

REVISTA **IZQUIERDA**
Nº 11 · MAYO / 2011

BOGOTÁ, COLOMBIA

ISSN- 2215-8332

separata



LA UNIVERSIDAD SITIADA

Análisis crítico del proyecto de reforma de la Ley 30 de 1992

REVISTA

IZQUIERDA

Espacio Crítico – Centro de Estudios

www.espaciocritico.com



separata

- 4** **Defendamos la universidad como espacio crítico y común**
VÍCTOR MANUEL MONCAYO C.
-
- 20** **El Espejismo del mercado y la autonomía heterónoma. Algunas notas sobre la reforma de la Ley 30 de 1992**
LEOPOLDO MÚNERA RUIZ
-
- 30** **La acumulación por desposesión. La universidad pública en subasta**
JORGE GANTIVA SILVA
-
- 42** **La confianza inversionista de Santos para la educación superior y la salud**
MARIO HERNÁNDEZ ÁLVAREZ
-
- 52** **La universidad bajo el asedio del radicalismo neoliberal**
JAIRO ESTRADA ÁLVAREZ
-
- 66** **La economía de la reforma universitaria**
EDWIN ANDRÉS MARTÍNEZ CASAS
-
- 72** **Reforma educativa: Mirada de una cámara de comercio**
SERGIO DE ZUBIRÍA SAMPER
-

REVISTA

IZQUIERDA

Espacio Crítico – Centro de Estudios

www.espaciocritico.com

Defendamos la universidad como espacio crítico y común

VÍCTOR MANUEL MONCAYO C.

Profesor emérito. Ex rector de la Universidad Nacional de Colombia

Después de haber sido retirado de la discusión parlamentaria el proyecto de financiación de las universidades públicas que, en las postrimerías del uribismo, se le quería dejar como legado al gobierno santista¹, su contenido ha sido integrado por la actual administración presidencial en una propuesta más amplia y explícita, en la cual se ha despojado de todos los disfraces para confesar en forma cínica cuál es la política de educación superior que, para los fines de la organización capitalista en estos tiempos, enarbola y promueve el Estado colombiano para darle continuidad y profundizar lo andado y avanzado durante los ocho años autoritarios.

Aunque el debate se extenderá durante todo el transcurso de este año, pues sólo se presentará al Congreso en la legislatura que se inicia en julio —decisión que parece tener la pretensión, esa sí oculta, de provocar una especie de desgaste de la protesta radical contra la iniciativa y de confluir en un nuevo texto “ajustado” que, como siempre, se considerará fruto de los aportes y reflexiones racionales de apertura democrática de la discusión que, se afirmará, el gobierno ha brindado—, la respuesta crítica ha sido inmediata y ha estado acompañada de manifestaciones y expresiones públicas, cuyo vigor permite augurar que esta controversia será útil no para mejorarlo o para plantear una alternativa, como en forma siempre ingenua y de buena fe se pretende, sino para ahondar en el conocimiento y en la comprensión de la problemática y para cualificar las reivindicaciones.

¹ Ver nuestro artículo en la revista Izquierda: “La reforma presupuestal de la Universidad Pública: Una formalización del esquema uribista de educación superior”. Revista Izquierda No.1 de 2010.

En esta última dirección se mueven las líneas centrales de este escrito. Sin controvertir la pertinencia del rechazo fundamentado en la consideración de que esta iniciativa responde a una descarada posición de subordinación de la Universidad y, en general, del universo de la educación superior, a los requerimientos e intereses de la organización capitalista, repudio que se sintetiza bien en la consigna contra la privatización y por la defensa de la Universidad Pública y de su financiación suficiente por parte del Estado, es preciso que la discusión se enriquezca, yendo más allá de lo que puede escribirse en vallas y pancartas y, sobre todo, superando los lugares comunes y las expresiones manidas. Es preciso también tener mucha vigilancia en la discusión, para no caer en la celada más o menos tecnocrática de apreciar la viabilidad de lo propuesto en el terreno de lograr cobertura y calidad, de la insuficiencia financiera, de la supuesta neutralidad y del carácter benéfico de la inversión privada y del contraste con lo que ocurre en otras latitudes, dejando de lado los problemas sustanciales del contenido de la actividad académica que se pretende promover en función del nuevo orden capitalista, de la nueva misión del Estado en ese campo y de la urgencia de preservar el espacio crítico que la Universidad, a pesar de todo, representa.

El sistema educativo es inescindible del orden capitalista

Un punto de partida esencial en el análisis es el reconocimiento de que el sistema educativo no puede estimarse como un mundo neutral y separado del orden capitalista, sino que siempre ha formado parte de él, cumpliendo funciones necesarias para su reproducción en campos tales como la calificación de la fuerza laboral, la formación de las élites, la transmisión y el reforzamiento de valores políticos y culturales inherentes a la dominación en muchos órdenes, y la recepción, comunicación y producción de la ciencia, la técnica y las artes. A lo anterior hay que añadir que, en sociedades como la colombiana, en especial la Universidad Nacional y buena parte de las Universidades públicas han representado también un factor ligado a la conformación y consolidación de la Nación, dimensión política y construcción social consubstancial a la existencia del sistema de dominación capitalista, a la cual pertenecemos históricamente, hasta el punto que de manera permanente la reivindicamos, bajo diferentes formas y a propósito de todas las controversias y situaciones en las cuales somos actores, incluso cuando asumimos comportamientos de resistencia.

Es por esa razón que los Estados han asumido la organización y funcionamiento del sistema educativo, incluida la educación superior, aunque con características diferentes según la sociedad de que se trate y el momento histórico por el cual atraviese. En veces lo asumen en forma plena o mayoritaria, dando lugar a un conjunto de aparatos que por su origen y su financiamiento se consideran públicos, o en el otro extremo lo confían a instituciones

privadas sometidas a regulación en grados diversos, o admiten modalidades de participación de lo público y lo privado en términos distintos de prevalencia.

La existencia de las instituciones públicas en el ámbito educativo ha sido estimada de manera general como un rasgo democrático, por cuanto se entiende, aceptando la visión ideológica, que el Estado responde a los intereses generales, a la satisfacción de las necesidades de todos los asociados bajo el manto nacional. Así lo admitimos y lo seguimos proclamando cuando defendemos las entidades educativas públicas, y así lo reclamamos cuando apreciamos que, por una u otra causa, existe una imperfección, una desviación o una perversión de esa finalidad general y universal de la educación ofrecida y garantizada por el Estado. Sólo en forma excepcional se rechaza lo público como vinculado siempre a intereses del sistema de dominación, pues esa actitud exige adoptar una resistencia de confrontación y de ruptura.

La privatización de la educación como bien común

Pero, también tenemos que admitir con toda la fuerza que la organización capitalista no permanece idéntica y que a sus transformaciones históricas corresponden también cambios importantes en el papel atribuido al Estado. Es este el escenario en el cual se vive desde hace ya varios decenios en todo el planeta. Sin entrar en una explicación detenida, en la última época del capitalismo el Estado ya no se postula como proveedor de bienes o servicios, abandonando así la misión interventora-benefactora de la fase precedente. Muchos sectores están comprometidos por esa nueva inflexión y entre ellos, obviamente, el educativo y, por ende, el universitario.

Ahora bien, ese mismo cambio de la misión estatal en el capitalismo contemporáneo ha llevado a desdibujar casi por completo la noción de lo público por oposición a lo privado, haciendo añicos esa distinción y evidenciando que lo público nada tiene que ver con el interés general. En ese proceso podrá observarse, por lo tanto, no sólo un traslado amplio y progresivo de sectores abandonados por el Estado al ámbito de la empresa privada, sino una redefinición de las instituciones públicas para acercarlas al carácter y a la lógica empresariales, hasta el punto de que en la práctica en nada se distingan de aquellas, salvo por la formalidad jurídica de su origen y naturaleza. Ese es el verdadero sentido de la privatización: no se trata sólo de que agentes privados asuman la producción de determinados bienes y servicios, sino también de que las entidades públicas continúen atendiendo algunas de esas producciones pero bajo reglas de operación análogas a las privadas.

En el caso de la educación esa dinámica tiene una particularidad, pues la privatización así entendida exige la conversión de un bien muy específico, como es el conocimiento, que se transmite y se produce bajo diferentes formas y en

niveles distintos, en una verdadera mercancía ficticia. En efecto, los resultados de la función humana del pensar y el saber no sólo no son producidos como bienes mercantiles ni no son tampoco el producto de algunas mentes dotadas o iluminadas, sino productos sociales de la humanidad acumulados en su trasegar histórico, *verdaderos bienes comunes* que a nadie pertenecen ni pueden pertenecer en términos de propiedad, pero que el capitalismo los trata y los presenta como cualquier otro bien para atribuirles características mercantiles, para erigirlos en valores de cambio, para hacer posible que sean monopolizados en orden a su utilización o disposición, de la misma manera como procede con otros bienes comunes, como son los recursos de la naturaleza y las mismas propiedades de la vida en sus distintas manifestaciones².

Ese rasgo es tanto más importante cuanto que, como resultado de las transformaciones contemporáneas del capitalismo, no es que el conocimiento se haya convertido en un factor de la producción o en parte del factor capital como “capital humano”, que siempre lo ha sido, sino que ahora, más allá del incorporado en las máquinas, recobra importancia el conocimiento que está presente en los sujetos concretos, convertidos en unidades productivas aunque no estén vinculados salarialmente, que en forma progresiva son portadores, como conjunto cooperativo y comunicativo, de

El sistema educativo no puede estimarse como un mundo neutral y separado del orden capitalista, sino que siempre ha formado parte de él, cumpliendo funciones necesarias para su reproducción en campos tales como la calificación de la fuerza laboral, la formación de las élites, la transmisión y el reforzamiento de valores políticos y culturales inherentes a la dominación en muchos órdenes, y la recepción, comunicación y producción de la ciencia, la técnica y las artes.

² Ver MONCAYO, Víctor Manuel. “Transformaciones del capitalismo, conocimiento, trabajo y formación académica”, en Trabajo y Capital en el Siglo XXI, Ed. ILSA, Bogotá, 2010. En ese texto decimos: “los conocimientos son el resultado de un proceso productivo del cual son actores esenciales los sujetos humanos, a partir de conocimientos anteriores y con la ayuda de elementos materiales que, a su turno, son también bienes que tienen conocimientos incorporados en algún grado. El conocimiento no brota por sí solo de las máquinas, ni de las tecnologías que permiten acceder y manipular la información (las nuevas tecnologías de la información y la comunicación conocidas como NTIC)”.



una productividad derivada del conocimiento pasado y presente que está en sus cerebros y no en medios materiales exteriores e independientes³.

Nuestro sistema educativo y, en especial, la dimensión superior incluida en ella la Universidad, viene atravesando ese proceso de privatización y mercantilización del bien común que está tras la actividad educativa. Sin embargo, tratándose de la Universidad Pública, el Estado ha tenido como grandes obstáculos para avanzar en esa dirección el carácter público, en la medida en que está asociado ideológicamente al interés general, y el principio de autonomía consagrado en la Constitución Política, impedimentos que ha venido tratando de vencer mediante múltiples mecanismos, los cuales, a pesar de que ya han dado sus frutos, se quieren ahora reforzar y profundizar en virtud de la nueva ley proyectada.

La intervención onnipotente del Ministerio de Educación

Una primera manifestación ostensible y abierta de desconocimiento de la autonomía y del propósito de transformar aún más las Universidades Públicas en apéndices del Gobierno, es la amplia gama de facultades que se le pretenden otorgar o ampliar al Ministerio de Educación, considerándolas en particular o como parte del universo de las instituciones de educación superior:

- A.** Autorizar el funcionamiento de las instituciones de educación superior, incluidas las Universidades (art.7º).
- B.** Otorgar el registro calificado para el desarrollo de programas académicos en cualquier nivel de formación y campo de acción (art. 8º).
- C.** Autorizar la prestación del servicio de educación superior, previo concepto del CONACES –organismo de origen y composición totalmente gubernamental– (arts. 14º, 73º y 74º).
- D.** Otorgar la denominación de Universidad previo el cumplimiento de determinadas condiciones, inclusive para las existentes, dentro de los cinco años siguientes a la vigencia de la ley (arts. 15º y 74º).
- E.** Autorizar, previo concepto del CONACES, el establecimiento de seccionales (art. 16º).
- F.** Sujetar las actividades académicas, en términos de articulación, a las políticas y a la planeación del sector educativo, especialmente para las instituciones públicas (art. 17º).

3 Reconocemos la dificultad para explicar y transmitir esta transformación del papel del conocimiento en el capitalismo actual. Por ello sólo hacemos una breve alusión y remitimos al lector al texto citado precedentemente.

- G. Obligar a las instituciones públicas a adoptar planes periódicos sometidos a las estrategias de la planeación nacional y regional (art. 28º).
- H. Rendir concepto para la expedición o modificación del los estatutos y reglamentos (art. 46º literal e).
- I. Evaluar las condiciones de prestación del servicio y el cumplimiento de las condiciones de calidad mediante el sistema de acreditación (arts. 74º y 75º).
- J. Permitir mediante convenios de asociación la participación de personas privadas sin ánimo de lucro en los procesos de evaluación (art. 77º).
- K. Ejercer amplias facultades de inspección y vigilancia, incluidas las sancionatorias, también con apoyo de entidades privadas (arts. 82º y ss.).

La injerencia del capital privado y de las transnacionales de la educación superior

Aunque es cierto que las Universidades han venido supliendo las deficiencias de la financiación estatal con recursos obtenidos de entes privados mediante contratos de consultoría o de asesoría o para programas de extensión, lo proyectado va mucho más allá pues permite al capital privado tener injerencia en los servicios educativos mismos (programas académicos de formación en pregrado o postgrado), en proyectos de investigación y en proyectos productivos (art. 10), utilizando “contabilidad separada” que registre los ingresos, costos y deducciones de cada una de las partes y los activos y pasivos asignados a la ejecución del contrato, así como estableciendo mecanismos de coordinación de las actividades a cargo de cada una de las partes y para la designación de sus representantes. La reinversión de beneficios, de otra parte, favorece acrecentar la injerencia del inversionista.

No se trata, por consiguiente, de algo de poca significación o de una simple reiteración de lo que ya vienen haciendo las universidades, como se ha señalado por parte del Rector de la Universidad Nacional, sino de la introducción de un mecanismo que permita desnaturalizar la autonomía académica y el régimen interno de las Universidades, poniéndolas al servicio de los intereses específicos de los agentes del sector privado que podrán así financiar de manera especial las formaciones que requieran, o apropiarse del valor representado en el conocimiento acumulado de que son depositarias la Universidad y su comunidad académica, aportando al desarrollo de proyectos de investigación o productivos.

Quedará así abierta la posibilidad para que a través de estas contrataciones lleguen al país todas las organizaciones de formación que hoy actúan globalmente con gigantescos recursos, tales como verdaderas empresas para cursos de formación laboral (la Universidad Motorola, la Universidad McDonald Hamburguer, los Centros Técnicos Educativos de Microsoft, el Centro GE Crotonville, los programas Fordstar y los Centros Educativos Sun Microsystems); proveedores académicos internacionales con ánimo de lucro (el Grupo Apollo, Kaplan Inc., De Vry y el gigantesco Grupo Educativo Laureate que actúa en Sudamérica y Europa y en más de 20 países con más de un cuarto de millón de estudiantes); universidades virtuales (la Universidad Walden y la Universidad virtual Western Governors de EEUU, la Learning Agency de Australia, la Indira Gandhi National Open University de India y la Open University de Gran Bretaña); universidades tradicionales que ofrecen cursos a distancia (como las de Australia y Nueva Zelanda), u otras con fines lucrativos (la SCPS de la NYU, el Instituto de Educación Superior de la Universidad de Maryland y eCornell, empresa de educación virtual perteneciente a la Universidad Cornell)⁴. Ingreso amparado, adicionalmente, por los tratados de libre comercio que se han celebrado y los que están en proceso.

Todo ello, además, complementado y reforzado con la posibilidad de que las Instituciones de Educación Superior privadas puedan transformarse en empresas con ánimo de lucro en la modalidad de sociedades anónimas (art. 32), y con el apoyo de prospectación y estructuración que brindará la Sociedad de Fomento a la Inversión Privada en Educación Superior (FOMINVEST) que organizará el Gobierno (art. 111).

La nueva formación académica

Todo el andamiaje que se ha venido construyendo y que se pretende perfeccionar con la nueva ley apunta a variar de manera significativa el contenido de la formación académica que en otro momento se venía ofreciendo. Basta como ilustración del propósito enunciar algunas de las ideas centrales del proyecto en esta materia:

- La formación se entiende como un proceso permanente y continuo a lo largo de toda la vida (arts. 11 literal e y 67), para lo cual deben asegurarse ciclos que permitan tanto ingresar al mercado laboral como continuar en el sistema educativo (arts. 68 y 128).
- La educación tiene que estar articulada tanto en sus diferentes niveles como en relación con los sectores productivos nacionales y globales (arts. 11 literal f y 81).
- Es esencial la promoción y el facilitamiento de la movilidad de profesores y estudiantes (art. 11 literal i).

⁴ Ver sobre el particular ROSS, Andrew, "La emergencia de la Universidad Global", en La Universidad en Conflicto. Ed. Traficantes de Sueños. Madrid, 2010, artículo del cual proviene la información mencionada.

- La misión básica es promover el emprendimiento y la innovación en función de las exigencias del sector productivo (art. 11 literales k y l).
- Todos los programas deben estar concebidos en términos de competencias, con fundamento en las ciencias, para que en lo técnico, tecnológico y profesional se responda adecuadamente a las necesidades del sector privado. (arts. 59 y 60).

Están allí, aunque expuestas de manera dispersa, las líneas principales de las nuevas tareas en materia de formación académica que se quieren impulsar. Obviamente, el sistema educativo tiene que seguir respondiendo a las modalidades de trabajo material predominantes en otro momento y que todavía tienen significación cuantitativa, pero también ha de tener en cuenta las nuevas figuras laborales muy próximas a la actividad inmaterial.

En este último campo hay que considerar que, de manera dominante, la actividad laboral se confunde hoy con la vida misma, pues ahora lo que importa no es tanto el uso de la fuerza laboral dentro de los límites de jornada y salario propios del empleo tradicional, sino de un recorrido de la fuerza laboral por todo el tejido social sin límites temporales ni espaciales, que requiere una preparación continua, una formación permanente. La nueva figura laboral se despliega ahora en un modelo que no es homogéneo y estandarizado como era el fabril, sino bajo formas de organización en una estructura de red, sin estructuras jerárquicas, gracias a innovadoras formas de cooperación y de subordinación que exigen, en una nueva división del trabajo, incorporar ciertos rasgos procedentes del conocimiento existente en términos de capacidades profesionales, pero sobre la base de un acceso limitado a ciertas partes estandarizadas y codificadas del conocimiento en la forma como lo controlan y manipulan ciertos especialistas⁵.

Así como en otro época el norte era la universalización de la educación orientada hacia determinadas calificaciones disciplinarias, profesionales, técnicas o tecnológicas, ahora, cuando se ingresa a la nueva época del denominada capitalismo cognitivo, el desafío es dar respuesta a las exigencias derivadas de la prevalencia del trabajo inmaterial, en especial para favorecer la depredación de las capacidades de creatividad e innovación por fuera de las relaciones salariales tradicionales. No se trata ya de la formación tradicional en campos específicos profesionales o

⁵ Una vez más debo advertir que esta temática, necesaria para la comprensión de lo que ocurre en el sistema educativo, remite a una explicación más detenida y amplia que los límites de este escrito nos permiten. Algunas ampliaciones y pistas de análisis pueden encontrarse en el artículo "Transformaciones del capitalismo, conocimiento, trabajo y formación académica", citado atrás.

disciplinarios, sino de la formación en competencias según los bloques de saberes de la nueva división del trabajo, con un énfasis muy importante en las habilidades para el manejo de la información, para que la “caja de herramientas” básica permita la adaptación permanente y el reciclamiento continuo.

La nueva formación se orienta no hacia formaciones cualificadas específicas (rígidas), condenadas a la rápida obsolescencia, sino hacia una capacidad general educativa, de “cultura general que permita transitar con flexibilidad y recíprocamente del trabajo a la educación, que haga posible la reprogramación de la formación a lo largo de la vida en función de los cambios socioproductivos que vayan ocurriendo⁶. Es el nuevo paradigma educativo, cuyas mejores ilustraciones se encuentra en el proyecto Tuning y en el informe Bricall, que *desdeñan la adquisición de conocimientos en favor de la adquisición de competencias, habilidades y destrezas para gestionarlos*. Es el esquema que, tratándose de las Universidades, las llama a modificar su oferta para dar cabida no sólo a la formación teórica y su

Los resultados de la función humana del pensar y el saber son productos sociales de la humanidad acumulados en su trasegar histórico, verdaderos *bienes comunes* que a nadie pertenecen ni pueden pertenecer en términos de propiedad.

⁶ Estos textos de Castells describen muy bien la novedad: “El trabajo autoprogramable es el que desarrolla aquel trabajador que tiene una capacidad instalada en él o ella de poder tener la posibilidad de redefinir sus capacidades conforme va cambiando la tecnología y conforme cambia a un nuevo puesto de trabajo. En estos momentos lo que la gente aprende, no sólo en bachillerato, sino en la formación profesional, o en sus primeros años de vida profesional, queda obsoleto rápidamente, tanto desde el punto de vista de tecnologías que se aprenden, como desde el punto de vista de qué tipo de empresa, qué tipo de gestión, qué tipo de mercado se toca.” · “Se calcula que, en estos momentos, una persona que empiece su vida profesional ahora, a lo largo de su vida cambiará, no de puesto de trabajo, sino de profesión, más o menos cuatro veces. Lo cual quiere decir que aquellas personas que sean capaces de redefinir lo que tienen que hacer, volver a aprender, volver a entrar en saber cómo hacer las nuevas tareas, nunca se quedarán obsoletas. Esto no es una simple cuestión de cualificación.” Manuel CASTELLS, *Globalización, tecnología, trabajo, empleo y empresa*. La Factoría No. 7, octubre de 1998.

Llo Kiero
Hapremdel pero
No degan



aplicación práctica en las distintas profesiones y disciplinas, sino de manera principal a las competencias genéricas o transversales⁷.

Como el sujeto debe tener la capacidad de adaptación permanente a las exigencias mutables de la valorización capitalista, su formación ya no puede residir en el conocimiento de un objeto o campo específico, en una competencia disciplinaria, profesional o técnica determinada, sino que debe orientarse hacia la adquisición de una aptitud permanente “para adquirir nuevas cualificaciones y para acometer nuevas tareas”, en otorgarle la aptitud de aprender de manera ininterrumpida, a lo largo de toda su vida, para conservar condiciones de empleabilidad. “La madurez social se expresará a través de la imaginación creativa y no a través del dominio de un oficio secular”⁸. Queda atrás la vieja misión de transmitir conocimientos, para que se abran paso procesos de acompañamiento educativo ordenados a lograr habilidades y destrezas para “*aprender a aprender*”, lo que se requiera a lo largo del transcurso vital. Lo que importa es un adiestramiento que habilite para la ductibilidad y la adaptabilidad exigidas en el nuevo mundo laboral, que garanticen, a su vez, un permanente reciclaje.

El nuevo financiamiento bajo direccionamiento gubernamental

Muchos centran sus objeciones al proyecto en materia de financiamiento estatal a las Universidades Públicas en su insuficiencia⁹, pero olvidan lo fundamental: su direccionamiento gubernamental en desmedro de la autonomía para favorecer la orientación de cambiar el contenido de la formación en función de las necesidades de la renovada organización capitalista de la sociedad. Lo podemos apreciar en este rápido recorrido por las reglas que contiene el proyecto:

- A. La fórmula de indexación para las Universidades Públicas consagrada por el artículo 86º de la ley 30 de 1992 se conserva, aunque estableciendo como nuevo año base el 2011, extendiéndola a otras instituciones de educación superior y haciéndola más coercitiva para las instituciones del orden territorial, con un aumento porcentual de 1, 2 y 3 puntos a partir del año 2012 en forma sucesiva y llevando el incremento de 3 puntos hasta el año 2019, pero subordinando expresamente ese aumento a una utilización predeterminada (cupos, formación de docentes, productividad académica e investigación e innovación), a una distribución por parte del Ministerio de Educación “según el grado de complejidad de las instituciones” y a un sistema de convocatorias en el caso de destinación para

7 Ver al respecto *Tuning Educational Structures in Europe*, Julia González y Robert Wagenaar (eds.). Bilbao, Deusto, 2003; el estudio se encuentra, además, en numerosas páginas web. Los documentos del informe BRICALL se pueden consultar en www.crue.org

8 Ver L. Boltanski y E. Chiapello, *El nuevo espíritu del capitalismo*, p. 284, citado en *Tuning Educational Structures in Europe*.

9 Esta ha sido la posición del Rector de la Universidad Nacional e igualmente de los rectores agrupados en el SUE y de algunos columnistas.

investigación e innovación, con la limitación de que estos recursos no formarán parte de la base que debe indexarse en el año siguiente.

- B. La fórmula de recursos adicionales que prevé el artículo 87º de la ley 30 de 1992 se redefine para ampliar los porcentajes al 30% si la variación del PIB no es superior al 5%, 40% si la variación está entre el 5 y el 7,5% y 50% si es superior al 7,5%, pero absolutamente controlada su distribución por el CESU con sujeción a mecanismos definidos por el Ministerio de Educación y el SUE (art. 105).
- C. Se contemplan también recursos adicionales iguales a tres puntos porcentuales en el período 2015-2019, pero igualmente para ser distribuidos por el Ministerio de Educación según evaluación de resultados de los tres años precedentes y sobre la base de un compromiso de desempeño que debe suscribirse con el mismo Ministerio. Obviamente, tampoco estos recursos incrementan la base indexable (art. 107).
- D. Consagra también la posibilidad discrecional, sin ninguna pauta porcentual obligatoria, para que el Gobierno prevea aportes adicionales a las Instituciones de Educación Superior públicas destinados a financiar proyectos de inversión que estén dirigidos al mejoramiento de la calidad de la prestación del servicio, sin que puedan adicionarse para elevar la base indexable (art. 114).

Como puede apreciarse todos los mejoramientos presupuestales son abiertamente contrarios a la autonomía, pues su destinación está reglada previamente por la ley y por decisiones del mismo Ministerio, que los condicionan y orientan plenamente, sin que, además, se incremente la base indexable.

Ese esquema presupuestal restringido y orientado por el Gobierno está complementado con una profundización del sistema de financiación de la demanda estructurado así:

- A. El proyecto ofrece, pero sin cifra cierta, incluir una apropiación presupuestal para el ICETEX con destino a mantener los subsidios de matrícula que éste otorgue a estudiantes de bajos recursos de acuerdo con el instrumento de focalización que defina el Gobierno Nacional, que garantizará también el mismo direccionamiento hacia el nuevo modelo de formación que se quiere impulsar. Además, como ya lo señalamos con ocasión del anterior proyecto de financiación, son sumas que alimentan todo el Sistema de Educación Superior y que, por la experiencia conocida, irán con certeza a alimentar en alta proporción

el funcionamiento de las instituciones privadas. Es la clara materialización de la mercantilización de la educación superior, pues tales “subsidios de matrícula” asumirán la forma de crédito que pagarán las familias o los propios beneficiarios.

- B. El mismo sentido de financiación de la demanda, que por obvias razones no permite control de los recursos por parte de las Universidades en ejercicio de la autonomía, tiene el llamado “Fondo para la permanencia estudiantil” que manejará el ICETEX, para el cual tampoco se fijan cifras ciertas, pero sí se advierte que también se administrarán con los criterios de focalización que señale el Gobierno Nacional. Nada hay allí que permita a las Universidades o a las demás instituciones de educación superior el manejo de su propio sistema de bienestar como sería lo lógico.
- C. Se proclama también, de manera general, la política de subsidio a la demanda bajo la forma de ayudas y créditos a los estudiantes por parte de las entidades territoriales y de las instituciones de educación superior, pero ordenando que no sean administrados por la mismas instituciones sino por el ICETEX y los Fondos Educativos Departamentales, según sea el caso, cercenando la capacidad autónoma de las Universidades para orientar y dirigir su propia política de bienestar universitario (art. 117), lo cual es más grave si se tiene en cuenta que el mismo proyecto contempla como obligatorio que cada institución de Educación Superior destine por lo menos el dos por ciento (2%) de su presupuesto de funcionamiento para atender adecuadamente su propio bienestar universitario (art. 145).
- D. El ICETEX puede ser garante de los recursos que el sector financiero destine para préstamos a los estudiantes de Educación Superior de escasos recursos económicos (art. 118).
- E. La aplicación y control de todos los recursos destinados por la Nación a becas o créditos educativos corresponderá exclusivamente al ICETEX y excepcionalmente, tratándose de maestrías y doctorados, a COLCIENCIAS. Lo mismo se dispone para todo tipo de becas, subsidios o créditos educativos con recursos que reciban otras entidades públicas para ese fin o que dispongan las entidades territoriales, que deberán ser trasladados al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) (art. 119).
- F. Los créditos, si bien no causan intereses reales a capital durante el tiempo de los estudios, sólo son condonables en caso de resultados sobresalientes en las pruebas SABER (art. 120).

- G. El valor de las matrículas puede ser diferido, asumiendo la naturaleza de crédito, para que sea pagado luego de la vinculación al mercado laboral y cuando se hayan obtenido ingresos (art. 99).

Este esquema de subsidio a la demanda del servicio educativo no sólo favorece el propósito de liberar al Estado de la responsabilidad de financiamiento de la educación superior pública, sino que descarga el pago de la educación mercantilizada en los estudiantes o en sus familias. El discurso de sustentación plantea que la obtención de ingresos y la movilidad social es una responsabilidad individual, y que los estudiantes o sus familias deben pagar mediante crédito su formación, pues están así invirtiendo en su futuro. Esta es una manifestación más de la sustitución del Estado bienestar, que se suma a otras tantas que ya campean en otras dimensiones como la salud, la vivienda, la seguridad social, etc., todas ahora asumidas y pagadas por las mismas personas.

La significación de la reforma y el sentido de la resistencia

Lo que ha sido expuesto y analizado en la forzosa síntesis del presente artículo, obviamente deja por fuera muchas otras temáticas como la sujeción de la investigación a COLCIENCIAS en articulación con el sector productivo (arts. 151 y 153), la posibilidad de que instituciones y centros no pertenecientes al Sistema de educación superior realicen investigación y ofrezcan programas de posgrado (art. 9), la afectación del bienestar social de docentes, empleados y pensionados debido a la eliminación del sistema especial de salud que hoy garantiza la ley (art. 9), la promoción de la precariedad de los docentes mediante el fortalecimiento del sistema de profesores ocasionales (art. 22) y, en general, la indefinición e imprecisión de las particularidades de las diferentes instituciones del sistema de educación superior (arts. 31 y 56), pero creemos que el panorama presentado es suficiente para tener una visión relativamente comprensiva de la real significación de la reforma propuesta.

Estamos frente al reforzamiento, perfeccionamiento y profundización de la política en materia de educación superior que se viene promoviendo y poniendo en marcha en la última década. Se borra para ese propósito la distinción entre educación pública y universidad privada, sometiendo ambas a la misma lógica empresarial de organización y funcionamiento, para hacer más clara la mercantilización y, sobre todo, para que el sistema capitalista pueda apropiarse, sin nada a cambio, de los bienes comunes que están representados en las experiencias y resultados científico-técnicos y en los medios materiales de que disponen para el efecto las instituciones de educación superior, así como en las capacidades y competencias de profesores y estudiantes que integran las comunidades académicas.

Podemos decir que hemos llegado finalmente a poder identificar las instituciones de educación superior, y en especial las Universidades, como espacios complejos, históricamente contruidos, que en realidad no pertenecen al Estado ni a los agentes privados, aunque la formalidad jurídica diga otra cosa, sino que son un resultado colectivo y acumulado de toda la sociedad, verdaderos bienes comunes que sólo artificialmente se pueden concebir como de propiedad pública o privada.

Y, lo que quizás es más importante, la ocasión del debate de esta nueva reforma nos permite reconocer, una vez más, que esos espacios no son sólo académicos, sino escenarios para la expresión crítica, bajo unas condiciones que aún subsisten y que son de igual manera producto de la construcción común a lo largo del tiempo, que es preciso defender para que no sean desconocidos ni alterados por la visión empresarial que quiere imponerse.

Aunque la respuesta y las reivindicaciones tienen que pasar de manera necesaria por la defensa de lo público, de la financiación estatal sin condicionamientos, de la autonomía académica y de la participación real de la comunidad académica en el gobierno y la gestión, teniendo siempre presente que tanto la dimensión estatal como la privada son ambas consubstanciales al orden social y productivo existente, lo esencial es defender las universidades públicas y privadas, y más allá el vasto conjunto de las instituciones de educación superior, como espacios que se mantienen bajo el régimen de apropiación pública o privada, pero que podemos y debemos reclamar como bienes comunes y como escenarios privilegiados para la acción de resistencia y de búsqueda de alternativas. En ese sentido, es imperativo transformar las consignas y reorientarlas hacia la construcción y reconocimiento de instituciones de educación y de investigación pertenecientes al común, que rompan en sus procesos con el mundo empresarial y mercantil. 

Es imperativo transformar las consignas y reorientarlas hacia la construcción y reconocimiento de instituciones de educación y de investigación pertenecientes al común, que rompan en sus procesos con el mundo empresarial y mercantil.

El Espejismo del mercado y la autonomía heterónoma

Algunas notas sobre la reforma de la Ley 30 de 1992

LEOPOLDO MÚNERA RUIZ

Profesor Asociado

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Universidad Nacional de Colombia

La propuesta de reforma de la Ley 30 de 1992, presentada por el gobierno de Juan Manuel Santos con el propósito explícito de abrir un debate sobre las transformaciones que requiere la educación superior colombiana y de construir los consensos básicos alrededor de sus lineamientos fundamentales, no tanto de su articulado específico, encierra una estrategia de legitimación que se apoya sobre la necesidad de ampliar la cobertura, vincular al capital privado al negocio de los servicios educativos superiores y fortalecer el control y la vigilancia estatal para asegurar la calidad.

El objetivo de ampliar la cobertura en el país es en general compartido por cualquiera que, con un mínimo sentido igualitario y de justicia social, busque incrementar el acceso a las instituciones de educación superior, el cual ha sido estructuralmente restringido en Colombia. No obstante, el mecanismo que se propone para tal efecto, la confianza irracional en la iniciativa privada y la apertura indiscriminada del mercado de los servicios educativos superiores, parece ser el menos apropiado, de acuerdo con la experiencia nacional e internacional. Además, va en contravía de la pretensión de asegurar la calidad, que como lo han afirmado los representantes de las instituciones públicas y privadas con los mejores indicadores de calidad en el país, implica una alta inversión por parte del Estado o, en menor medida, de fondos privados sin ánimo de lucro¹. Finalmente, los mecanismos de control y vigilancia diseñados

¹ Desde el punto de vista económico, Edna Bonilla y Jorge Iván González analizan de la manera siguiente la imposibilidad de ampliar la cobertura con calidad, si al mismo tiempo no se incrementan los recursos de las instituciones, debido

en la reforma y las disposiciones sobre el gobierno universitario adquieren todas las características de formas de intervención, que en lo relacionado con las universidades conducirían a la paradoja de una autonomía heterónoma contraria a la Constitución de 1991, de un principio jurídico negado en la práctica.

1. La cobertura y el espejismo del mercado libre en la educación superior

En Colombia, la ampliación de la cobertura en la educación superior a partir de la segunda década del Siglo XX viajó por dos canales que condujeron a resultados precarios y al predominio de instituciones de mediana y baja calidad: una débil inversión en la educación pública y la proliferación descontrolada en la educación privada de fundaciones o asociaciones sin ánimo de lucro, de acuerdo con la ley, pero inspiradas en la obtención de pingües beneficios económicos para sus propietarios.

En lo relacionado con la inversión estatal, las cifras son elocuentes. En 2002, el gasto público total en educación superior en el país representaba el 0,71% del PIB, por debajo del promedio del 0,95% de los catorce países latinoamericanos analizados en el informe 2000-2005 de la UNESCOIESALC (Rodríguez Oróstegui, 2006: 71-78).

a los costos marginales crecientes que tiene la educación superior: “Ni este gobierno –ni mucho menos los de Uribe I y II– han entendido que la educación y la salud de calidad tienen costos marginales crecientes. Esta realidad va en contravía del diagnóstico subyacente al proyecto de ley. “El costo marginal creciente significa que se tiene que incurrir en un costo mayor a medida que se va avanzando en la innovación, en los descubrimientos en ciencia y tecnología y en la calidad de los doctorados. En la formación de doctores no hay economías de escala. Todo lo contrario. “Una tesis de excelencia, por ejemplo, requiere más dedicación a medida que el conocimiento se hace más complejo. En salud sucede más o menos lo mismo. Aumentar la esperanza de vida de 78 a 79 años es muchísimo más costoso que subirla de 30 a 40.” (Bonilla y González, 2011)

El mecanismo que se propone para ampliar la cobertura de la educación superior en el país, la confianza irracional en la iniciativa privada y la apertura indiscriminada del mercado de los servicios educativos superiores, parece ser el menos apropiado, de acuerdo con la experiencia nacional e internacional.

Mientras el promedio de los países del OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) se mantenía cercano al 1,5%².

Esta baja inversión estatal deterioró el peso relativo de la matrícula pública con respecto a la privada. En 1999 se matriculaba en las instituciones estatales aproximadamente el 30% de los alumnos de pregrado y posgrado que cursaban programas de educación superior en el país. Sin embargo, la crisis económica de los años noventa llevó a una migración desde las instituciones privadas hacia las públicas, de tal manera que en 2010 la matrícula en las estatales, incluido el SENA, que tiende a distorsionar las estadísticas, pues la mayor parte de su oferta educativa no cumple los requisitos para ser considerada educación superior, llegó al 55,4% y en las privadas bajó al 44,6%, en parte por el esfuerzo propio de las universidades públicas, como en la Universidad Nacional y en la de Universidad Antioquia, y en parte debido a la presión gubernamental. Sin embargo, el gasto público en la educación estatal no aumentó proporcionalmente, sino simplemente de manera inercial, de acuerdo con lo establecido por la Ley 30 de 1992 y a partir de 2002 se fue deteriorando como porcentaje del PIB, pues pasó de representar un 0,292% a un 0,112% (Garzón, 2010: 134). La ampliación de la cobertura sin mayor inversión terminó incidiendo negativamente en la calidad de la educación superior pública, tanto en la formación como en la investigación y la interacción con la sociedad (Cf. Múnera Ruiz, 2008).

Por estos dos canales, baja inversión pública y proliferación de instituciones privadas con poco control y baja calidad, la cobertura se expandió muy poco. Con respecto a las personas en edad de acceder a la educación superior solo llegó al 37%, si se incluye al SENA y al 30% sin esta institución. En el 2008 el promedio en América Latina estaba en el 36.7% y en países como Argentina, Chile, Uruguay, Venezuela, Cuba y Costa Rica por encima del 45%. Con un máximo de 74% en Argentina y 49.2% en Cuba.

Por consiguiente, por el camino de la baja inversión pública y de la expansión privada sin mayores controles Colombia no tuvo un aumento significativo de cobertura y desarrolló un sistema dual con unas pocas instituciones de buena calidad y un buen número, mayoritario, de baja calidad.

No obstante, los problemas en términos de cobertura no se detienen en este punto. Al menos se deben considerar dos aspectos adicionales: las áreas de conocimiento

² Carmen García Guadilla (2005 y 2010) realiza un amplio análisis comparado de la educación superior en América Latina que incluye los datos sobre la financiación pública.

preponderantes no fueron las más pertinentes para el país, sino las que requieren menor inversión, pública o privada, y la oferta de educación técnica y tecnológica de calidad nunca llegó a materializarse.

En el segundo semestre de 2008, de acuerdo con el SNIES (Sistema Nacional de Información para la Educación Superior), los programas de economía, administración y contabilidad representaban el 17,36% de la matrícula, los de ingeniería, arquitectura y urbanismo el 18,97%, y los de ciencias sociales y humanas (donde derecho tiene un gran peso) el 11,77%. Entre las tres áreas, el 48,10%. Mientras, las ciencias de la salud solo llegaba al 6,25%, las ciencias de la educación al 7,26%, las matemáticas y las ciencias básicas y naturales al 1,54%, agronomía y veterinaria al 1,05% y bellas artes (nombre caprichoso asignado por el Ministerio de Educación) al 2,71%. Entre las cinco, al 18,81%. En las estadísticas oficiales queda un misterioso 33% sin clasificar. ¿Será que esta es la estructura del conocimiento por áreas en educación superior que necesita el país o, más bien, corresponde ella al resultado azaroso de un mercado desregulado, donde, sin embargo, todavía no hay instituciones con ánimo de lucro declarado? ¿Es esta sobresaturación en ciertas áreas que requieren de baja inversión lo que le conviene al país o a quienes han hecho de la educación superior un negocio rentable?

Adicionalmente, la educación técnica y tecnológica de calidad tampoco se incrementó o diversificó por esta senda, como bien lo anota Víctor Manuel Gómez, profesor de la Universidad Nacional de Colombia (Gómez, 2011). Por el contrario, se concentró también en áreas de poca inversión: “en contaduría, administración financiera, sistemas, ventas, mercadeo y afines” (Ibídem), las cuales no permiten la innovación o pensar en una mínima autonomía tecnológica para el país. En tal medida, los bachilleres recién graduados tampoco tienen la posibilidad de optar por una formación



Fotografía: Informartes

técnica o tecnológica de calidad, sino por programas que les ofrecen la cualificación mínima para trabajar en empleos mal remunerados.

La reforma de la ley 30 nos propone seguir por el mismo camino, pero ampliando los dos canales:

- La inversión social en las universidades públicas (Artículos 103 a 106) seguirá perdiendo peso relativo dentro de las finanzas públicas, pues en el mejor de los casos, lo que es muy improbable, su incremento representará el 50% del crecimiento del PIB y cualquier porcentaje adicional estará orientado por criterios ajenos a la autonomía de las instituciones y del prácticamente inexistente SUP (Sistema de Universidades Públicas)³. Adicionalmente, los recursos que requieren las universidades públicas para su funcionamiento, por encima de lo estipulado en la Ley 30 de 1992, que en junio de 2009 habían sido cuantificados en más de 460.000 millones de pesos solo en gastos de personal y que no fueron atendidos por el gobierno nacional sino en una mínima proporción, seguirán pesando como un déficit presupuestal que crecerá año a año hasta hacerlas inviables u obligarlas a convertirse en instituciones mixtas⁴.

³ Así lo entienden Gabriel Misas, Edna Bonilla y Jorge Iván González: "Los artículos 105, 106 y 107 no se diferencian sustancialmente de lo consignado en la reglamentación vigente. Eso sí, se agrava si la situación financiera de las universidades públicas al mantener *constantes* sus asignaciones en términos reales y otorgarles un plus de un 1/3 del crecimiento del PIB, al mismo tiempo que se elevan las exigencias en términos de investigación, programas de posgrado, calidad y docentes de mayor grado de calificación." (Misas, 2011) "El artículo 105 del proyecto asocia el financiamiento de la educación superior con el *ciclo* económico, es decir, con la tasa de crecimiento del PIB. Este es otro error de diagnóstico: la ciencia y la innovación no dependen del ciclo de la economía. Además, la financiación resultante se queda corta, aún en el mejor de los escenarios de crecimiento.

"Supongamos con optimismo que el PIB crece 7,5 por ciento. En tal hipótesis, dice el artículo 105, el presupuesto de las IES públicas aumentaría el 50 por ciento de la tasa de crecimiento, es decir 3,75 por ciento. Esta mayor financiación a duras penas compensaría los cambios en cobertura. Si el año siguiente el PIB crece 4 por ciento, las IES públicas aumentarían sus ingresos en 30 por ciento de la tasa de crecimiento del PIB, es decir 1,2 por ciento.

"Repitamos que estos recursos adicionales son claramente insuficientes frente a los buenos propósitos de los artículos 147 y 148. Pero además, como son cíclicos, las universidades no podrían montar proyectos de largo plazo, porque nunca sabrán cuál será el comportamiento del PIB en los años siguientes." (Bonilla y González, 2011)

⁴ Según la comisión de siete vicerrectores financieros de universidades públicas, los gastos por encima de lo estipulado en la ley 30 de 1992 están relacionados con normas expedidas por el mismo gobierno o con sentencias de la Corte Constitucional en lo atinente a puntos por productividad académica de los docentes, trato igualitario en materia prestacional para los docentes ocasionales, aumento en los aportes al Sistema General de Seguridad

- El mercado de servicios en educación superior se abre, sin ningún tipo de regulación, totalmente a las instituciones con ánimo de lucro (Artículo 13), las cuales por su propia naturaleza van a fomentar las actividades más rentables para el capital privado y no las más pertinentes para el país⁵. Las transnacionales de la educación superior, las instituciones por franquicia y las universidades corporativas van a entrar en el ámbito nacional de la mano del TLC para agudizar la sobresaturación en las áreas de conocimiento que producen más beneficios económicos para los mercaderes de la educación superior y en la formación técnica y tecnológica de baja calidad. Las exigencias que trae la ley para que las instituciones se mantengan como universidades van a convertir a los centros educativos de mediana y baja calidad en un mercado universitario apetecible para inversionistas que no quieran pasar por todos los trámites para la aprobación de una nueva institución.
- La introducción de las instituciones mixtas (Artículo 13), que pueden ser un horizonte de las públicas, pues nada lo impide dentro del texto de la reforma, va a profundizar la lógica privada y mercantil en las instituciones estatales y a ir desnaturalizando las que por la poca inversión estatal entren en crisis. Los concejos municipales, las asambleas departamentales

La reforma va en contravía de la pretensión de asegurar la calidad, que como lo han afirmado los representantes de las instituciones públicas y privadas con los mejores indicadores de calidad en el país, implica una alta inversión por parte del Estado o, en menor medida, de fondos privados sin ánimo de lucro.

Social en Salud y en Pensiones, incrementos en el régimen prestacional, descuentos de matrículas a los sufragantes, procesos de acreditación y certificación, y crecimiento de los gastos generales por encima del IPC. (Comisión de Vicerrectores Financieros de siete Universidades Públicas, 2009)

⁵ En 2006 la rentabilidad de *la Laureate Education Incorporation*, dedicada al negocio de la educación logró ganancias netas de 105'620.000 dólares, aproximadamente \$211.240'000.000. Su rentabilidad entre 2003 y 2006 dobló el promedio del índice Nasdaq (mercado electrónico de acciones en Estados Unidos). (Rodríguez Gómez, Roberto, 2007)

o el Congreso de la República pueden verse inclinados a cambiar su naturaleza ante problemas financieros que el gobierno nacional no va a resolver, siempre y cuando haya capital privado dispuesto a participar en el negocio.

- Adicionalmente, los escasos recursos públicos frescos van a ser reorientados hacia las instituciones privadas sin ánimo de lucro (Art. 108), lo que puede dar lugar a una especie de *Ingreso Seguro para la Educación Superior*, o, lo que es más sorprendente todavía, a formar un fondo mixto de inversiones (FOMINVEST, artículo 111) para ayudarle al capital privado a invertir en uno de los negocios más prósperos a nivel mundial: el del mercado en el servicio de la educación superior, la cual, por esta senda deja de ser un derecho.

¿Tenemos alguna posibilidad de llegar por estos canales a ampliar la cobertura con calidad? ¿Mediante el espejismo del mercado de la educación superior, no terminará el gobierno agravando las deformidades que se han creado en tantos años de desinterés estatal?

2. La paradoja de la autonomía heterónoma

El principal órgano colegiado de las comunidades universitarias, el Consejo Académico, era reconocido explícitamente por el artículo 62 de la ley 30 de 1992. El artículo 69 le asignaba las siguientes funciones:

- A. "Decidir sobre el desarrollo académico de la institución en lo relativo a docencia, especialmente en cuanto se refiere a programas académicos, a investigación, extensión y bienestar universitario.
- B. "Diseñar las políticas académicas en los referente al personal docente y estudiantil.
- C. "Considerar el presupuesto preparado por las unidades académicas y recomendarlo al Consejo Superior Universitario.
- D. "Rendirles informes periódicos al Consejo Superior Universitario.
- E. "Las demás que le señalen los estatutos."

Aunque estas funciones eran muy limitadas, dentro de la autonomía truncada que hay en Colombia, al menos implicaban un reconocimiento expreso a la participación de los miembros y representantes de las diferentes unidades académicas en la dirección de las universidades. En la propuesta de reforma de la Ley 30 de 1992 (Artículo 42) se suprimen los Consejos Académicos como órganos de dirección universitaria y simplemente se les otorga antitécnicamente a los Consejos Superiores la competencia de establecer sus funciones, lo cual haría sospechar que

se mantienen como uno de los posibles cuerpos colegiados, pero también permitiría interpretar que su existencia depende de los estatutos generales de la institución respectiva. Tal desconocimiento simbólico e institucional implica dejar todo el peso de la autonomía en el Consejo Superior y en el Rector nombrado por este.

Sin embargo, como ha sucedido bajo el imperio de la ley 30, el Consejo Superior está conformado en un 33% por delegados del gobierno, en un 11% por un delegado del sector productivo, en un 11% por un delegado de las directivas, en un 11% por un ex Rector que no fue escogido mediante una consulta vinculante de la comunidad y en un 33% por representantes de la comunidad universitaria. Desde luego, también, por el Rector, con voz, pero sin voto. ¿Cómo se puede hablar de autonomía cuando la comunidad universitaria es minoritaria en los Consejos Superiores? ¿Cómo se le puede exigir a una institución que responda ante la sociedad por sus objetivos misionales si su dirección está mayoritariamente en cabeza de personas ajenas a la misma? ¿Cómo se puede hablar de participación decisoria, como lo hace la ley, cuando está se niega sistemáticamente?

Desde luego los problemas de la autonomía no se limitan a los órganos de gobierno. Ésta también se altera con la financiación, con la inexistencia de un SUP (Sistema de Universidades Públicas) que participe en la definición del rumbo de la educación superior, con el desconocimiento de la extensión como una función universitaria, y con los mecanismos invasivos de control y vigilancia que llegan hasta los acuerdos de cumplimiento por parte del gobierno y a la intervención directa y preventiva en las instituciones. En la reforma, la paradoja de la autonomía heterónoma encuentra su realización plena como el símbolo de una educación superior que se entrega al arbitrio de fuerzas totalmente extrañas a ella.

Los mecanismos de control y vigilancia diseñados en la reforma y las disposiciones sobre el gobierno universitario adquieren todas las características de formas de intervención, que en lo relacionado con las universidades conducirían a la paradoja de una autonomía heterónoma contraria a la Constitución de 1991.

TEXTOS DE REFERENCIA

- » **COMISIÓN DE VICERRECTORES FINANCIEROS DE SIETE UNIVERSIDADES PÚBLICAS** (2009), "Revisión de la Financiación con Recursos de la Nación para Universidades Públicas", dactilografiado.
- » **GARCÍA GUADILLA, CARMEN** (2005), *Tensiones y transiciones. Educación superior latinoamericana en los albores del tercer milenio*, Caracas, Cendes-Nueva Sociedad.
- » **GARCÍA GUADILLA, CARMEN** (2010), *Educación Superior Comparada. El protagonismo de la internacionalización*, Caracas, UNESCO/IESALC-CENDES/UCV-BID&Co.
- » **GARZÓN, CARLOS** (2010), "Educación Superior Pública en Colombia. ¿Escasez de recursos o de voluntad política?", en: ASCUN, Pensamiento Universitario N° 20. Estudios de base sobre la ley 30 de 1992, Bogotá, 2010, pp. 129-151
- » **GÓMEZ, VÍCTOR MANUEL** (2011), "Los olvidados en la reforma a la ley 30", en: http://www.humanas.unal.edu.co/sociologia/index.php/download_file/view/308/1/
- » **GONZÁLEZ, JORGE IVÁN Y BONILLA CEBÁ, EDNA**, "Sin recursos públicos no hay investigación de calidad ni hay investigación", en: http://www.razonpublica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1906:educacion-superior-sin-recursos-publicos-no-hay-alta-calidad-&catid=167:articulos-recientes-, consultado el 21 de abril de 2011.
- » **MISAS, GABRIEL** (2011), "Educación superior para pobres", en: http://www.razonpublica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=20:economia-y-sociedad&Itemid=29, consultado el 19 de abril de 2011.
- » **MÚNERA RUIZ, LEOPOLDO** (2008), "Financiación y Calidad Académica", en: <http://firgoa.usc.es/drupal/node/39956>
- » Rodríguez Gómez, Roberto (2007), "Presente y futuro de la Universidad Transnacional en México", en: Campus Milenio, N°s 235, 236 y 237, México, 9, 16 y 23 de agosto.
- » **RODRÍGUEZ ORÓSTEGUI, FRANCISCO** (2006), "El financiamiento de la Educación Superior en América Latina: Una visión panorámica", en: UNESCO/IESALC, Informe sobre la Educación Superior en América Latina y El Caribe 20002005. La metamorfosis de la educación superior, Caracas, UNESCO/IESALC, pp. 71-78.

LA EDUCACIÓN
NO SE VENDE
SE DEFIENDE!!

Fotografía: Prensa Universidad

Mayo de 2011 · Bogotá, Colombia

LA UNIVERSIDAD SITIADA. Análisis crítico del proyecto de reforma de la ley 30 de 1992 [volver](#)

La acumulación por desposesión La universidad pública en subasta

JORGE GANTIVA SILVA

Filósofo. Universidad Nacional de Colombia

Profesor Titular. Universidad del Tolima

Presidente. ASPU-UT

*“La Universidad, ese lugar en el cual se sabe aprender
y en el cual se aprende a saber, no
será nunca, por consiguiente,
pese a ciertas apariencias, una especie de colmena”*

Jacques Derrida

La “razón de ser” de la universidad

El giro pragmático de las dos últimas décadas ha desvanecido la pregunta por el sentido de la universidad y la “razón de ser” de las instituciones que se ocupan del conocimiento, la formación, la cultura y la investigación. El tema, con frecuencia, vedado, olvidado y despreciado, se descalifica como “metafísico” o “ideológico” para justificar un a priori que se ha extendido para sustituir su alcance y pertinencia y que sólo busca refrendar el pragmatismo como discurso de la globalización y de la “sociedad del conocimiento”, el cual condensa la lógica de los rendimientos y los resultados de la reingeniería del saber y de la enseñanza. El desprecio y la indiferencia por redefinir la “razón de ser” de la universidad, o repensar la Idea de universidad, se apoyan en la “subsunción real del capital”, los “indicadores de gestión”, los “estándares de conocimiento”, las evaluaciones masivas y las “competencias” de saberes y prácticas, adoptados como discursos del emprendimiento, la empleabilidad, los negocios, la racionalización de los gastos y de la administración, la autofinanciación y la privatización.

El proyecto de reforma de las Instituciones de Educación superior, IES, y de la universidad, en particular, plantea – quíerese o no–, *un* sentido de la universidad pública, una tipificación de sus funciones, un modo de entender su “razón de ser”. Son varias dimensiones que tematizan su sentido, desde la formulación de las “nuevas condiciones” y su “naturaleza” hasta la reconfiguración de una nueva arquitectura académica, política y financiera en el marco del capitalismo global. La introducción de nuevos elementos estratégicos que reestructuran la totalidad del sistema de educación superior, la sitúan en una órbita de pensamiento, gobierno, conocimiento, docencia y finanzas de la empresa capitalista. No se trata de una reforma cosmética ni de una propuesta inocua, sino que, por el contrario, es un proyecto que busca legitimar, de un lado, el largo proceso de privatización, mercantilización y desmonte de la educación pública, y, de otro –ahí radica su *novedad*–, instala la educación superior en el ciclo de acumulación del gran capital internacional por “desposesión”, el cual actúa en la nueva espacialidad del Tratado de Libre Comercio, TLC, con los Estados Unidos, las “locomotoras” del Plan Nacional de Desarrollo, PND, el *proceso Bolonia* y la política de reestructuración del Estado. Se trata de una reforma estructural de la universidad colombiana que combina hábilmente dos procesos complementarios: extender a la universidad el largo proceso neoliberal que desestructuró la escuela pública –y que ahora aspira a legitimar, profundizando lo ya existente–, y operar, de otro lado, como agente en el proceso de acumulación de capital en el mercado transnacional mediante la vía de la corporativización, el lucro, los grandes negocios y la mercantilización. En esta lógica “sólo faltaba la universidad” dijo la ministra de educación, María Fernanda Ocampo, en la instalación del Foro Internacional (Bogotá, 05 de abril). Para el gran capital hoy resulta desesperante, ineficiente e improductivo el “actual estado de cosas”. Una nueva lógica se ha impuesto para destruir la “razón de ser” de la universidad pública, democrática, autónoma, ligada a

Ante la “innovación regresiva de la acumulación “por desposesión”, el Movimiento Social Universitario está obligado a repensar la “razón de ser” y redefinir la “Idea de Universidad” para cimentar nuestra “destinación” como nación y como pueblo y redefinir nuestra “condición” como territorio de autonomía, saber y democracia.

la formación universal, a las libertades y derechos fundamentales, pese a tantas limitaciones e insuficiencias en sociedades de “democracia vacía” como Colombia, marcadas por la violencia, la injusticia, la corrupción, el atraso y el autoritarismo.

El núcleo central de esta involución ha consistido en poner en marcha la conversión de la universidad en una empresa capitalista regida por la lógica del mercado y las reglas de la ganancia, la explotación y el costo/beneficio, proceso que ya tiene un larga aplicación en Colombia y América Latina mediante políticas educativas de desregulación, control, reingeniería y pragmatismo trazadas por la banca internacional y los organismos multilaterales. Este giro pragmático ha significado abandonar la tradición de la educación pública como patrimonio de la nación y de los principios fundantes de la universidad democrática. Es la renuncia total al postulado de la educación universal, gratuita democrática y financiada por el Estado. Este “revolcón neoliberal” produjo una verdadera contrarrevolución conservadora y privatizadora que se centró en castigar el democratismo social consagrado en el “bloque constitucional”, destruir los derechos sociales y laborales de los maestros y maestras, despedagogizar la profesión docente, reorganizar el sistema institucional basado en la gestión como “administración de recursos”, adoptar el modelo de evaluaciones masivas y el discurso pragmático de las competencias y de los estándares. Todo ello, acompañado de una política de abandono por parte del Estado de sus responsabilidades sociales y de financiación de la educación, conducentes a la privatización y mercantilización. Una de las características de este proceso involutivo descansó en la sacralización del discurso ideológico de la “calidad” y de la “excelencia académica”, verdadero estratagema de la “sociedad del conocimiento” que sólo apunta al saqueo del conocimiento, al despojo del saber de maestros y estudiantes, al control de las prácticas pedagógicas y la “racionalización” de la investigación y de la vida universitaria.

La sustitución de la “razón de ser” democrática, universal y garantista de la universidad se ha encaminado a socavar la soberanía y las libertades fundamentales, fundantes otrora de la sociedad demo-liberal a la que los grupos gobernantes renunciaron bajo el domino imperial de los Estados Unidos y la lógica del “capitalismo tardío” de la globalización neoliberal. A partir de los años sesenta, la “Idea de Universidad”, la “razón de ser” pública, democrática, de la universidad se ha desplazado al despliegue de la corporativización, el control de las subjetividades, al despojo del saber, a la terrorificación de la protesta universitaria, al manejo de la reingeniería institucional, al sometimiento del dictado imperial, a la curricularización de las prácticas de saber, al endiosamiento de la “calidad”, la “acreditación” y la “certificación”, piezas claves de la “sociedad del conocimiento” que ha hecho

sucumbir la formación integral, la autonomía, las libertades y la financiación de la universidad por parte del Estado. Tras el momento fulgurante de la universidad deliberante, crítica y comprometida con la nación y las necesidades de los pueblos, el democratismo universitario fue reemplazado por la pragmática, los negocios y la flexibilización e individuación del trabajo docente, con lo que quedó sepultada la "Idea de Universidad" que se insinuaba desde varias perspectivas en el movimiento social de estudiantes, maestros y trabajadores. La "razón de ser", abierta, crítica y plural, que buscaba articularse con la nación, la defensa de la educación como patrimonio público, la construcción de un horizonte de sentido del "bien público", no transable, fue arrasada por la represión, el imperio de las competencias y la ideología de la calidad, apoyada en la terrorificación de la protesta y el control del saber.

Jacques Derrida sostiene:

"¿Existe hoy en día, en lo que respecta a la Universidad, lo que se llama una «razón de ser»? ... En dos o tres palabras, nombra todo aquello de lo que hablaré: la razón y el ser, por supuesto, la esencia de la Universidad en su relación con la razón y con el ser, pero también la causa, la finalidad, la necesidad, las justificaciones, el sentido, la misión, en una palabra, la destinación de la Universidad. Tener una «razón de ser» es tener una justificación para existir, tener un sentido, una finalidad, una destinación. Es asimismo tener una causa, dejarse explicar, según el «principio de razón», por una razón que es también una causa (ground, Grund), es decir también un fundamento y una fundación". (Jacques Derrida, Las pupilas de la Universidad. El principio de razón y la idea de la Universidad, 1997)."

Este preguntarse por la Universidad es un abrir las pupilas, como dice Derrida, un proceso de referencia de nuestra "destinación", una "razón de ser" que redefine "lo común", un modo de situarse en este "campo de batalla", en el que





resulta crucial valorar la pertinencia de nuestras “vistas”, de nuestro mirador. La actitud con la cual se asuma esta pregunta perfila una posición en el mundo, un horizonte de sentido. «¿Con vistas a qué?», pregunta Derrida, “¿La Universidad con vistas a qué? ¿Cuál es esta vista, cuáles son las vistas de la Universidad? O también: ¿qué se ve desde la Universidad, ya se esté simplemente en ella o embarcado en ella, ya se esté, al interrogarse acerca de su destinación, en tierra o en alta mar?” (J. Derrida, *Universidad sin condición*). Este interrogarse alude a la función social e histórica de la universidad, a su materialidad histórica, al tipo de proyecto histórico, al modelo que se articula con la formación económico-social. Frente a la diversidad de tipificaciones se advierte una multiplicidad de experiencias, debates, luchas y proyectos. De hecho, estamos en presencia de un modelo de universidad que ha tomado cuerpo sobre la base de la globalización neoliberal y del mercado que ha ido estrangulando la “Idea de Universidad” centrada en la autonomía, las libertades académicas, la esfera pública democrática y la formación universal que los pragmáticos y neoliberales desprecian, mientras sucumben ante el mercado transnacional con el prurito de la fatalidad de la historia, la meritocracia, la “rendición de cuentas” y la ensoñación de la calidad y la competitividad como *sustratum* de una relación de saber y poder según el *management*, la reingeniería y el pragmatismo de estándares y competencias.

Lo nuevo de la reforma: “acumulación por desposesión”

David Harvey sostiene que la acumulación primitiva del capital continúa de manera agresiva durante las últimas tres décadas (desplazamiento de poblaciones, monetarización, privatización, mercantilización, financiarización, flexibilización y precarización del trabajo, recolonización, guerras, reterritorialización del capital, etc.), proceso que se produce en medio del más brutal ataque al democratismo social, los derechos fundamentales, civiles, económicos y políticos. Esta fase, que incorpora procesos, modelos, programas y políticas, desmantela la esfera pública democrática, uno de cuyos pilares lo representan la salud, la seguridad social, la educación pública y la universidad; estrategias envolventes que comprende el mundo del trabajo, la vida, los saberes, el cuerpo y la subjetividad. Nuevas estrategias, mecanismos e instrumentos de la geopolítica y de la macroeconomía se aplican en este saqueo contra la propiedad intelectual y los territorios de poblaciones y comunidades, los recursos genéticos, la tierra, el agua y los recursos de la naturaleza, los legados históricos y ancestrales de los pueblos originarios, la soberanía de las naciones y el constitucionalismo social. Esto es, lo que Harvey llama, la nueva fase de la “acumulación por desposesión” (David Harvey, *El nuevo imperialismo*, Madrid, Akal, 2004).



La política del gobierno nacional se orienta a consolidar este proceso de “acumulación por desposesión” mediante la profundización de la privatización, la empresarización y la corporativización de la universidad pública, a escala global. “Serán negocios en los que todos ganan” dijo Santos en su discurso de presentación del proyecto de reforma (Bogotá, 10 de marzo de 2011). Requiere entonces romper las barreras constitucionales, políticas y jurídicas para dar curso al proceso de “subsunción real del capital” (Marx) e incorporar la lógica de la iniciativa privada, los negocios, el “ánimo de lucro”, proceso que destruye la autonomía universitaria y la esfera pública democrática, fundamentos del pensar y la formación.

David Harvey analiza la producción de una economía del espacio y señala que en un determinado sistema territorial se articulan el exceso de fuerza de trabajo y los excedentes de capital. En virtud de esta anomalía estructural, el capital tiene varias estrategias para enfrentar la crisis de sobreacumulación: a) invertir a largo plazo en el campo de la enseñanza y la investigación, b) producir “desplazamientos espaciales mediante la apertura de nuevos mercados, nuevas capacidades de producción y nuevas posibilidades (recursos, fuerza de trabajo, condiciones sociales) en otros lugares o c) alguna combinación de a y b”. Lo significativo de este nuevo ciclo de acumulación “por desposesión” es la pérdida de territorios y saberes —y la universidad es un territorio de saber—; es la imposibilidad de la “universidad sin condición” (Derrida); es el despojo del conocimiento, de la enseñanza y de la autonomía a través de las nuevas lógicas del capital transnacional que activan dispositivos y mecanismos para acentuar la desposesión en diversos ámbitos como los derechos de propiedad intelectual (patentes, material genético, semillas, etc.) destruyendo las autonomías y los saberes académicos, comunitarios y ancestrales; la producción farmacéutica mediante el pillaje y la biopiratería; la mercantilización de la vida, la apropiación de la naturaleza y de la cultura (agua, tierra, bosques, recursos naturales, música, creatividad popular), y la intensificación —reinención— de la enajenación de los profesionales y de los intelectuales.

Harvey dice que “La empresarización y la privatización de instituciones hasta ahora públicas (como las universidades), por no mencionar la oleada de privatizaciones del agua y de otros bienes públicos de todo tipo, recorre el mundo, supone una reedición a escala gigantesca del cercado de las tierras comunales en la Europa de los siglos XV y XVI” (Op. Cit., p. 118).

La reforma de la universidad colombiana actúa como condensador de la transnacionalización de la educación superior en el universo del capital global. Se trata de un proyecto integral del gran capital, y no una reforma cosmética que sólo mantiene la línea de continuidad neoliberal. No es “más de lo mismo” ni una simple

adecuación. La *novedad* de la reforma de la Ley 30 revela, por el contrario, un nuevo sentido de la universidad, marcado por el ciclo de acumulación del capital por “desposesión” y que representa el despojo de “lo común”, la suspensión de la tradición democrática, la invasión territorial de los negocios y la corporativización en la espacialidad plural de los saberes, su destrucción y la institucionalización del sistema gerencial, comercial y pragmático. Se trata de un modelo de universidad-empresa, asentado en condiciones de países sometidos al Imperio y al gran capital, cuyo eje gira alrededor del lucro, los negocios y el vasto campo del mercado global de los megaproyectos transnacionales. Esta novedad histórica muestra hasta la saciedad que “El límite del capital es el propio capital” (Marx). Esta singularidad se instala en la relación *continuidad/discontinuidad* de la acumulación del capital que erosiona la esfera democrática, socava el ya precario Estado social de derecho, conculca los derechos fundamentales y destruye el democratismo social. La discontinuidad que representa este proyecto de reforma, constituye una invasión cultural y una recolonización intelectual del conocimiento, los saberes y las prácticas. Bajo el imperio de la OMC y de la banca mundial, el conocimiento se ha hecho trizas. Esta fuerza destructiva del capital y de la globalización ha mostrado que lo nuevo puede ser una forma para la reproducción ampliada de la exclusión, la profundización de abismos sociales y formativos inmensos que la sociedad capitalista no ha podido resolver. Por eso, resulta una ofensa al pensamiento y a la cultura universal manipular la frase de Einstein: “si la educación te parece cara, prueba con la ignorancia”, buscando con ello, legitimar la privatización y la barbarie del capitalismo.

El “mantra” de la reforma: la *regresión innovativa*

El eufemismo del “mantra” de los orientales es utilizado por el gobierno de Santos y los neoliberales para simular la “liberación de la mente” y justificar ideológicamente su discurso. El proyecto de reforma de la ley 30 es una

Tras el momento fulgurante de la universidad deliberante, crítica y comprometida con la nación y las necesidades de los pueblos, el democratismo universitario fue reemplazado por la pragmática, los negocios y la flexibilización e individuación del trabajo docente, con lo que quedó sepultada la “Idea de Universidad” que se insinuaba desde varias perspectivas en el movimiento social de estudiantes, maestros y trabajadores.

condensación de la política regresiva que transformó la educación en una mercancía impuesta hegemonícamente y pretende convertir la universidad en un “bien transable”, en una empresa rentable según las leyes del mercado que ya demostraron su capacidad destructiva en el mundo y en Colombia. La recurrente estrategia de la “calidad de la educación” es una forma del despojo de “lo común”; una política compensatoria que reproduce el circuito infernal del atraso, la deserción, el control y el saqueo del saber. Según la paradoja de Zenón de Elea, Aquiles no alcanzará la tortuga. La “innovación” que se propone, legitima el discurso de la “terciarización” de la educación, la legalización de los “recursos limitados” y la privatización. Toma cuerpo el sofisma: *“En tiempos de recesión se requiere el recorte de gastos no prioritarios”*. El “mantra” ideológico que mueve la reforma de la universidad colombiana se inspira en el *transformismo educativo* que durante los últimos 20 años destruyó lo público, la función social de la educación y el democratismo constitucional. Esta nueva reterritorialización del saber se asienta en la innovación regresiva.

Es preciso saber que la reforma de la universidad pública está instalada en una “bomba de tiempo”: universidades colapsadas financieramente; saqueadas muchas de ellas por la corrupción y el clientelismo; controladas otras, por clientelas regionales y grupos vinculados con la parapolítica o las grandes corporaciones. No pocas sometidas bajo la lógica de la terrorización de los conflictos, la precarización del trabajo docente y las limitaciones a las libertades fundamentales. En general, la “función social” se centra en ofertar programas para captar rentas propias, con resultados mediocres, alta deserción, en condiciones precarias para la formación; rumiando la fatalidad de la “universidad real” del gatopardismo: una suerte de universidad compensatoria ante el vacío social y la mediocridad. La ausencia de democracia y participación se apuntala en élites descompuestas. La precariedad de la formación, la docencia y la investigación es “pan de cada día”, así como la “calidad” acicateada por la precarización del trabajo, el control burocrático y empresarial sobre el saber y las prácticas pedagógicas e investigativas. Reina una *corporativización del mundo de la vida universitaria*. En general, la universidad ha ido dejando de ser inercial para el “espíritu” del capital. Diversas políticas y programas se movieron en la perspectiva de la venta de servicios, organización de negocios, reconfiguración de las funciones de los docentes, estandarización del conocimiento y bancarización de la educación, despedagogización de la enseñanza, suspensión del proyecto de formación, institucionalización de la investigación como mercado. De este modo se explica la parafernalia de la acreditación, de la certificación y de los lineamientos curriculares que consolidaron una visión mercantil de la formación universitaria. Un ejemplo fue la forma cómo se absolutizaron las evaluaciones

masivas, las publicaciones indexadas, los doctorados y el control gerencial y autoritario sobre el trabajo docente. Además del mar de negocios, se generaron estructuras paralelas en la academia, amén de la odiosa feudalización de la academia y de sus apropiaciones corporativas que acentuó el espíritu mercantil, el arribismo, la competencia y el pragmatismo.

La “innovación” es una retórica que encubre la larga lista de promesas incumplidas, sin “calidad” ni formación y con ausencia de democracia. El Estado ha esgrimido ciertos logros en el marco de la política internacional mediante “acreditaciones”, publicaciones y doctorados, aspectos que han alcanzado escasamente una media-baja y que han revelado en muchas universidades un precario impacto social y científico y, más bien, han estado signados por la corporativización y la privatización, sin haber superado la endogamia, el clientelismo y una suerte de *modernización feudalizada*. El “espíritu” calvinista de competencia favoreció significativamente las instituciones “reconocidas” y fuertes y debilitó las regionales (salvo algunas excepciones), institucionalizó las universidades “no viables” y conflictivas, para las que hoy la reforma busca exigir estrictas condiciones y términos perentorios. Las “grandes” que lograron algunas metas, lo hicieron mediante procesos de privatización y reingeniería institucional y buena parte de sus recursos han sido captados a través de las cuentas propias obtenidas por la venta de servicios. De otro lado, las universidades “pequeñas”, “conflictivas” y regionales han vivido en medio de verdaderas afugias, algunas de ellas pudieron crecer sobre la base de la precarización del trabajo docente y la ampliación de la cobertura en desmedro de los derechos y de las condiciones de la formación integral. Varias universidades se convirtieron en “tituladeros” mediante la extensión abusiva de la educación a distancia, la educación virtual y la *On-line University* según el canon establecido en los organismos multilaterales y refrendados en las Conferencias Mundiales sobre la Educación Superior.

La universidad ha ido dejando de ser inercial para el “espíritu” del capital. Diversas políticas y programas se movieron en la perspectiva de la venta de servicios, organización de negocios, reconfiguración de las funciones de los docentes, estandarización del conocimiento y bancarización de la educación, despedagogización de la enseñanza, suspensión del proyecto de formación, institucionalización de la investigación como mercado.

La nueva reterritorialización y resemantización de la enseñanza universitaria se levanta sobre un tipo de innovación que, en las condiciones de globalización, se torna regresiva, signada por la terciarización, la educación a distancia y la precarización del trabajo docente. La reforma de la Ley 30 representa un proceso del capitalismo tardío en la lógica de la “sociedad del conocimiento” para incorporarse al nuevo ciclo de acumulación y crear “capital humano” como modelo de articulación con la transformación tecnológica y el mercado global de servicios.

Ante la “innovación regresiva de la acumulación “por desposesión”, el *Movimiento Social Universitario* está obligado a repensar la “razón de ser” y redefinir la “Idea de Universidad” para cimentar nuestra “destinación” como nación y como pueblo y redefinir nuestra “condición” como territorio de autonomía, saber y democracia. Desde esta perspectiva, la reforma de la ley 30 no puede servir de “cortina de humo” o encubrir el proceso en curso de la destrucción de la universidad pública. La Idea de Universidad compromete el reto de construir una propuesta alternativa ante la “lógica incorregible” del capital y el *gatopardismo universitario*. Córdoba 1918, mayo del 68, 1971, constituyen hitos en América Latina y en Colombia sobre los cuales una transformación universitaria puede transitar un nuevo tiempo histórico y repensar un horizonte alternativo, sustentable, capaz de reconstruir “lo común” y desafiar el “desierto de lo Real” del gran capital.

Itsván Meszáros sugiere “la tarea histórica de producir un sistema educativo duradero, y completamente a disposición del pueblo, mucho más allá del ámbito educacional formal”, advirtiendo que el capital se mueve en una “lógica incorregible” que combina reformismo y transformismo sin superar la crisis de la educación formal; juega con una diversidad de restricciones severas y mantiene al mismo tiempo el señuelo de la naturalización feliz de la alienación. Ante la subalternidad, la terciarización del trabajo, la recolonización del mundo de la vida, la estandarización de la enseñanza y el saqueo del conocimiento, emerge entonces la pregunta ¿cómo enfrentar “lo nuevo” del capital con *lo nuevo de “lo común”*? La reforma de la Ley 30 es la gran subasta de la universidad pública en el marco de la transnacionalización de la Educación Superior que ha hecho florecer el nuevo “espíritu” de los estudiantes, la voz de la “parte sin parte”, como fuerza creadora de la potencia y la alegría de los jóvenes que provocan la Idea de una Nueva Universidad (Darcy Ribeiro, Boaventura de Souza Santos, Itsván Meszáros, Paulo Freire, entre otros) en un horizonte de nuevas subjetividades, del pensar crítico y del espíritu libertario de los estudiantes, sujetos de este Kaziadú (renacer) de Fals Borda, lleno de potencia y esperanza. 



Fotografía: Prensa Universidad

Mayo de 2011 · Bogotá, Colombia

LA UNIVERSIDAD SITIADA. Análisis crítico del proyecto de reforma de la ley 30 de 1992 [volver](#)

La confianza inversionista de Santos para la educación superior y la salud

MARIO HERNÁNDEZ ÁLVAREZ

Médico

Especialista en Bioética

Magíster y Doctor en Historia

Profesor Asociado del Departamento de Salud Pública

Facultad de Medicina Universidad Nacional de Colombia

La educación superior y la salud en apariencia son asuntos muy diferentes que se resuelven en sus propios ámbitos y lógicas de organización. Esto es cierto cuando se piensa que un hospital poco tiene que ver con una universidad, a menos que contribuya a formar personal en salud. Pero no lo es si se piensa en la política pública que ordena su provisión en un país determinado. Este artículo muestra la convergencia, cada vez mayor, entre los sectores de la educación y la salud en la política pública del Estado colombiano, a través de una mayor participación de agentes en competencia de mercado y un nuevo papel del Estado como regulador e incorporador de los pobres a los mercados mediante el subsidio a la demanda. Esta opción política no es conveniente para el país y requiere contrastación en el debate público con otras alternativas.

No todos por la misma senda

Educación y salud son necesidades humanas muy importantes para las personas en el mundo globalizado actual. Las dos se han convertido en asuntos fundamentales para las sociedades contemporáneas, porque la longevidad hace cada vez más necesario el cuidado médico y porque la sociedad del conocimiento exige nuevas destrezas de sobrevivencia que antes no se requerían. Uno y otro sector han incrementado de manera exponencial sus costos en las últimas décadas, porque ambos se alimentan del desarrollo tecnológico de una manera cada vez más estructural, y no se trata de tecnologías baratas. Por eso, ningún país ha dejado de discutir sobre la forma de organización de estos sistemas en los últimos años. Pero no todos los países han ido por la misma senda. Luchas

políticas, maneras de articulación a la economía global y acumulados sobre la relación Estado-sociedad explican mejor las diferencias que la aplicación de tal o cual modelo de asignación de recursos.

Qué duda cabe sobre las diferencias en los sistemas de salud y de educación superior de Estados Unidos y de los países europeos. Mientras Estados Unidos insiste en un sistema de atención médica por la vía de los seguros privados y subsidios del Estado para viejos (*Medicare*) y pobres (*Medicaid*), Inglaterra, los países nórdicos, España e Italia siguen pensando que un servicio nacional de salud, con pagador público único, es la mejor opción, sin importar si se es o no pobre¹. Mientras Colombia impulsa el mercado regulado de aseguramiento con las EPS (empresas promotoras de salud), Brasil sostiene un servicio único de salud y Costa Rica una caja única de seguridad social, a pesar de los muchos intentos para reformarlos^{2,3}.

Francia sigue teniendo universidades e institutos de educación superior de carácter público, financiados predominantemente por el Estado, mientras Estados Unidos avanza en la incorporación de empresas lucrativas de educación por Internet, como la *University of Phoenix*, que cuenta ya con 455.600 estudiantes y ya es la más grande de ese país⁴. Argentina sostiene la tendencia de la educación masiva a través de universidades públicas desde la reforma universitaria de Córdoba, mientras Brasil avanza en el dualismo público privado, “diversificado” y desigual⁵.

De lo anterior se concluye que no hay tal “tren de la historia” por el que avanzan todas las sociedades inexorablemente. En medio de la interdependencia global y las inequidades profundas en el orden capitalista, unas sociedades logran resolver mejor que otras las necesidades humanas, y con menos desigualdades internas. Y esto no es por azar, sino como resultado de procesos históricos en los que participan los seres humanos. No es un asunto exclusivo de unos expertos en economía neoclásica. Es el resultado de la correlación de fuerzas y las asimetrías de poder en cada sociedad. Estos son asuntos de debate público, ético y político entre los miembros de cada sociedad. Por eso, las reformas de los sistemas

1 Davis K, Shoen C, Stremikis K. *Mirror, Mirror on the Wall. How the Performance of the U.S. Health Care System Compares Internationally*. 2010 update. London: The Commonwealth Fund, 2010.

2 Cohn A. La reforma sanitaria brasileña: la victoria sobre el modelo neoliberal. *Medicina Social/ Social Medicine*, 3 (2), mayo 2008: 87-99 En: www.medicinasocial.info. (consultado: 27-04-11)

3 Rodríguez Herrera A. *La reforma de Salud en Costa Rica*. Santiago de Chile: CEPAL; GTZ, 2005.

4 For-Profit Colleges Change Higher Education's Landscape. *The Chronicle*. February 7, 2010 In: <http://chronicle.com/article/For-Profit-Colleges-Change-/64012/> (consultado: 23-04-11)

5 Sobrinho JD, de Brito MRF. La educación Superior en Brasil: principales tendencias y desafíos. *Avaliação, Campinas*, 2 (13), jul. 2008: 487-507. En: <http://www.scielo.br/pdf/aval/v13n2/11.pdf> (consultado: 28-04-11).

de salud y educación deben ponerse abiertamente en el debate público y no dejarse únicamente en manos de los expertos.

La agenda de reformas promovida por la banca multilateral

Después de la crisis del capitalismo mundial en la década de los 70, no sólo por el incremento de los precios del petróleo, sino también por el cambio tecnológico y la ruptura de los pactos monetarios de Breton Woods, que liberó el dólar de las reservas en oro, el capitalismo global entró en una fase de ajuste que avanzó en un nuevo régimen de acumulación y de regulación. Este nuevo régimen se ha denominado de muchas formas, pero puede describirse bien con el término “financiarización”⁶, esto es, el predominio del sector financiero en los procesos de producción, distribución y consumo para la acumulación de riqueza. Se supone que el sector financiero es el motor de la economía global y debe tener total autonomía, debe ordenar la distribución de los recursos “escasos” y el Estado debe garantizar su solidez. No de otra forma se explica la política de rescate del sector financiero del presidente Obama y de la Unión Europea en la crisis de 2008.

La financiarización exigió también la liberalización de una serie de servicios que venían siendo proveídos por los Estados, tales como comunicaciones, pensiones, riesgos profesionales, salud, educación, agua, energía y hasta infraestructura. Junto con la crisis del mundo socialista y de los Estados de bienestar en Europa, el pensamiento neoliberal, promovido de tiempo atrás, encontró su mejor caldo de cultivo desde finales de los 70 y se convirtió en la ideología predominante con propuestas sencillas y funcionales a la financiarización: menos Estado y más mercado, pues el Estado es ineficiente y el mercado logra calidad a menor precio; el Estado debe garantizar los contratos entre agentes de mercado y concentrar sus recursos en incorporar a los pobres al mercado a través del subsidio a la demanda; en fin, la libertad, condición natural del ser humano, se realiza en la libre elección que permite el mercado⁷.

El fundamento de esta propuesta no es otro que la aplicación de la corriente neoclásica y neoinstitucionalista en economía a todos estos sectores sociales, partiendo de la base de que todos ellos no son “derechos ciudadanos” sino “servicios públicos”. En el centro

⁶ Giraldo C. *¿Protección o desprotección social?* Bogotá: Desde Abajo, CESDE, Universidad Nacional de Colombia: 89-133.

⁷ Miñana C. Fuentes doctrinales de las recientes reformas. En: Zerda A, Bejarano P., Orjueja F. (eds.) *La educación superior. Tendencias, debates y retos para el siglo XXI. Sostenibilidad y financiación.* Cátedra Manuel Ancizar. Bogotá: Facultad de Ciencias Económicas, Facultad de Ingeniería, Universidad Nacional de Colombia, 2009: 65-92.

de estas perspectivas se encuentra la teoría de la “elección racional”, que para las políticas se denominó “*public choice*”, para resolver el dilema entre Estado o mercado en estos “servicios”. Según esta teoría, es posible diferenciar bienes privados de bienes públicos si se atiende a la racionalidad de los agentes, en especial, de los consumidores, pues ellos siempre están en el cálculo de obtener más por menos. Un bien privado sería aquel que surge de un “deseo” individual, se agota en el consumo individual y, por tanto, excluye de sus beneficios a otros individuos; en estas condiciones, el consumidor beneficiado está dispuesto a pagar y debe pagar por el beneficio. Esos bienes privados, según la teoría, funcionan mejor en el mercado, con libre competencia entre proveedores y libre elección del consumidor, pues obligan a la eficiencia y la calidad del producto y a la baja de precios. La atención de la enfermedad y la educación, en especial la del nivel superior, deben considerarse como bienes privados, pues benefician a cada individuo de manera particular y cumplen el principio de exclusión. En estas condiciones, conviene que el mercado opere y que los beneficiados paguen⁸.

Estos bienes privados se garantizan, entonces, en el mercado, según la capacidad de pago de las personas, es decir, según el derecho de propiedad, y permiten garantizar el derecho a la libertad de elección de los ciudadanos. Por cuestión de legitimidad, el Estado deberá “subsidiar” a los que no tengan suficiente capacidad de pago para incorporarlos al mercado; éste, además, se ve fortalecido con este mecanismo, más aún si se hace a través de un servicio financiero, como el aseguramiento o el crédito. De allí surge la idea de detectar a los pobres a través de una encuesta de hogares y dar a cada individuo pobre su título

Lo más importante es la conexión entre los grandes negocios de “servicios públicos”, que en el ámbito internacional son hoy de gran calado y se vinculan fácilmente al régimen de financierización a través del aseguramiento y el crédito.

⁸ Hernández M. Neoliberalismo en salud: desarrollos, supuestos y alternativas. En: Restrepo DI. (ed.) *La falacia neoliberal. Crítica y alternativas*. Bogotá: Vicerrectoría Académica y Sede Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2003: 347-361.

para obtener subsidio (en Colombia, la encuesta SISBEN, que dio paso al carné de los niveles 1 y 2).

Un bien público sería sólo aquel que afecta a muchos al mismo tiempo, esto es, que tiene “altas externalidades”, no se agota en el consumo, por tanto, no permite el principio de exclusión, y por ello, los individuos no están dispuestos a pagar por ellos. Estos deben quedar en manos del Estado por un mecanismo de financiamiento público, aunque la provisión pueda contratarse con agentes de mercado, como en el caso de la infraestructura.

En síntesis, la misma lógica para los dos sectores, aunque tengan cierta especificidad. Lo más importante es la conexión entre estos grandes negocios de “servicios públicos”, que en el ámbito internacional son hoy de gran calado y se vinculan fácilmente al régimen de financiarización a través del aseguramiento y el crédito. No por casualidad los servicios de educación, de salud, de aseguramiento y financieros figuran en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la Organización Mundial del Comercio (OMC)⁹, y se encuentran en todos los tratados de libre comercio que han venido firmando los países pobres con las potencias económicas de Norteamérica y de Europa. Eso sí, con la protección debida de la propiedad intelectual que sostiene las ganancias de la industria farmacéutica transnacional¹⁰.

De dónde viene y para dónde va la propuesta Santos en educación y salud

En los últimos 20 años, Colombia ha sido uno de los países que más ha incorporado el modelo mixto de financiación y prestación público-privado tanto en salud como en educación, aunque con ciertas particularidades¹¹. En salud, mediante la Ley 100 de 1993, los servicios de atención de enfermedad son considerados bienes privados, expresados en un “plan de beneficios”, proveídos por un mercado regulado de aseguramiento¹² y con subsidio a la demanda. Las epidemias, las campañas

⁹ Organización Mundial del Comercio. Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios. En: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/gatsintr_s.htm (consultado 28-04-11).

¹⁰ A manera de ejemplo de la lógica de los TLC, ver: Tratado de Libre Comercio Andino-EEUU. En: <http://www.tlc.gov.co/eContent/newsDetail.asp?id=5023&IDCompany=37&Profile=> (consultado: 30-04-11).

¹¹ Hernández M. (2001) El enfoque sociopolítico para el análisis de las reformas sanitarias en América Latina. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 19 (1), enero-junio: 57-70.

¹² No se trata de un mercado libre, porque el aseguramiento es obligatorio y los aseguradores se pagan con una misma póliza ajustada a riesgos (Unidad de Pago por Capitación-UPC) para que provean un mismo plan de beneficios (Plan Obligatorio de



Fotografía: Informartes

Mayo de 2011 • Bogotá, Colombia

LA UNIVERSIDAD SITIADA. Análisis crítico del proyecto de reforma de la ley 30 de 1992 [volver](#)

preventivas masivas y los desastres son bienes públicos que deben financiarse por impuestos a través de un plan de intervenciones colectivas (PIC)¹³. En educación, sólo la educación básica podría considerarse bien público, pero con una participación masiva del sector privado y un subsidio a la demanda como la clave del financiamiento público en todos los niveles del sistema¹⁴. En educación superior, la Ley 30 de 1992 mantuvo el mecanismo de subsidio a la oferta, pero en el límite mínimo de los presupuestos en pesos constantes para universidades e instituciones públicas, y propició la ampliación progresiva del crédito educativo y la participación de prestadores privados en libre competencia¹⁵.

El gobierno del presidente Santos terminó su primer semestre con una reforma a la Ley 100 de 1993, con la intención de resolver, de una vez por todas, los problemas del aseguramiento en salud. Poco después presentó la propuesta de reforma a la Ley 30 de 1992, que define el sistema de educación superior. La argumentación en los dos casos parece un asunto técnico: se requiere aumentar las coberturas, pero los recursos son escasos. La mejor opción es lograr la confluencia de los recursos públicos con los esfuerzos del bolsillo de las familias y la “inversión privada” para lograr los buenos propósitos de salud y educación de la mejor calidad para todos. Por su parte, el Estado fortalecerá su papel regulador y de vigilancia de la calidad de los productos.

En salud, la supuesta reforma se concentra en la profundización del modelo de mercado regulado de aseguramiento con subsidio a la demanda. Con base en este principio, la Ley 1438 de 2011 fue el resultado de una negociación desigual con los actores del sistema para desarrollar las estrategias centrales del fortalecimiento. La nueva ley propicia la universalización del aseguramiento de manera compulsiva, pero sostiene la diferencia estructural entre los dos regímenes: contributivo para quien cotiza y subsidiado para quien demuestre ser pobre (SISBEN 1 y 2). Supone

Salud-POS).

¹³ Hernández M. El debate sobre la Ley 100 de 1993: antes, durante y después. En: Franco, S. (editor) *La Salud Pública hoy. Enfoques y dilemas contemporáneos en Salud Pública*. Bogotá: Facultad de Odontología, Sede Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2003: 463-479.

¹⁴ Estrada J. *Viejos y nuevos caminos hacia la privatización de la educación pública. Política educativa y neoliberalismo*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2002.

¹⁵ Conde A. Mercantilización del derecho ciudadano a la educación. En: Zerda A, Bejarano P, Orjuela F (eds.) *La educación superior. Tendencias, debates y retos para el siglo XXI. Sostenibilidad y financiación*. Cátedra Manuel Ancizar. Bogotá: Facultad de Ciencias Económicas, Facultad de Ingeniería, Universidad Nacional de Colombia, 2009: 145-164.

que las aseguradoras harán ahora “gestión del riesgo” y se articularán a los entes territoriales para tratar de prevenir y controlar los costos. Supone también que el Estado puede disminuir las asimetrías de información entre los agentes que se encuentran en ese mercado (usuarios, prestadores y aseguradores) e imponer sanciones a quienes se porten mal. Y aplaza las desigualdades entre los planes para pobres (subsidiado), para medios (contributivo) o para ricos (seguros privados), porque la “sostenibilidad fiscal” obliga a ser muy cuidadosos. En estas condiciones, los colombianos tendrán que seguir aceptando que haya salud para pobres, para medios y para ricos, sin afectar realmente los sobrecostos de la enorme intermediación de las grandes empresas que manejan el negocio (aseguradoras, grandes prestadores, industria farmacéutica)¹⁶. Esto se llama “confianza inversionista”.

En educación, la argumentación parece irrefutable: la sociedad de hoy requiere ciudadanos más competentes; más de 3 millones se quedan por fuera de la educación superior y se requiere un sistema capaz de ofrecerles un cupo; como los recursos públicos son escasos en países pobres como Colombia, es necesario acudir a la “inversión privada” tanto de las familias que puedan pagar como del gran capital nacional y transnacional. Para ello, la única opción es lograr modelos de articulación de los recursos públicos y privados tanto financieros como institucionales y ampliar, con intervención del sector financiero, la participación de inversionistas en el mercado de los servicios educativos.

Por lo anterior, se requieren varias estrategias: primero, ampliar la competencia entre instituciones, que pueden ser públicas, mixtas o privadas, sin y con ánimo de lucro, en perspectiva internacional y suficientemente atractivas para la inversión del gran capital en todas ellas. Segundo, sostener

Si el fin es el buen vivir de las personas y no el negocio que pueda hacer cada cual con la necesidad del otro, las cosas podrían cambiar. Pero esto requiere un debate político profundo en la sociedad colombiana, en condiciones tales que nos permita reconocer las diferencias de manera legítima, sin señalamientos ni aniquilamientos. Implica un nuevo pacto político construido con la máxima participación, legitimidad y garantía de permanencia posible.

¹⁶Hernández Álvarez M., Torres Tovar M. Nueva reforma en el sector salud en Colombia: portarse bien para la salud financiera del sistema. *Medicina Social/Social Medicine*, 5 (4), dic. 2010: 241-245. En: <http://www.medicinasocial.info/index.php/medicinasocial/article/view/515/991> (consultado: 20-03-11).

un financiamiento público que combine mecanismos de oferta y demanda, con énfasis en la segunda. Por esto, se sostienen los presupuestos de las universidades públicas (subsidio a la oferta), pero se les obliga a pasar al “pago por cupo” (subsidio a la demanda) para recursos nuevos. Y, al mismo tiempo, se ofrece crédito blando para infraestructura de las instituciones privadas (subsidio a la oferta) y crédito condonable, subsidio de manutención y crédito educativo con pago contingente al ingreso (subsidio a la demanda), de acuerdo a la capacidad de pago definida por el SISBEN y otros mecanismos. Tercero, incorporar la gerencia empresarial en las instituciones públicas por medio de juntas directivas eficientes (aunque se sigan llamando “consejo superior universitario”), flexibilización laboral (profesores de cátedra sin régimen especial) y “convenios de desempeño” que garanticen la eficiencia en el gasto. Cuarto, un sistema de “aseguramiento de la calidad” por medio de la estandarización de los criterios según la lógica del mercado de los servicios educativos y del laboral globalizado, junto con muchos mecanismos de inspección, vigilancia y control que disminuyan las asimetrías de información entre los agentes. Otra vez, “confianza inversionista”.

Se entiende, entonces, que el problema no es sólo si hay o no recursos suficientes, o si pueden o no entrar empresas con ánimo de lucro. El asunto es que la propuesta Santos no hace más que profundizar una tendencia que, sin duda, viene aumentando y podrá aumentar la cobertura de estos “servicios públicos” llamados salud y educación. Por ello, fortalecerá la “confianza inversionista” que favorece la vinculación de estos grandes negocios a la lógica de la financiarización y de la acumulación de riqueza global en la que nos encontramos, en un modelo de desarrollo extractivista que supone que las ventajas comparativas de un país como Colombia sólo están en los recursos naturales¹⁷.

¿Favorece esta opción la calidad y la equidad? Si la calidad consiste en tener alguna competencia para trabajar en una división mundial del trabajo que deja para países como Colombia la más baja escala de capacitación, es posible. Si por equidad se entiende que cada consumidor encuentre lo que quiera y pueda, también. Pero si se quiere realmente cambiar la situación de consumidores de conocimiento, de exportadores de materias primas a costa del ambiente y la calidad de vida, y dejar de ser el país más inequitativo de la región del planeta más inequitativa del mundo, con violencias de todo

¹⁷ Hernández M. La reforma Santos a la educación superior: dos paradigmas, una sola sociedad. Razón Pública, Domingo, 24 de Abril de 2011. En: http://www.razonpublica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1990:la-reforma-santos-a-la-educacion-superior-dos-paradigmas-una-sola-sociedad&catid=20:economia-y-sociedad&Itemid=29

tipo que no hacen más que crecer, debemos cambiar la ruta.

Para ello es necesario “poner la carreta detrás de los caballos”. Esto resulta de diferenciar mejor fines y medios. Si el fin es el buen vivir de las personas y no el negocio que pueda hacer cada cual con la necesidad del otro, las cosas podrían cambiar. Pero esto requiere un debate político profundo en la sociedad colombiana, en condiciones tales que nos permita reconocer las diferencias de manera legítima, sin señalamientos ni aniquilamientos. Implica un nuevo pacto político construido con la máxima participación, legitimidad y garantía de permanencia posible. Por esta vía, tal vez podamos construir una nueva relación Estado-sociedad que nos permita encontrar novedosas maneras de aprovechar la globalización y lograr una sociedad capaz de reconocer las diferencias, superar las desigualdades injustas y hacer valer la voz de todos y todas para realizar nuestros proyectos de vida.



Fotografía: Prensa Universidad

La universidad bajo el asedio del radicalismo neoliberal

JAIRO ESTRADA ÁLVAREZ

Profesor asociado del Departamento de Ciencia Política
Universidad Nacional de Colombia

Dentro del paquete de reformas en curso del gobierno de Santos se encuentra el anunciado proyecto de reforma a la Ley 30 de 1992. Si bien no se ha iniciado su trámite formal en el Congreso (lo cual se hará en el segundo semestre de este año), el documento presentado por el gobierno para ambientar la discusión es suficientemente ilustrativo de lo que son diseños de política educativa, cuando éstos se conciben desde una perspectiva de mercantilización. En ese sentido, se trata de algo no novedoso. Se está en presencia de una movida más, eso sí hay que reconocerlo, de gran calado, dentro del proceso de *neoliberalización* de la educación que se viene adelantando en el país durante las últimas décadas.

Según los libretos de los organismos multilaterales para la educación superior, así como las tendencias de política educativa del capitalismo transnacionalizado y las mismas experiencias concretas de la organización y el funcionamiento del negocio de la educación en diversos lugares del mundo, la reforma en ciernes era de esperarse. En buena medida, ya había sido anunciada, además, por la intelectualidad crítica y las organizaciones profesoraes y estudiantiles. Sólo que los análisis de éstos son banalizados o estigmatizados por su presunta carga conspirativa, apelándose con frecuencia al argumento de la necesaria frontera (muro, en realidad) entre política y academia. Después de conocerse el documento en mención, todavía se escuchan voces afirmando —en ese amplio espectro que hay entre el cinismo y la ingenuidad— que lo que está en curso no son genuinos procesos de privatización y uno de los más severos ataques a la universidad pública colombiana.

El momento y la forma de la presentación de la iniciativa merecen una lectura política. Por una parte, con el argumento de avanzar hacia un proyecto consensuado, se ha buscado o agotar la discusión antes de iniciarla (el proyecto “verdadero” se presentará después del debate), o encauzarla para predeterminar

y delimitar *técnicamente* sus ámbitos. En ese sentido la intención parece clara: reducir la discusión a la lógica parlamentaria de la transacción y llevarla al terreno del *posibilismo*, de la victoria pírrica, a la exaltación de los “aspectos positivos”. Por otra parte, se le ha pretendido poner el termómetro a la resistencia, incluso intentando forzarla a una movilización temprana. Afortunadamente el movimiento estudiantil y sectores del profesorado comprendieron el momento y han destinado sus esfuerzos más bien al estudio de la reforma y a la preparación para la movilización y la resistencia activa.

Elementos de contexto del proyecto de reforma

El momento de la presentación de la iniciativa tiene, no obstante, alcances más estructurales y de diseño estratégico. En realidad nos encontramos frente a un punto de llegada de una trayectoria de políticas educativas de cerca de dos décadas y, al mismo tiempo, frente al punto de partida que representan las transformaciones que se pretenden desatar con los lineamientos trazados por el proyecto en curso.

Consecuentes con esa fuerza intelectual y política que Perry Anderson deliberadamente le ha reconocido al neoliberalismo, y que se expresaría en “su energía, su intransigencia teórica y su dinamismo estratégico”¹, durante las últimas dos décadas se ha asistido en Colombia al desarrollo de lo que en la actualidad ya se define como el *Sistema de Formación de Capital Humano (SFCH)*. Se trata de un diseño institucional, que responde tanto al entendimiento que tiene el proyecto político económico neoliberal sobre la organización, el papel y la función de la educación, como a la redefinición a la que ha sido sometido el trabajo en términos de precarización y de autovalorización, en una economía que debe tener la capacidad de dar respuesta a la tendencia de la acumulación capitalista. Se trata en lo esencial de un concepto de educación para el trabajo; de un alistamiento del sistema educativo en función de las demandas de la economía y del mercado. Y de un disciplinamiento de la fuerza de trabajo de acuerdo con la oferta educativa así diseñada. El concepto de *capital humano* representa una buena síntesis de la comprensión sobre educación y trabajo desde una perspectiva neoliberal; es la consecuencia lógica del individualismo metodológico y del mecanismo del mercado, extendido a las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo.

La conformación del SFCH es el resultado de varios procesos cuyos diseños e interrelaciones se revelan actualmente con mayor claridad. Me refiero a los procesos

¹ Perry Anderson, “Balance del neoliberalismo. Lecciones para la izquierda”, en *Utopías*, Revista de debate político, no. 169, Madrid, 1996

de reforma a los que ha sido sometida la educación básica y media, a los cambios operados en la educación técnica y profesional, y a las tendencias de la política en materia de educación superior². Dos han sido los lineamientos de tales procesos: la imposición de una concepción de la educación basada en las competencias y la organización y creciente disposición del sistema educativo de acuerdo con la lógica mercantil.

La restauración del poder clase, a la que se refiere David Harvey³, cuando caracteriza uno de los propósitos del proyecto neoliberal, pasa justamente por una disposición distinta de la educación. Mercantilizarla no es un asunto exclusivo de economía, se trata también de la dominación, de la construcción de proyecto hegemónico. En ese sentido debe comprenderse justamente el proceso de conformación del SFCH y los lineamientos concebidos por el gobierno de Santos.

En el documento de las bases del Plan Nacional de Desarrollo dentro del componente de política social llamado *Igualdad de oportunidades para la prosperidad social* se establece que “es necesario desarrollar y fortalecer el Sistema de Formación de Capital Humano que consiste en: 1) garantizar el acceso universal a la educación básica, haciendo especial énfasis en la calidad del servicio, procurando reducir las brechas entre prestadores públicos y privados, y haciendo hincapié en la importancia de asegurar la permanencia de los estudiantes en el sistema; 2) dar especial atención al acceso en el nivel de educación media; 3) mejorar la cobertura y pertinencia de la educación superior y en particular de la educación técnica y tecnológica, y 4) dinamizar y mejorar la cobertura y pertinencia de la educación para el trabajo, introduciendo esquemas competitivos y de aseguramiento de la calidad”⁴.

Como se aprecia el Plan reafirma el concepto de educación en competencias y le concede especial atención a la educación superior, teniendo en cuenta, entre otras cosas, la aún relativamente baja cobertura en comparación con otros países de América Latina. No es propósito de este trabajo discutir el discurso y la retórica de la política educativa considerando las tendencias de consolidación de un modelo económico de reprimarización transnacionalizada y financierizada ni las configuraciones de precariedad e informalidad que ha asumido el mercado de trabajo, lo cual –en términos de empleo– representa que dado el carácter intensivo en capital

² Escapa a los propósitos de este ensayo, un análisis de esos procesos de reforma. Al respecto ver, por ejemplo, Jairo Estrada Álvarez, *La contra “revolución educativa”. Política educativa y neoliberalismo en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Unibiblos, Universidad Nacional de Colombia, 2003.

³ David Harvey, *Breve historia del neoliberalismo*, Akal, Madrid, 2007.

⁴ Departamento Nacional de Planeación, *Bases Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos*, Bogotá, 2010, p. 240.

de la actividad económica en el sector primario, las opciones de nuevos sitios de trabajo se desplazan básicamente al llamado *autoempleo* y se fundamentan, mediante la promoción de una cultura del emprendimiento, en la extrapolación del principio de “cada quien se labra su propio destino”. De tal suerte que buena parte de nuestros jóvenes profesionales parecieran estar condenados a moverse en el mundo de las microfinanzas y los microcréditos, con los que se espera justamente promover su espíritu empresarial.

Los diseños institucionales en materia de educación superior parecieran no resultar plenamente funcionales para el estado actual de la estrategia neoliberal en este campo. En efecto, a juzgar por los lineamientos generales de la reforma que se ha anunciado, se trataría básicamente de corregir dos imperfecciones: una primera, que resulta del proceso de *neoliberalización* emprendido con la ley 30 de 1992, el cual arrojó un sistema de educación superior altamente heterogéneo, como se dice eufemísticamente en el lenguaje del Banco Mundial para justificar los efectos de una política de desregulación y de promoción desordenada del mercado educativo, expresada en la multiplicación de instituciones privadas y de programas académicos. Durante los gobiernos de Uribe Vélez se emprendieron políticas tendientes a corregir esas “fallas del mercado”, reforzando los controles para el otorgamiento de registros calificados e imponiendo una cultura de evaluación de la calidad, incluyendo los exámenes de calidad de la educación superior, los ECAES. El proyecto que se ha presentado para la discusión tiende a reforzar un concepto de mercado regulado, de orden de la competencia, atendiendo atributos de calidad. Se trata de ofrecerle a los consumidores educativos mercancías con valores de uso comprobables y reconocidos institucionalmente. Una segunda, que proviene de las regulaciones frente a las universidades públicas, que impide un tránsito más acelerado hacia escenarios mercantiles y de privatización. Tales regulaciones se refieren

La propuesta gubernamental sienta las bases para una expropiación y privatización plena de ese bien común llamado educación pública del nivel superior, así no sea en forma inmediata. La pretensión de una extensión plena de la lógica capitalista a este nivel educativo, se constituye en otra de las formas del proceso de acumulación por desposesión que se ha venido adelantando en el país.



en lo fundamental a la autonomía universitaria y las condiciones de financiación. Por ello, la reforma representa un ataque certero en ese sentido.

El marco institucional para la expropiación de un bien común

Dentro de los múltiples aspectos que hacen parte de esta iniciativa gubernamental pretendo hacer un énfasis los alcances y el significado del cambio de la naturaleza jurídica de las instituciones de educación superior, y de la apertura a la inversión privada con ánimo de lucro. Aquí se encuentra probablemente el nudo gordiano de la reforma y se manifiesta el radicalismo neoliberal, siempre recordándonos que la transformación de las relaciones de propiedad debe hacer parte de cualquier agenda política que pretenda una reorganización estructural de la sociedad. En este caso, la propuesta gubernamental sienta las bases para una expropiación y privatización plena de ese bien común llamado educación pública del nivel superior, así no sea en forma inmediata. La pretensión de una extensión plena de la lógica capitalista a este nivel educativo, se constituye en otra de las formas del proceso de acumulación por desposesión que se ha venido adelantando en el país.

En desarrollo de ese propósito, en el proyecto de reforma están diseñados varios caminos. *En primer lugar*, se afirma en la justificación del proyecto, “es importante abrir el espacio para que las actuales instituciones sin ánimo de lucro coexistan con nuevas IES (instituciones de educación superior) que tengan la naturaleza de, por ejemplo, sociedades por acciones”. Y se agrega, “esta posibilidad es un incentivo a la inversión privada para participar en el sector, pues el marco jurídico de este tipo de sociedades es más flexible en cuanto a la transferencia de activos y pasivos, lo que hace que su crecimiento sea más rápido y permite formación de alianzas nacionales e internacionales”⁵.

La sociedad por acciones representa probablemente la forma jurídica más representativa de la organización y de la protección de la propiedad privada capitalista. Ella sintetiza de manera ejemplar el propósito principal de la disposición de los recursos al adelantar cualquier actividad económica: la obtención de rentabilidad, la garantía de una tasa de ganancia.

Al establecerse esa forma jurídica de organización de la propiedad, válida para nuevas instituciones a ser creadas por inversionistas privados, queda abierta la posibilidad —el proyecto no es claro al respecto— de una modificación de la naturaleza jurídica de las instituciones ya existentes. No es de descartar que a futuro se definan

⁵ Véase el documento, Ministerio de Educación. “Elementos para la discusión. Proyecto de ley por el cual se regula el servicio público de la educación superior”, Bogotá, 2011.

las condiciones para producir el tránsito de una forma jurídica sin ánimo de lucro hacia otras con ánimo de lucro. Y, además, de una institución de derecho público a otra de derecho privado.

La experiencia de la privatización de los servicios públicos domiciliarios es suficientemente ilustrativa y debe ser recordada en el contexto de los debates actuales sobre el futuro de la universidad pública. Un mandato clave de esa ley consistió en el cambio de la naturaleza jurídica de las empresas, de establecimientos públicos, o de empresas industriales y comerciales del Estado, a sociedad por acciones. El argumento de entonces es el mismo que ahora reaparece en el debate universitario. La escasez de recursos de inversión o los problemas de financiación de las empresas pueden ser resueltos mediante la capitalización con inversionistas privados. La diferencia está en que, por ejemplo, en el caso de las empresas de energía eléctrica se buscaba con ello aumentar la capacidad instalada e incrementar la generación de kilovatios hora; ahora, se trataría de aumentar la oferta de cupos para incrementar la cobertura educativa.

Con la creación de sociedades accionarias de la educación superior se transformaría sustancialmente el campo de la educación. Se trataría de la instalación abierta y sin tapujos de un régimen que va más allá del concepto de *capitalismo académico*⁶. El significado de la probable apertura a la inversión privada debe ser considerado con mayor detenimiento. No es un asunto más de la reforma. Reitero, es la cuestión clave de la reforma. Este desarrollo normativo, además de organizar sin mediación alguna el negocio de la educación superior, de establecer un nuevo ámbito para los flujos de capital, se articularía con otros regímenes existentes en materia de inversión, que nos llevan a pensar en los caminos de la transnacionalización de la educación y de la organización de un mercado mundial de la educación. No se trata solamente de la eventual entrada en el escenario de la educación superior colombiana de las llamadas universidades corporativas, concebidas para atender las necesidades de formación en competencias para el trabajo en las respectivas empresas, sin la necesidad de conceder títulos universitarios, ofreciendo simplemente certificaciones.

⁶ El capitalismo académico consiste en el uso que las universidades hacen de su único activo real, el conocimiento de sus académicos, con el propósito de incrementar sus ingresos; se refiere al conjunto de iniciativas y comportamientos de alcance económico para garantizar la obtención de recursos externos. Sheila Slaughter y Larry Leslie, *Academic capitalism: politics, policies and the entrepreneurial university*, Baltimore, Johns Hopkins, 1997.

Me refiero al encuentro entre pretensiones de la Organización Mundial del Comercio por extender sus regulaciones a los servicios transfronterizos de educación, por una parte, con el régimen de inversión extranjera colombiano establecido en el estatuto de inversión extranjera (Decreto 2080 de 2000), los capítulos de inversión de los tratados de libre comercio y los acuerdos bilaterales de protección y de promoción recíproca de inversiones, por la otra. El ordenamiento jurídico quedaría dispuesto para la inserción del negocio universitario dentro de la acumulación transnacional. Se puede alegar que el tamaño del mercado no sería suficientemente atractivo como para esperar flujos significativos de inversión extranjera en este campo. Pero este argumento, no obstante, no parece tener mucho peso. En un contexto de organización transnacional de los negocios, la lectura del mercado no se refiere exclusivamente al “territorio nacional”, o a la eventual “aglomeración” de consumidores en grandes ciudades, trasciende justamente esos espacios, deslocalizándose, o definiéndose regionalmente. Se trata, además, de un mercado relativamente promisorio, dadas las pretensiones de aumento de la cobertura al 50 por ciento de los jóvenes en edad de adelantar estudios en educación superior.

Considerando que el régimen de inversión extranjera es un régimen de protección plena de los *derechos del capital*, que puede ser amarrado adicionalmente con contratos de estabilidad jurídica (Ley 963 de 2005), la eventualidad de una transnacionalización de la educación superior representaría el pleno sometimiento de la actividad universitaria a las tendencias de la acumulación transnacional. En este punto, el asunto no es meramente económico. De esa forma se sentarían las bases de lo que podría definirse como un *colonialismo universitario*. La pretensión del dominio transnacional sobre la cultura. La pretensión de transformación radical (neoliberal) de la vida universitaria. La racionalización arbitraria de un nuevo modo de producción del conocimiento, sometido plenamente a los designios del capital. El fin de la ya maltrecha autonomía.

Durante las últimas dos décadas se ha asistido en Colombia al desarrollo de lo que en la actualidad ya se define como el Sistema de Formación de Capital Humano (SFCH). Se trata de un diseño institucional, que responde tanto al entendimiento que tiene el proyecto político económico neoliberal sobre la organización, el papel y la función de la educación, como a la redefinición a la que ha sido sometido el trabajo en términos de precarización y de autovalorización, en una economía que debe tener la capacidad de dar respuesta a la tendencia de la acumulación capitalista.

Con la creación de sociedades accionarias de la educación superior se generarían además condiciones para que los propietarios, titulares de las acciones, transasen esos valores en los mercados de capitales y, en consecuencia, para que las instituciones universitarias quedasen igualmente sometidas a los avatares de la especulación financiera. La generación de excedentes, la producción de ganancias supondría igualmente el “desvío” de recursos hacia estos mercados. La producción universitaria concebida como otra de las tantas producciones mercantiles.

Precisamente, uno de los cambios a esperar se encontraría en el entendimiento del proceso de producción universitaria. Merced a los rasgos históricos de la universidad, la producción universitaria, esencialmente inmaterial, no ha sido (podido ser) subsumida en forma plena a la lógica capitalista. Las posibilidades de resistencia y la misma tendencia a la autonomización del sujeto, basadas en las características del proceso de producción, han sido en este sentido fundamentales. La pretendida organización abiertamente mercantil supone un alistamiento y una disposición de los recursos universitarios atendiendo, sin mediación política alguna, la ley del valor. La tasa de ganancia sólo se puede garantizar a partir de una relación costo-beneficio determinada. Todo ello supone un proceso de disciplinamiento y normalización de la comunidad universitaria en prácticas propias de la lógica fabril. Todo el quehacer universitario demanda ser dispuesto con el propósito de obtener utilidades.

Otro camino de la expropiación y de la privatización, se encuentra, *en segundo lugar*, en la creación de “una nueva categoría de instituciones de educación superior por el origen de sus recursos, al adicionar a la actual clasificación de públicas y privadas la de instituciones de educación superior mixtas”. Y agrega, “se pretende así establecer la habilitación normativa para que recursos del sector privado se vinculen al esfuerzo estatal que propende por la ampliación de la cobertura en educación superior”. (...) “Se recoge así la experiencia exitosa que ha tenido el Estado colombiano en la prestación de otros servicios públicos en los que concurren aporte estatales y de capital privado, como también las prácticas innovadoras de algunos países en los que ya funcionan instituciones como las que se proponen (...)”⁷.

Si no está previsto en el inmediato plazo el cambio en la naturaleza jurídica de las instituciones públicas de educación superior hacia instituciones de derecho privado, la figura de las instituciones mixtas representa un camino menos expedito, pero también eficaz dentro de los propósitos privatizadores y de sometimiento a la lógica mercantil. En este caso, se acompaña del chantaje de la insuficiencia de recursos y

⁷ Ministerio de Educación Nacional, ob. Cit.



Fotografía: Prensa Universidad

Mayo de 2011 · Bogotá, Colombia

LA UNIVERSIDAD SITIADA. Análisis crítico del proyecto de reforma de la ley 30 de 1992 [volver](#)

de la política de desfinanciación deliberada que ha venido imponiendo el Estado a las universidades públicas. En efecto, desde la Ley 30 de 1992 se produjo una congelación de los recursos dispuestos por el gobierno central al establecerse un monto de transferencias a incrementarse, sobre una base definida previamente, en la misma proporción del índice de precios al consumidor causado en el año inmediatamente anterior a la respectiva transferencia a la universidad. Por esta vía, las universidades fueron forzadas a una creciente generación de recursos propios para atender sus planes de desarrollo y, parcialmente, las demandas crecientes de los jóvenes por educación superior. No es propósito de este texto, evaluar la respuesta que ha dado la universidad pública en presencia de una política hostil de financiamiento gubernamental. Los nuevos recursos dispuestos para educación superior han privilegiado el crédito educativo para contribuir a cubrir las necesidades de demanda que tiene las instituciones privadas de educación superior, es decir, para estimular el mercado privado educativo.

Lo cierto es que las universidades públicas se encuentran frente a requerimientos crecientes por educación, acentuadas por las situaciones de crisis y las tendencias a la precarización de las condiciones de vida y de trabajo impuestas por las políticas neoliberales a amplios sectores de la población. La dificultad de pagar una universidad privada ha provocado un aumento de la demanda por educación superior pública. Empero, las instituciones públicas no están en condiciones de atender con suficiencia esas demandas debido a sus limitaciones de recursos. Lo lógico sería que el gobierno aumentase el gasto, por la vía de transferencias, si en verdad quisiera atender las metas de cobertura que se ha trazado. Sería ingenuo esperar una decisión de esas, en un contexto de prevalencia de políticas neoliberales. De lo que se trata aquí es de avanzar hacia esquemas de privatización.

La figura de las instituciones universitarias mixtas se ofrece como la opción política y económica ajustada a los propósitos del proceso de *neoliberalización*. El tránsito hacia una institución mixta tiene como supuesto el cambio en la naturaleza jurídica de las instituciones, y si se trata de abrirlas a la inversión privada tendría que ser mediante una forma jurídica que garantizase el ejercicio de los derechos de propiedad (adquisición, transferencia, obtención de ganancias, repartición de dividendos, etc.). Para esperar inversión privada, tendría que ser una institución organizada de acuerdo con la lógica del negocio privado, incluyendo las consecuencias que ello trae consigo en los términos ya planteados. En realidad, se trataría de la expropiación de un bien común, acumulado históricamente, para disponerlo en función de intereses capitalistas privados, con todo lo que ello significa en términos políticos, económicos y socioculturales.

Los diseños institucionales en materia de educación superior han venido produciendo un alistamiento para darle un mayor sentido a este propósito. La existencia de gobiernos universitarios dóciles es una condición. Y en eso, la estrategia neoliberal ha registrado avances durante la última década. Es claro que con la reforma se avanzaría en esa dirección, reeditando en parte la experiencia ya vivida en la educación básica y media. Por una parte, se trata de forzar un mayor resquebrajamiento de la autonomía universitaria con la tendencia a la imposición de los lineamientos de política diseñados desde el Ministerio de Educación desde el respectivo gobierno, es decir, la centralización de los diseños fundamentales de política estableciendo estándares e indicadores de referencia (por ejemplo, de cobertura, de calidad, de eficiencia en el manejo de los recursos), e imponiendo gradualmente –como se ha intentado hacer durante la última década– un concepto de financiación basado en la demanda, que permita llegar en un momento determinado a una asignación de recursos en función del número de estudiantes efectivamente atendidos, sobre la base de un valor determinado centralmente de la unidad de asignación. Por esa vía quedaría establecido un camino relativamente expedito para la organización de un mercado de asignaciones, el cual sería disputado por las instituciones, independientemente incluso de su naturaleza jurídica. Por esa vía, el negocio se podría volver atractivo más para los inversionistas privados, pues sus inversiones podrían retornar justamente con el soporte de las asignaciones por estudiante atendido, que bien pueden asumir los rasgos de un subsidio a la demanda que podría ser cofinanciado con recursos propios o con recursos de crédito por parte del estudiante.

De esa forma se sentarían las bases de lo que podría definirse como un *colonialismo universitario*. La pretensión del dominio transnacional sobre la cultura. La pretensión de transformación radical (neoliberal) de la vida universitaria. La racionalización arbitraria de un nuevo modo de producción del conocimiento, sometido plenamente a los designios del capital. El fin de la ya maltrecha autonomía.

También es este caso, la tendencias a la transnacionalización y a la inserción en el mercado mundial de la educación estaría servida.

Confrontar y rechazar la reforma

Como se aprecia, la universidad pública se encuentra hoy sometida a uno de los más peligrosos asedios que ha vivido en su corta historia. Con preocupación se observa, además, que en su propio seno coexisten también las fuerzas de la indiferencia y, en algunos casos, del acompañamiento cínico o ingenuo frente a esta iniciativa gubernamental.

El análisis propuesto lo he realizado en términos extremos, maximalistas, como lo son las propuestas de política neoliberal. Según lo recuerda Perry Anderson, ese maximalismo ha sido altamente funcional, pues provee un amplio repertorio de medidas radicales que se ajustan a las circunstancias concretas de cada momento específico⁸. En el caso que nos ocupa, ilustra sobre las pretensiones extremas en materia de educación superior de un proyecto político económico del despojo y pone de relevancia el mismo tiempo la necesidad de confrontarlo con toda radicalidad. Aquí no hay lugar a términos medios o a escenarios transaccionales. La propuesta tiene que ser rechazada. El movimiento que se logre conformar debe encauzarse a exigir su retiro. 

⁸ Perry Anderson, ob. Cit.



Fotografía: Prensa Universidad

Mayo de 2011 - Bogotá, Colombia

LA UNIVERSIDAD SITIADA. Análisis crítico del proyecto de reforma de la ley 30 de 1992 [volver](#)

La economía de la reforma universitaria

EDWIN ANDRÉS MARTÍNEZ CASAS

Economista

Profesor Universidad La Gran Colombia

El pasado mes de marzo el gobierno nacional, encabezado por la Ministra de Educación, presentó una propuesta de reforma de la educación superior en Colombia, que tiene como objetivos el logro de “calidad, cobertura, internacionalización y transparencia”.

Cuando se estudia el contenido de la propuesta, que consta de 164 artículos, se evidencia un excesivo énfasis en aquellos aspectos relacionados con las políticas de vigilancia y control. Entre tanto, brillan por su ausencia propuestas pertinentes para resolver los actuales problemas presupuestales de las universidades públicas que resultan de la combinación entre varios años de ampliación de cobertura en pregrado y posgrado y congelamiento de recursos estatales desde la década pasada.

Ya sabemos bien a qué se refiere el gobierno nacional cuando dice, bajo la retórica de la *Tercera Vía*, que el mercado debe llegar hasta donde sea posible, reduciendo el papel del Estado en la provisión de servicios públicos, en este caso la educación. Precisamente esta reforma en ciernes de la educación superior busca trasladar al campo educativo el nefasto modelo ya practicado para el caso del sistema de aseguramiento en salud y pensiones, basado en el manejo social del riesgo.

Bajo este enfoque, la prestación de los servicios sociales debe estar determinada por mecanismos de mercado, lo cual significa el fomento del comportamiento autónomo de la demanda (usuarios) en el contexto de un conjunto de oferentes que compiten por captar porciones de mercado. En este escenario, el papel del Estado es exclusivamente la regulación que asegure la calidad. De allí que en la propuesta presentada por el Ministerio de Educación se dé tanto énfasis a las políticas de vigilancia y control.

La experiencia conocida en nuestro país sobre el funcionamiento del sistema de salud indica que cuando el Estado renuncia a la prestación de estos servicios básicos y se los entrega al mercado no se resuelven los problemas fundamentales del sector: la cobertura no ha llegado a universalizarse, la calidad en la prestación del servicio médico no ha mejorado; además, los entes de control generalmente sentencian a favor de las grandes EPS que controlan el mercado y los usuarios viven a diario todo tipo de abusos y negligencias, e incluso el *paseo de la muerte*. Por el contrario, el actual sistema ha permitido el enriquecimiento de las EPS con los recursos públicos que deberían destinarse a la prestación del servicio de salud, a pesar de ser en el papel instituciones sin ánimo de lucro. En la práctica la política es la negación del servicio y la reducción de costos para la maximización de ganancias de estas agencias de la muerte.

Cobertura y recursos

En materia de asignación de recursos públicos para el funcionamiento de la educación superior, la propuesta resulta bastante modesta. Apenas contempla un crecimiento del 1% en 2012, 2% en 2013 y 3% a partir de 2014 hasta 2019 en la base presupuestal de las universidades públicas. Nada dice el gobierno frente a la deuda acumulada hasta la actualidad con las universidades como consecuencia del congelamiento de recursos desde el año 1998 y del déficit en el que se encuentran hoy varias universidades por cuenta de la ampliación de cobertura.

La lógica del gobierno Santos es la vieja receta neoliberal que concibe la eficiencia en la utilización de los recursos como la obtención de más y mejores resultados con los mismos recursos, sin entender que una educación de calidad sólo puede lograrse con una inyección importante de dineros públicos. El argumento utilizado para justificar la negación a la financiación pública es que el Estado no tiene los recursos suficientes para aumentar la cobertura y mejorar la calidad, y por ello debe participar el sector privado. Mientras que para el funcionamiento de las universidades públicas para 2011 se tiene presupuestado un poco más de dos billones de pesos¹, en el servicio de la deuda externa el gobierno nacional va a destinar más de 35 billones de pesos, es decir, 17 veces más de lo asignado al funcionamiento de la educación superior pública. Más allá de la retórica del actual gobierno, las cifras nos muestran cuáles son sus verdaderas prioridades.

¹ Tomado de las proyecciones de los aportes del presupuesto general de la nación a las universidades estatales, elaborado por ASPU, disponible en www.aspu.org, consultado el día 18 de abril de 2011, 11.15 am.



A
V

COMBO DE LA
PRIVATIZACIÓN

PND

LEY 30

PRESTAN

El correlato de esta insuficiente financiación pública es el estímulo a la financiación privada, con la propuesta de abrir la posibilidad de crear universidades que actúen como entidades con ánimo de lucro, lo cual busca legitimar lo que actualmente ocurre con muchas instituciones universitarias que en la práctica se comportan como entes guiados por el objetivo de maximizar ganancias.

Financiación privada y calidad

Este es tal vez el aspecto más perverso de la reforma propuesta, toda vez que entrega la prestación del servicio educativo a la lógica privada, con todas sus consecuencias: en primer lugar, si la política es utilizar el mecanismo del mercado para la ampliación de cobertura, esta medida conducirá a la profundización de un fenómeno que en la actualidad se presenta: la segmentación del mercado. La competencia entre las instituciones privadas con ánimo de lucro será con bajos precios (gracias a sus precarias inversiones en infraestructura, formación integral, servicios de bienestar, entre otros) y con baja calidad, creando dos mercados: uno de buena calidad pero de altos costos de acceso y otro de bajos costos de acceso pero deficiente calidad. La educación como mecanismo de inclusión social y de reducción de desigualdades queda en entredicho bajo este esquema. La política en realidad es *educación para ricos y educación para pobres*.

De igual forma, los problemas de calidad de la educación secundaria tendrán un fuerte impacto sobre la desigualdad en el acceso a la educación superior de calidad bajo el mecanismo del mercado. Los problemas de formación en la educación secundaria, mezclados con las políticas de demanda en la educación superior (créditos), conducirán a que sean las personas de más escasos recursos —aquellos que no logran acceder a cupos en las universidades públicas por sus deficiencias formativas— quienes deban pagar proporcionalmente matrículas más altas al reducirse su

Esta reforma en ciernes de la educación superior busca trasladar al campo educativo el nefasto modelo ya practicado para el caso del sistema de aseguramiento en salud y pensiones, basado en el manejo social del riesgo.

oferta educativa a las universidades privadas de baja calidad, cuyos costos de matrícula son más altos que los de las universidades públicas.

Así mismo, la ampliación de cobertura universitaria propuesta por el gobierno no contempla políticas pertinentes de mejoramiento de la calidad de las etapas educativas anteriores (secundaria y media) que se han convertido en un gran problema para todo el sistema educativo. Los últimos lugares en las pruebas internacionales así lo indican. Con ello, si el gobierno pretende aumentar la cobertura y la calidad estos dos objetivos no son alcanzables al mismo tiempo, porque en las condiciones actuales ampliar la cobertura universitaria implica abrir las puertas a más jóvenes que poseen serias deficiencias heredadas de las etapas anteriores; así, el gobierno traslada de manera irresponsable los actuales problemas de calidad de una etapa educativa a otra.

Educación y desarrollo

La iniciativa gubernamental de reforma a la educación superior no se compadece con las necesidades de desarrollo del país ni mucho menos con el mejoramiento de la calidad de vida de los sectores populares, quienes ven en la educación la esperanza para dejar atrás su pasado de miseria y privaciones.

Esta reforma educativa es consistente con el Plan de Desarrollo *Prosperidad para todos*, en que se busca la reprimarización de la economía, la entrega de su aparato productivo a los requerimientos de la división internacional del trabajo, la profundización del modelo neoliberal arrasando los derechos para erigir servicios. Bajo este nefasto propósito, es claro que una reforma educativa que promueva el desarrollo científico y cultural del país, que cree condiciones para el acceso de los de abajo a educación de calidad y que promueva la investigación aplicada a los problemas más sentidos de la sociedad colombiana no puede ser propuesta por el gobierno de la “unidad nacional”, el de la derecha económica y política colombiana.

La reforma que necesita el país debe provenir de la comunidad educativa, conocedora a fondo de los problemas estructurales que aquejan al sistema educativo y consciente del papel científico, cultural y formativo que ha jugado la universidad pública a pesar de sus dificultades internas y externas. Los importantes descubrimientos y aportes de universidades, como la Nacional o la Universidad de Antioquia, en ciencias básicas, las publicaciones seriadas de alta calidad y el impacto social de sus profesionales son el mejor sello de autoridad moral que tienen nuestras universidades públicas para proponer alternativas serias a la encrucijada de la educación superior en Colombia. 

La lógica del gobierno Santos es la vieja receta neoliberal que concibe la eficiencia en la utilización de los recursos como la obtención de más y mejores resultados con los mismos recursos, sin entender que una educación de calidad sólo puede lograrse con una inyección importante de dineros públicos.



Fotografía: Prensa Universidad

Reforma educativa: Mirada de una cámara de comercio

SERGIO DE ZUBIRÍA SAMPER

Profesor Asociado
Departamento de Filosofía
Universidad de los Andes

Con gran decisión, estudiantes, profesores, padres, rectores, sindicatos y organizaciones sociales, demostraron su rechazo al proyecto de reforma de la educación superior. El pasado 7 de abril, miles de conciencias críticas frente a ese proyecto “reformador” colmaron las calles y plazas de Colombia. Los argumentos y motivos del rechazo son sólidos y fundamentales.

El espectro de las tesis del neoliberalismo educativo y su modelo tecnocrático se plasman con toda su fuerza en esta propuesta. Algunas de estas problemáticas tesis¹ son: menos Estado y más mercado; la escuela privada es mejor que la pública; la gestión educativa debe empresarializarse; generar fuerte competencia entre los establecimientos educativos; sobre el profesorado recae la culpa del descenso del nivel de conocimientos del estudiantado; debe crecer el poder del sector privado. El favorecimiento del modelo tecnocrático, como lo plantea J. Habermas², se manifiesta en el privilegio del saber especializado sobre el saber pedagógico, la prioridad de los medios sobre los fines últimos y la tendencia a homogenizar las distintas dimensiones de la vida social. El actual proyecto está concebido desde la oficina especializada de una cámara de comercio, que en nada se asemeja al milenario saber pedagógico de la humanidad. Estas divergencias son notorias en cuatro campos: la naturaleza de la educación; las posibles políticas para su financiamiento; la noción de calidad en educación, y la concepción de la autonomía. Pretendemos aludir exclusivamente a tres de ellos, ya que la autonomía exige una reflexión detallada y explícita.

¹ Consultar Carbonell, Jaume “Neoliberalismo. Estado, mercado y escuela”; en *Revista Cuadernos de Pedagogía*, No. 253, Diciembre 1996, Madrid, España.

² Habermas, Jürgen. “Política cientifizada y opinión pública”; en *Ciencia y técnica como ideología*. Madrid: Editorial Ténos, 1984.

Naturaleza de la educación y universidad

El proyecto de la modernidad concibe la educación como un derecho humano fundamental que el Estado garantiza para su realización efectiva. Expresa la esencia de lo público y tiene una función social. Su objetivo principal es potenciar todas las facultades humanas de manera integral. Los particulares pueden fundar establecimientos educativos, pero sin contrariar el carácter público y social de la educación. La universidad es concebida como el escenario de la racionalidad, espacio pleno de saber y libertad, independiente en sus políticas educativas del Estado y las religiones.

Las tensiones con el proyecto de reforma empiezan en la misma naturaleza de la educación y la universidad. La primera, la tensión entre la educación como derecho fundamental o su mera condición de servicio. La segunda, la prioridad de su condición pública o su dependencia de los intereses privados y particulares. La tercera, los criterios para discernir el carácter público o privado de las instituciones universitarias.

La constatación de esta visión de cámara de comercio de la universidad se plasma en el articulado de la “propuesta de proyecto” en tres decisiones de política pública. Primera, en ningún momento se enuncia el carácter de “derecho fundamental” de la educación, sino que siempre se habla de la “prestación del servicio”; la función estatal se limita a garantizar la prestación del servicio educativo. Segundo, se clasifica la naturaleza de las instituciones académicas por el “origen de sus recursos económicos”, y es así como, en completa oposición a la actual Constitución Política, existen “empresas mixtas” porque no podrían existir “universidades mixtas”. Tercera, aparece sin sonrojarse la posibilidad de universidades con ánimo de lucro y también la constitución de “sociedades anónimas”, que pueden “repartir dividendos y vender acciones” (parágrafo de artículo 32).

El espectro de las tesis del neoliberalismo educativo y su modelo tecnocrático se plasman con toda su fuerza en esta propuesta: menos Estado y más mercado; la escuela privada es mejor que la pública; la gestión educativa debe empresarializarse; generar fuerte competencia entre los establecimientos educativos; sobre el profesorado recae la culpa del descenso del nivel de conocimientos del estudiantado; debe crecer el poder del sector privado.



Políticas de financiamiento

El debate sobre los tipos de financiación de la educación superior en América Latina se ha agudizado con la imposición de las contrarreformas neoliberales desde la década de los ochenta del siglo XX³, diagnóstico que llevó a José J. Brunner a sostener que los problemas centrales de la educación superior latinoamericana desde finales del siglo pasado son el quiebre práctico del mecanismo tradicional de asignaciones presupuestarias incrementales en las universidades públicas; un movimiento deliberado de privatización del sector; la expansión de la enseñanza superior privada sin una adecuada regulación pública; el deterioro de la calidad de la educación superior; profundas inquietudes sobre la equidad del sistema de educación superior.

En el proyecto de reforma se ata la asignación de los recursos a una especie de “techo fiscal”, que en la propuesta “dependerá del crecimiento real de Producto Interno Bruto”. La “mezquina” fórmula (Kalmanovitz) es: si la economía crece a menos del 5%, el presupuesto aumenta el 30% de esa tasa y si el crecimiento es igual o mayor al 5%, el incremento será del 40%. Con el promedio del PIB en la primera década del siglo XXI en Colombia, sólo podemos esperar un incremento de los recursos para la educación pública universitaria entre el 1% y 2% anual. Los gastos públicos en educación ni pueden determinarse de manera mecánica ni dependen nunca de simples juegos matemáticos. La ausencia de compromiso con la educación pública es sorprendente y, tal vez, por ello, anunciaba Brunner en 1993: “existe un notorio cambio en la actitud de los Gobiernos frente a la educación superior. De hecho es raro ya encontrar un Ministro de Educación, ¡para qué decir un Ministro de Hacienda!, que se exprese con entusiasmo sobre la educación superior o que esté

Las tensiones con el proyecto de reforma empiezan en la misma naturaleza de la educación y la universidad. La primera, la tensión entre la educación como derecho fundamental o su mera condición de servicio. La segunda, la prioridad de su condición pública o su dependencia de los intereses privados y particulares. La tercera, los criterios para discernir el carácter público o privado de las instituciones universitarias.

³ Consultar Courard, Hernán (editor). *Políticas comparadas de Educación Superior en América Latina*. Santiago: Ediciones Flacso, 1993.

dispuesto, o en condiciones, de pugnar por un aumento o siquiera por la mantención de los recursos públicos asignados al sector”⁴.

La falta de voluntad política para la defensa de la educación pública, lleva a los tecnócratas de la cámara de comercio a elegir los medios que buscaría un negocio hipotecario: “contratos de asociación” con particulares; cualquier recurso adicional se realiza a través de “convenios de desempeño”; subsidio a la demanda para supuestamente garantizar la permanencia; ingreso de fondos privados y el sector productivo; sociedades de economía mixta con acciones y dividendos.

La problemática de la calidad

Tanto en el Plan Nacional de Desarrollo, *“Prosperidad para todos”*, como en la reforma de la ley 30 un supuesto propósito es “mejorar la calidad” de la educación, al tiempo que ambos postulan entender la calidad como el fortalecimiento de “el enfoque de competencias”, el cual se va a efectuar por tres vías completamente neoliberales: la primera, ir convirtiendo progresivamente la noción de competencias en habilidades y destrezas. La segunda, poner el sistema de formación educativa a depender de la política económica. La tercera, la introducción de un esperpento denominado “competencias laborales”, que se va a convertir en el criterio definitivo para juzgar la supuesta “calidad”. Esas “competencias laborales” se definen en el PND como la “capacidad de las personas para realizar tareas o desarrollar un oficio”.

En la “propuesta de reforma de la ley 30 de 1992” se afirma entre los objetivos de las Instituciones de Educación Superior (artículo 11, literal d) prestar un servicio con altos estándares de calidad, que hace referencia a resultados académicos, medios y procesos empleados, infraestructura institucional, dimensiones cualitativas-cuantitativas y condiciones de cada institución. Además de lo indeterminado de las categorías utilizadas, a medida que avanza el articulado, se va develando un sentido dominante de “calidad”: resultados en la evaluación de competencias y acreditación. La denominada “acreditación” es convertida en un proceso de fomento de la “competencia” entre las instituciones regionales, nacionales e internacionales, donde la “lógica del mercado” cumple una función determinante y los criterios de la hegemonía educativa se pretenden volver irremplazables.

La definición de la naturaleza de los programas de formación universitaria (artículos 57 a 64) es sinceramente amenazante en su concepción profesionalizante. Los programas de grado preparan “para el desempeño de ocupaciones, para el ejercicio

⁴ Brunner, José Joaquín. “Evaluación y financiamiento de la Educación Superior en América Latina: bases para un nuevo contrato”; en *Courard*, H. Op. Cit., p. 54.

de una profesión o disciplina". Los programas de nivel universitario preparan para un desempeño autónomo en "áreas que requieren competencias de alta complejidad relacionados con una profesión o disciplina". Los programas de especialización tienen como propósito la profundización en los saberes de "un área de ocupación" y desarrollan competencias específicas para "una mayor cualificación para el desempeño laboral". Los programas de maestría dotan a la "persona de competencias que le permitan profundizar teórica y conceptualmente en un campo del saber". Y hasta los programas de doctorado son para "afianzar o profundizar competencias propias de este nivel de formación". Estamos frente a un discurso ideológico pedagógico que reduce la "calidad educativa" a competencias y éstas a "desempeño" en el trabajo.

El gran interrogante es: ¿esta visión de la naturaleza, la financiación y la calidad de la educación es producto de la mentalidad sesgada de una oficina de la cámara de comercio o es el rostro desnudo del neoliberalismo educativo como ideología?



Fotografía: Prensa Universidad

Fotografía: Javier Guáqueta



Todos los números de la publicación se pueden
consultar en www.espaciocritico.com