



Lo público en la educación superior colombiana

Dejar a la deriva a las instituciones estatales, no ofrecerles las condiciones financieras e institucionales necesarias para que sean de alta calidad, o destinar recursos públicos escasos para financiar las altas matrículas de las universidades privadas, como sucede en la actualidad, contradice la finalidad social del Estado establecida en la Constitución.

Por: Leopoldo Múnera Ruiz
Profesor asociado, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Nacional de Colombia

El programa “Ser Pilo Paga”, implementado en 2015, ha reanimado en el país el debate sobre lo público en la educación superior. Incluso Pablo Navas, rector de la Universidad de los Andes, sostuvo en un artículo de opinión publicado en El Espectador en enero del presente año, que la institución dirigida por él era la “universidad más pública del país”.

Los criterios utilizados para emitir tal juicio fueron heterogéneos, retóricos, y en algunos casos autocontradictorios: la meritocracia como única condición de ingreso a la universidad con la matrícula más costosa del país; la posición en los rankings internacionales, la cual, si acaso, permitiría hablar de la calidad, pero no de la naturaleza pública de una institución; la participación de profesores y estudiantes en sus instancias de gobierno, sin ponderar el peso de estas; o la reinversión del 100 % de sus ganancias en sus propias actividades, lo cual es característico de las corporaciones privadas de utilidad común y sin ánimo de lucro, como lo exige la Ley 30 de 1992.

Dos meses después, el profesor Julián de Zubiría, director del Instituto Alberto Merani, escribió en la revista Semana que los Andes era una excelente universidad, pero no la mejor de Colombia; y agregó con ironía que en relación con lo público “probablemente el rector Navas quiso decir que era la universidad que más incide en la política pública”.

En medio del proceso de paz y del torbellino permanente de noticias, este debate hubiera podido perderse en la rutina universitaria, si razones como las presentadas por el rector de los Andes no estuvieran detrás del propósito de convertir el programa “Ser Pilo Paga” en una política pública. Ya se dio el primer paso tras la aprobación en primer debate de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes del proyecto de ley 262 de 2017, tendiente “a crear el sistema de financiación contingente al ingreso – sistema FCI en Colombia, para fomentar el acceso y sostenimiento en la Educación Superior y se dictan otras disposiciones sobre los mecanismos y las estrategias para lograr la financiación sostenible de la Educación Superior con estándares de calidad”.



Sala de Prensa

Entre 2015 y 2016, el programa “Ser Pilo Paga” estuvo destinado al 2,20 % de los bachilleres del país que presentaron la Prueba Saber 11. La asignación directa por estudiante en universidades privadas en ese periodo fue de 16.010.258 pesos anuales, mientras en las universidades estatales fue de aproximadamente 5.000.000 de pesos (1). Así por ejemplo, la matrícula promedio que en 2017 paga anualmente el Estado a la Universidad de los Andes por cada estudiante “pilo” fluctúa entre 30.804.000 de pesos para la mayoría de las carreras y 43.824.000 de pesos para Medicina (2).

Si los aportes de la Nación a la Universidad Nacional de Colombia se dividen entre el número de estudiantes de pregrado y posgrado, la suma per cápita sería de 17.366.148 de pesos anuales, pero estos recursos están destinados a gastos de funcionamiento e inversión, y a financiar la docencia, la extensión y la investigación. Por consiguiente, afirmar que la Universidad de los Andes es la “mejor” y la “más pública del país”, tiene el objetivo retórico de justificar la destinación desproporcionada de recursos estatales a instituciones privadas con “acreditación de alta calidad”.

Frente a la evidente privatización de las finanzas públicas para garantizarle la formación universitaria a un pequeño grupo de estudiantes, como si el derecho a la educación del conjunto de los bachilleres pudiera ser reemplazado por un premio costoso a quienes tienen el mérito académico de acuerdo con la burocracia estatal, es necesario preguntarse qué es lo público en la educación superior del país.

Un derecho y un servicio público

El sistema jurídico colombiano define la educación como un derecho de la persona y un servicio público inherente a la finalidad social del Estado, que debe asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. En tal medida, está sometido a un régimen especial y puede ser prestado por comunidades organizadas, por particulares o por el Estado, directa o indirectamente, al que le corresponde el deber de regularlo y mantener el control y la vigilancia del servicio. Además, en reiteradas ocasiones, la Corte Constitucional ha resaltado el criterio denominado por la doctrina jurídica como “funcional y teleológico” (3), para caracterizar el servicio público como “toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua”, como se lee, por ejemplo, en la sentencia C-043 de 1998.

En un lenguaje menos técnico, en Colombia la actividad misma de la educación superior es pública. Debe responder al interés general de la sociedad, sin importar si la realizan instituciones estatales o privadas, y el Estado tiene la obligación de regularla, controlarla, vigilar su prestación y garantizar progresivamente su cobertura universal. Sin embargo la naturaleza del servicio no transforma a las instituciones que lo prestan en públicas, ni



Sala de Prensa

exime al Estado de su responsabilidad frente a este, con respecto al conjunto de la población colombiana.

Dejar a la deriva a las instituciones estatales, no ofrecerles las condiciones financieras e institucionales necesarias para que sean de alta calidad, o destinar recursos públicos escasos para financiar las altas matrículas de las universidades privadas, como sucede en la actualidad, contradice

la finalidad social del Estado establecida en la misma Carta Política, la cual consiste en “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”.

Condiciones mínimas

Para que una universidad sea considerada como pública debe reunir condiciones mínimas; menciono al menos tres, que son ajenas a las privadas y que con frecuencia no se respetan en las instituciones estatales, aunque deberían regirlas:

1. La creación, la estructura y los fines deben responder a los principios de representación o participación de la sociedad en su conjunto y de los miembros de la comunidad académica que la conforman, y estar orientados prioritariamente hacia el bien común.

En Colombia un grupo de personas tiene el derecho y la libertad para formar dentro de los parámetros legales una universidad de acuerdo con sus creencias y preferencias particulares. La institución puede ser laica o confesional; autónoma con respecto a sus fundadores o dependiente de ellos; gratuita o con matrículas de alto costo; cooperativa, asociativa o incluso familiar; limitada a un ámbito local, regional o con proyecciones nacionales; incluir en sus objetivos y finalidades la formación de las elites del país o la educación destinada al conjunto de la población; en fin, responder a los propósitos privados de sus fundadores o promotores. No obstante, mientras no cumpla con los principios de representatividad y participación no puede ser considerada como pública, así realice funciones sociales y tenga propósitos filantrópicos o caritativos.

2. La constitución de comunidades regladas con acceso abierto, o sujetas a criterios de selección con pretensiones de objetividad. En tal medida, el ingreso de los estudiantes a las instituciones de educación superior debe tener como horizonte los tres principios básicos que orientan los servicios públicos: universalidad, gratuidad e igualdad (4), los cuales coinciden parcialmente con los que caracterizan el enfoque de derechos. En consecuencia, el Estado debería ir eliminando progresivamente las barreras para el acceso



Sala de Prensa

de todos los bachilleres del país a una educación superior de calidad, mediante una financiación pública que la garantice.

Por el contrario, los recursos estatales destinados a las instituciones privadas, para permitir el acceso de un porcentaje mínimo de estudiantes, buscan la movilidad social por el camino de la renovación de las elites y no por el de la realización de la educación superior como un derecho y un servicio público.

3. Las instituciones públicas de educación superior deben tener como finalidad la de garantizarle al conjunto de la población el acceso al bien y al proceso común del conocimiento, mediante sus funciones de docencia, investigación e interacción con

la sociedad. En consecuencia, el mercado y la oferta y demanda de mercancías cognitivas no puede ser el referente fundamental para el desarrollo de sus actividades, ni el medio por excelencia para la consecución de recursos económicos.

La obligación del Estado de financiar en forma adecuada dichas instituciones, para que puedan ofrecer una educación de calidad, busca garantizar el derecho de las personas y la prestación del servicio público para el conjunto de la sociedad y no solo para un grupo de privilegiados, frente a quienes el Estado se atribuye la función de reconocerles los méritos para disfrutar individualmente de los bienes y los procesos comunes de la sociedad.

Infortunadamente, la historia de la educación superior colombiana se ha ido escribiendo sobre la idea de que el conocimiento académico y científico debe ser un privilegio, o un bien meritario, reservado para los que sean considerados como los más capaces o competentes, o para quienes tengan los recursos económicos que les permitan adquirirlos en el mercado del conocimiento.

Los cambios institucionales que se intentaron introducir en medio de las ambigüedades de la Constitución de 1991, la cual proclama el Estado Social de Derecho y simultáneamente posibilita la formulación de políticas económicas y sociales neoliberales, le dan continuidad a esta práctica que les permite a las elites disfrutar de los recursos públicos en forma exclusiva y excluyente con la finalidad de renovarse y financiar sus universidades.

(1) La cobertura del programa se calcula dividiendo el número de bachilleres que presentó el examen "Saber 11" en 2016 (552.692 bachilleres, según los datos oficiales del Icfes), entre el número de "beneficiarios" del programa en el mismo año (12.185 estudiantes). Los datos sobre "Ser Pilo Paga" provienen del informe especial de la revista Semana: especiales.semana.com/ser-pilo-paga/index.html. El presupuesto per cápita resulta de dividir la inversión total para 2015 y



Sala de Prensa

2016 (499.925 millones de pesos) entre el número de estudiantes “beneficiados” en el mismo periodo (21.544 estudiantes). En 2012 el promedio de la asignación por estudiante en las universidades públicas era de 4.609.752 pesos; hasta la fecha tal suma no ha tenido un incremento significativo. Véase Andrés Felipe Mora Cortés, Política social y transformación social. Justicia y movimientos sociales en el campo de la educación superior en Colombia, 1998-2014. Louvain-la-Neuve: Presses Universitaires de Louvain, 2017, pp. 213-214.

(2) Observatorio de la Universidad Colombiana, Costos 2017 de matrículas en educación superior, a niveles similares a los de 2014. En: www.universidad.edu.co/index.php/noticias/14668-costos-2017-de-matriculas-en-educacion-superior-a-niveles-similares-a-los-de-2014. Los datos sobre la Universidad Nacional de Colombia son de la Gerencia Nacional Financiera y Administrativa y la Dirección Nacional de Planeación y Estadística.

(3) Véase Jorge Fernández Ruiz, Derecho administrativo (servicios públicos). México: Porrúa, 1995. Del mismo autor, Servicios públicos municipales. México: UNAM, INAP, IJ, 2012.

(4) Véase: Jorge Fernández Ruiz, obras citadas.

Diario UN Periódico, 20 de Agosto de 2017. Páginas 4-5.