencia crearía un sistema privatizado de evaluación de calidad, ajeno a las lógicas de la comunidad académica. En ese sentido, Edgar Varela cuestiona el Acuerdo, dado que no deja claro cuál es el papel del Estado frente a la calidad de la Educación Superior: “¿Quién es responsable por la calidad? - pregunta Varela- ¿Solamente las Instituciones de Educación Superior? ¿Cuál es el rol del Estado? ¿El papel que debe desempeñar el Estado se limita al de inspección y vigilancia?”

6. Ampliación organizada de la desigualdad.

El Acuerdo, a juicio de Boris Salazar, es una respuesta burocrática al problema de la educación, ya que lo que plantea es una planificación estratégica para la financiación del Sistema Educativo y la ampliación de cobertura. Esta apreciación es compartida por Leopoldo Múnera, quien opina que “[l]a mayoría de los 10 temas y los 136 lineamientos del mapa estratégico están dirigidos a responder fundamentalmente a los retos de la competitividad económica y a las necesidades de un mercado de trabajo supuestamente invariable en los próximos veinte años”.

La propuesta del Acuerdo es, afirma Múnera, ampliar la cobertura por medio del incremento de la educación terciaria (educación técnica, tecnológica, para el trabajo y el desarrollo

humano), de suerte que esta alcance entre el 60% y el 65% de la matrícula en la Educación Superior. Estas condiciones emularían al modelo alemán de educación, en el cual, según las fuentes del Acuerdo, hay una mayor proporción de estudiantes en la educación terciaria que en la profesional. Múnera desmiente esta información al mencionar que “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”.


Por consiguiente, Boris Salazar concluye que el documento no es la expresión de un espíritu reformador, sino que resulta ser la “planificación estructurada de la desigualdad”, lo cual se materializará en un Sistema de Educación elitista. Este Sistema, añade Salazar, agravará las inequidades de la sociedad colombiana, porque un mayor número personas accederán a una formación terciaria, la cual está ligada a empleos mal pagos. Por contraste, menos individuos lograrán acceder a una educación profesional. “¡Nos llevan por la senda del subdesarrollo!”, sentencia Múnera al respecto. Y agrega: “la inclusión no es sinónimo de igualdad”.

Ampliar la cobertura en la cúspide de la pirámide educativa no es un gesto democrático, destaca Salazar. En sus palabras, las acciones que deben tomarse van en otra dirección:

- Ampliar la cobertura en la base y mejorar la calidad de la educación primaria, con el fin de que los jóvenes tengan una mayor oportunidad para entrar a la Educación Superior.
- Resolver la disociación entre la Educación Básica y la Educación Superior.

7. Financiación y universalización.

En este escenario la financiación y la universalización de la Educación son elementos estrechamente relacionados. Prueba de ello es el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, el cual, comenta Múnera, ha sido convertido por los últimos gobiernos “en una institución, que además de la ‘educación para el trabajo’, ofrece una formación técnica y tecnológica con bajos niveles de inversión”. Por tal motivo, continúa el docente de la Nacional, “a partir de 2005 y hasta 2013, el incremento de la matrícula del SENA (373.097 cupos nuevos) se aproximó al de otras instituciones en conjunto (472.552). El gasto público en el SENA fue subiendo hasta estabilizarse aproximadamente en el 18% del total destinado a instituciones de Educación Superior, por medio de ‘subvenciones’ estatales que no llegaron a superar los 520 dólares anuales, mientras en las universidades fueron 2.386 dólares, en promedio”.



Estas cifras, según Múnera, encarnan la línea directriz del Acuerdo. Es decir, y en palabras del mismo expositor: “incluir a los ‘pobres’ en la educación terciaria sin utilizar demasiados recursos financieros”. Este modelo propuesto por el Acuerdo se complementa con el mecanismo de subsidio a la demanda, por encima del subsidio a la oferta. Esto implica que, en lugar de financiar a las universidades, se financiaría al ‘usuario’ del ‘servicio de educación’ a través de créditos. En el punto 22 de la página 124 del Acuerdo se mencionan -acaso contradictoriamente- las consecuencias del financiamiento a la demanda:

“El crédito educativo tiene la capacidad de ampliar el acceso, incentivar un mejor desempeño académico y una mayor vinculación laboral de los beneficiarios. Sin embargo, a pesar de los subsidios de tasa de interés y sostenimiento y condonación parcial del crédito, todavía se asocia como un crédito de alto riesgo. En la línea de crédito ACCES, diseñada para aumentar la cobertura de la población más vulnerable con mérito académico, el nivel de la cartera vencida en amortización asciende al 30%. Lo anterior constituye un problema para los estudiantes que desertan o que tienen ingresos bajos tras su egreso de la carrera”.

De lo anterior se deriva que en el Acuerdo se plantee una modificación sustancial en el espíritu de los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992. Dichos artículos estipulan y reglamentan la financiación de naturaleza Estatal de las Universidades Públicas en Colombia.

8. Llamada a la movilización.

Los panelistas llaman al rechazo del Acuerdo y a la posterior movilización del sector académico. Leopoldo Múnera advierte que “lo que se viene es mucho más grave que lo de hace tres años”. Recuerda que en el 2011 la lucha se hacía contra un dragón -la reforma a la Ley 30-, pero que esta vez la batalla sería “contra termitas”. Señaló, para aclarar esta afirmación, que los cambios de corte neoliberal al Sistema de Educación Superior han venido realizándose a menor escala, a través de lo que él denomina como “Fragmentación Normativa”.

El llamado a la movilización es de carácter perentorio, en tanto que el texto del Acuerdo rige “el horizonte de sentido de la educación terciaria para los próximos veinte años”, asegura Múnera. Es el acceso a la educación y la calidad de la misma para las futuras generaciones lo que está en juego, concluye.



Referencias

- *Acuerdo por lo Superior 2034. Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la Paz.* Cesu. Consejo Nacional de Educación Superior. (http://www.dialogoeducacionsuperior.edu.co/1750/articles-319917_recurso_1.pdf).
- Página Web del Ministerio de Educación Nacional. (<http://www.mineducacion.gov.co>).

**Facultad de Salud
Grupo de Comunicaciones
Componente Gestión de Conocimiento**