

*ANEXO 1. CONSEJO DIRECTIVO DE ASCUN -
MINISTRA DE EDUCACIÓN NACIONAL*

SÍNTESIS DEL DIÁLOGO

27 de agosto de 2011

El presidente de ASCUN reconoce el ambiente de diálogo por parte del Ministerio de Educación Nacional, y celebra que el Gobierno haya atendido las múltiples peticiones sobre uno de los temas polémicos de retirar de la propuesta la existencia de instituciones con ánimo de lucro. También informa que ha ido avanzando en el tema del financiamiento de las Universidades estatales en reuniones que se han sostenido entre el Ministerio y el Sistema de Universidades Estatales (SUE). El presidente de la Asociación reiteró al MEN la propuesta de presentar, en la presente legislatura, la reforma de los aspectos financieros de las instituciones estatales y aplazar el resto de los aspectos para un diálogo más reposado y profundo.

El Presidente manifestó a la Ministra que los rectores comparten la necesidad de una nueva ley de educación superior y apoyan los propósitos enunciados por el Gobierno nacional de mejorar la calidad, ampliar los cupos y fortalecer los principios de buen gobierno y transparencia del sector. Consideran, además, que es positivo el esfuerzo del Ejecutivo de ampliar las posibilidades para el crédito educativo y de generar mayores recursos para educación superior, ciencia y tecnología, mediante la distribución de las regalías.

No obstante, los rectores reclaman por la ausencia de una exposición de motivos que permita hacer un análisis más completo de las bases sobre las cuales descansa la reforma, que se dice “es integral” y estiman que el proyecto de reforma no responde adecuadamente a los propósitos, ni propicia la transformación de la educación superior en favor del desarrollo nacional. Si bien existe acuerdo en la necesidad de reformar la Ley 30 de 1992, no puede esta reemplazarse por otra ley que presenta vacíos y contradicciones en sus planteamientos sobre cobertura, calidad y equidad, lo que no es garantía para el fortalecimiento y posicionamiento de la educación colombiana en el contexto nacional e internacional.

Los siguientes fueron los puntos que priorizaron por los rectores y sobre los cuales se centró la discusión:

**LA ACREDITACIÓN SE VUELVE OBLIGATORIA
PARA LAS UNIVERSIDADES**

La argumentación parte de resaltar que la acreditación en Colombia es voluntaria. Luego, hacerla obligatoria por ley, y como uno de los requisitos que deben cumplir para ser considerada Universidad, de hecho, la convierte en un proceso ineludible, lo cual no es conveniente, porque se excluye la posibilidad de la autorregulación, como componente esencial de la autonomía. Además, el Gobierno debe tener en cuenta que en un análisis desagregado de las cifras sobre instituciones acreditadas, las Universidades representan aproximadamente 25% del universo de las mismas; en tanto que solamente una institución universitaria ha logrado este reconocimiento, dos instituciones tecnológicas y ninguna técnica. Con ello queda en evidencia que son precisamente las Universidades las más comprometidas con la excelencia. Por lo tanto, algo que se diseñó para mejorar la calidad de manera voluntaria, y con un alto componente de autorregulación, no puede convertirse en un instrumento de inspección y vigilancia, desnaturalizando su esencia.

De otra parte, se resaltó que, dada la temporalidad de la acreditación, se tendría en el país un sistema con alta volatilidad, de modo que las estadísticas podrían variar entre una observación y otra. Se anota igualmente que para la Universidad se convierte en una clasificación desde lo nominal, modificando su esencia. Los funcionarios del Ministerio tampoco pueden olvidar que todas las nuevas Universidades, que anteriormente existían como instituciones universitarias, han logrado el reconocimiento como Universidad mediante evaluación rigurosa, sin la exigencia de la acreditación institucional. Además, cuando una Universidad, por diversas razones, principalmente las de orden financiero, deje de cumplir con alguno de los requisitos establecidos, pasaría a ser institución de educación superior y el mensaje que está implícito es que pasaría a ser de categoría secundaria, de segundo orden. La imagen social

que se proyecta es que únicamente las Universidades son buenas y las demás instituciones no lo son.

Los rectores también hacen énfasis en el largo proceso que han venido desarrollado las instituciones universitarias que fueron reconocidas como Universidad, y a las que el propio Ministerio, con razones motivadas, otorgó el reconocimiento. No obstante preocupa que, en el marco de la reforma, quienes ingresen a una Universidad se encontrarían, de la noche a la mañana, con que ya no lo es. Esta situación tendría repercusión ante la comunidad académica, especialmente ante los estudiantes.

Están de acuerdo con que haya exigencias de calidad pero, al mismo tiempo, se deben tener en cuenta los esfuerzos y las inversiones que esto implica para las Universidades y para lo cual no hay suficiente apoyo gubernamental.

Se resalta como positivo el enfoque de exigencias crecientes, pero llama la atención que en las metas del MEN se fija contar con veintiocho Universidades acreditadas en el 2014. ¿Y el resto de instituciones, en las cuales no es visible el compromiso con altos niveles de calidad? Se expone que las experiencias de la acreditación, a lo largo de los años, dejan ver que es un proceso dispendioso, largo, exigente; por eso el número no crece en forma dramática. Debe tenerse en cuenta que los problemas financieros del Consejo Nacional de Acreditación (CNA) también han demorado los procesos. Se considera que debe ser resultado de logros de calidad y no de obligatoriedad.

La evolución de la acreditación en el país está demostrando que los tiempos son diferenciados: uno es el de las estatales, otro el de las privadas grandes de alto costo y otro el de Universidades de menor costo. Desde la seguridad jurídica que le da la categoría, se trabaja para ir mejorando las condiciones de funcionamiento. Se subraya situación de desigualdad regional, que se promueve porque en las regiones y para las clases populares se limitará el acceso a Universidades. En estos casos, los presupuestos para una oferta de calidad implicarían alguna imposibilidad de mantenerse como Universidades a muchas, especialmente localizadas en provincia. Con ello se profundizan las brechas del desequilibrio en el desarrollo regional. Se recalca que las Universidades se presentan cuando están ciertas de su madurez para poder ser evaluadas y salir satisfactoriamente reconocidas y acreditadas. Ahora la madurez debe lograrse en un horizonte de tiempo determinado que no considera las limitaciones de recursos de las Universidades.

Advierten los rectores sobre los riesgos de reclamaciones, porque los estudiantes ingresan a la Universidad y su título podría ser otorgado por la nueva institución universitaria.

Fueron destacados otros dos elementos que se desprenden del estado de la discusión. Uno de ellos es que no se cuenta con una política de desarrollo de las Universidades. Por tanto, la pregunta obligada es sobre cuál es el espíritu de la propuesta ¿Limitar el número de Universidades o impedir la creación de nuevas? ¿Serán los requisitos que se exijan a las actuales instituciones universitarias que soliciten ser reconocidas como Universidad? En el artículo propuesto por el Gobierno nacional no se hace esta claridad.

Otra llamada de atención que se hace es que mediante estas condiciones se está imponiendo, desde el Gobierno, un concepto de calidad. Además, se considera inconveniente que el criterio de investigación se deje abierto, pues ello es factor que limita la estabilidad y seguridad porque quedan las Universidades a criterio de los funcionarios y pueden ser cambiados a su voluntad.

Los rectores expusieron cómo, a través del registro calificado, el Gobierno tiene la posibilidad de garantizar la calidad. Si hay programas e instituciones que no cumplen, no puede olvidarse que hubo una instancia que dio las autorizaciones.

AUTONOMÍA E INSPECCIÓN Y VIGILANCIA

El concepto de autonomía universitaria es todavía poco comprendido en el contexto colombiano. No existe la autonomía en forma parcial o segmentada: autonomía en lo financiero, o en el gobierno, etc., porque el concepto es integral. Es también diferente a otras autonomías tales como las territoriales y la de otros entes autónomos que fueron consagrados en la Constitución Política.

Después de la expedición de la Ley 30 de 1992, se incurrió en interpretaciones equivocadas de la autonomía de parte de los Gobiernos. Según el artículo 28, las Universidades solo debían informar al ICFES la creación de los programas. Para entonces dos IES, que no eran Universidad, pero que hacían uso de este nombre como la llamada Universidad del Trabajo y la Corporación Unificada Nacional de Educación Superior (CUN), presentaron un listado informando la creación de más de 30 programas. Ello alertó al Gobierno, que comenzó a dar tratamiento igual a todas las IES. No obstante, desde el mismo

Ejecutivo, se ha promovido que instituciones que son IES ofrezcan programas de nivel universitario.

Se pide al Gobierno revisar que, en la conformación de la Conaces solo tengan representación el Gobierno y los empresarios, pero la comunidad académica únicamente podrá ser invitada. Deben tenerse en cuenta que las decisiones que se van a tomar tendrán implicaciones en la vida académica de las instituciones.

Con respecto a la inspección y vigilancia, habría que dejar establecido el principio de proporcionalidad entre las faltas y las sanciones. Además, se consideró que hacer inspección y vigilancia al 100% es muy complicado por la fuerte demanda de recursos económicos, tiempo y capacidad instalada. Podría ser más selectivo y soportado en potentes sistemas de información.

Los rectores aclaran a la Ministra que la autonomía en la Ley 30/92 tiene dos artículos al respecto: uno hace referencia a la autonomía de las Universidades y el otro a la que se extiende a las demás IES. Además, se le explica que, en forma gradual, han venido cambiando estas clasificaciones y distinciones entre derechos fundamentales y otros derechos pues la evolución de la sociedad lleva a que sean incluidos como fundamentales, otros derechos inicialmente no considerados en esta categoría y por eso tiene sentido el proyecto de ley estatutaria que promueve ASCUN. Se explica que en diversos foros se ha dado esta discusión y se considera que la última palabra la tendrán el Congreso y la Corte Constitucional.

El proyecto de ley estatutaria tiene la ventaja de dejar una claridad para todos sobre el concepto de autonomía universitaria fundado en las comunidades académicas y científicas y sus límites en relación con la inspección y vigilancia; así como la independencia de los poderes públicos y la consolidación de los regímenes democráticos. Desde ASCUN se le enviarán a la Ministra otros argumentos sobre el tema y ella, a su vez, remitirá el concepto de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, que señala la no viabilidad de una ley estatutaria.

EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA REFORMA

Se anota que la tipología de las IES depende de la naturaleza de lo que se enseña, cómo y para qué se enseña; sin embargo, la propuesta no promueve la diferenciación entre las IES. Aunque el proyecto

anuncia en su encabezado que busca organizar el sistema de educación superior, lo que presenta es un sistema desestructurado que se definirá a posteriori, pues no hay Universidades e IES per se, sino que previamente deberán acreditar el cumplimiento de unos requisitos. Una institución podrá ofrecer programas en todos los campos y niveles, a excepción de programas de doctorado, que se reservan para las instituciones acreditadas, las cuales serán reconocidas de calidad como técnicas, tecnológicas o instituciones universitarias; tipología que queda desdibujada en la propuesta que solo habla de IES y Universidades.

En este panorama, se pregunta: ¿Dónde queda el fomento y el fortalecimiento de la formación técnica y tecnológica, cuando estas IES, en aras de mejorar su flujo de caja, organizarán sus programas, y el mercado decidirá cuáles acoge? Solamente allí se va a decidir su perfil. De ahí la importancia de examinar la propuesta de ASCUN de tener dos subsistemas complementarios, pero con políticas diferenciadas: el de formación universitaria y el de formación técnica y tecnológica.

Reiteran, los directivos, que resulta curioso que el Viceministro insista en la existencia de Universidades que no lo son en realidad, pues el MEN ha tenido el tiempo y la facultad de hacer cumplir la ley y sancionar. No es esta propuesta de ley la que le da al MEN la facultad, porque ya la tiene desde la Ley 30/92. Argumentan también sobre la mezcla que se hace en la propuesta de indefinición de tipología y autonomía indiscriminada. Les parece acertado el reclamo de las instituciones técnicas y tecnológicas estatales por su baja participación en los presupuestos, pero ello no debe llevar a equiparar sus niveles de autonomía con los de la Universidad, que es una cualidad que le han dado las sociedades a la Universidad, siendo evidente a lo largo de la historia, además, que se equivocan menos que los Gobiernos.

Por eso, ser Universidad sí otorga un estatus preferencial frente a otras IES, puesto que es una comunidad académica consolidada, y ese hecho la hace diferente. En las normas anteriores, la Universidad se consideraba que daba formación integral porque el estudiante encontraba un ambiente integral. La autonomía implica que el Gobierno debe asumir algunos riesgos con las Universidades, pues son muy pocas las que no cumplen, y cuando esto ocurre, puede ser corregido por el mismo Gobierno. El MEN debe tener en cuenta que muchas de

estas instituciones de educación superior funcionan con precariedad.

Se expuso, a renglón seguido, que la preocupación aumenta cuando se confunden ocupaciones, profesiones y disciplinas. Además, esta indefinición de tipologías no promueve la formación técnica y tecnológica. Tampoco fortalece las maestrías y doctorados. Consideran que más que una norma general cualquiera, que pueda quedar en letra muerta, debe proponerse un articulado que aseguren recursos para investigación y posgrados desde el Ministerio de Educación, adicional a los que aportan Colciencias e Icetex. La razón es que son pocas las Universidades que pueden asumir el costo de formación de nivel avanzado, tanto para la formación de su talento como para su oferta de posgrados.

Se indicó que la experiencia internacional muestra que los países que han avanzado fueron los que hicieron un plan específico de sacar a sus investigadores a formarse en el exterior, para generar su capacidad intrínseca que le permita posteriormente abrir sus programas de maestría y doctorado. Esta política no está clara en la reforma. No se promueve la creación de capacidades institucionales para formación de alto nivel, para oferta de posgrados y para la investigación que requiere el desarrollo del país.

Los rectores expresan que tienen claro la diferencia de ámbito entre el que corresponde a la ley y el de las políticas. Sin embargo, estiman que lo que no quede en la norma no es exigible. Citan el caso de Estados Unidos, como ejemplo, pues este país, cuando se desató la crisis, lo primero que hizo fue asignar más recursos a las Universidades, al igual que lo hicieron los países asiáticos. Se deja en evidencia que no hay en la propuesta un espacio interinstitucional para fortalecer el tema de los posgrados. Como norma nacional, debe crearse este espacio para que no sea un tema suelto. Anotan también que en la propuesta debe superarse que la articulación con la educación básica y media no sea un tema entre las instituciones sino de los sistemas. Se considera que los comités departamentales no tienen herramientas efectivas para aportar al desarrollo de la educación superior, en cambio, se corre el riesgo de la politización de este espacio que puede terminar afectando a las Universidades, principalmente a las estatales.

Los rectores consideran, sobre el punto de las articulaciones, que es un problema que no se resuelve en la propuesta. Por ejemplo, no queda clara la

interacción entre Colciencias y el MEN para el tema de investigación y los posgrados. Colciencias decía que su problema era la formación de investigadores y el MEN decía que era problema de Colciencias la formación de doctores. La convocatoria de apoyo, que en un momento se les dio, consistió en dar una suma limitada. Sin embargo, de ahí en adelante la Universidad debía asegurar el mantenimiento financiero del programa. Los rectores aprovecharon para resaltar que esta falta de articulación ha llevado a que en el país predomine el apoyo a los doctorandos y no a los doctorados. Se insiste en que, si bien no se está debatiendo el tema del financiamiento, deberían crearse recursos en un fondo para que funcione el apoyo a las Universidades para formación doctoral de sus profesores y para los programas de doctorado, de manera que puedan dedicarse los estudiantes de tiempo completo a sus estudios.

CALIDAD Y EQUIDAD

Se tiene conciencia de que el sistema de educación superior, para avanzar realmente en materia de equidad, tiene el gran reto de ampliar cobertura con calidad, especialmente porque la mayoría de esta nueva cobertura estará en grupos poblacionales menos favorecidos. Es clara la relación entre investigación e innovación con la calidad, pero no es visible en el proyecto el compromiso con estos temas y tampoco con el mejoramiento de la calidad que, para el caso de las privadas, está siendo cargado a las matrículas, en la medida que las Universidades no tienen otra fuente de ingreso importante.

Se advierte sobre la existencia de varios modelos de aseguramiento de la calidad: en uno, esta se estimula con énfasis desde el Estado; otro, desde el mercado; y otro, desde las IES. Hoy el énfasis debe ser en fortalecer la calidad vía la acreditación voluntaria, promoviendo la autorregulación y en el marco de buenas políticas públicas construidas con la academia. Además, los rectores resaltan que el concepto de calidad varía a lo largo del tiempo. Por ejemplo, hay países que la miden por cómo la Universidad participa en la definición de política pública; otras en la contribución a la comprensión y popularización de la ciencia y tecnología. En Colombia, no se ha construido un marco conceptual al tema de la calidad y, mucho menos, a su aseguramiento, con lo cual se ha dificultado armonizar la actuación de los diferentes instrumentos que comprende el sistema de calidad.

Igualmente, advierten que es notoria la ausencia del tema del profesorado, aspecto que es determinante en la calidad y compromete a las IES y al Gobierno, pues cada uno, de manera individual y aislada, no puede lograrlo. El sistema de calidad debe mirarse con visión anticipadora para que sea generadora de procesos. La propuesta es no quedarse con lo existente actualmente sino una propuesta para jalonar nuevos procesos.

Lamentan los rectores que la brevedad del tiempo no permite una discusión amplia de los temas. No obstante, quieren aprovechar la oportunidad del diálogo para analizar tres factores que están estrechamente ligados: equidad, calidad y financiamiento. La equidad depende de la calidad y esta del financiamiento.

Exponen que las Universidades no conocen cuál es la visión que tiene el MEN del futuro. Consideran que no se han considerado los posibles escenarios que se derivarán de la reforma. Es claro que a pesar del esfuerzo, no se ha mejorado en equidad y proponen al MEN hacer el esfuerzo de construir escenarios posibles. Las lecciones que están dejando las reformas que se adelantaron en la educación básica y media llevan a conclusiones dramáticas, pues la mejor calidad solo se da en colegios de alto costo de la matrícula. Se tiene, por un lado, la educación básica y media pública para gente pobre, con indicadores bajísimos de calidad y, por el otro, una básica y media privada de instituciones no tan caras pero también de mala calidad. Esto es resultado de políticas públicas y la normatividad. Igual pasa en educación superior. Esta condición se refleja posteriormente en el salario de los egresados. Se recomienda, más bien, que se supere el espíritu sancionatorio y se promuevan procesos de estímulos en el proyecto.

CONCENTRACIÓN DE FACULTADES EN EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

Se expone que, sin una institucionalidad moderna, el MEN no podrá cumplir con las tareas que debe asumir como resultado de los puntos consignados en su proyecto de reforma ni con lo que hoy en día significa la educación superior para el desarrollo y la equidad. Concentra en un solo espacio institucional tres tareas: inspección y vigilancia, desde la perspectiva del control; hacer la política educativa, que implica el fomento; adelantar las investigaciones ante los incumplimientos que se produzcan de las normas, tipificación de faltas y sanciones.

En la teoría del diseño institucional de entidades y organismos del Estado, sobre todo cuando se quieren corregir fallas de mercado con aplicación de recursos públicos, se advierte el peligro y la forma de evitar tres fenómenos: la inconsistencia dinámica, la captura por parte de actores particulares y lo derivado de lo conocido como fenómeno *agencia-principal*. Es necesario que el MEN entienda claramente cuál es su papel para que pueda repensar su fortalecimiento institucional, pues estaría concentrando tareas del ejecutivo, del legislativo y del judicial. No es buen ejemplo que en una sola instancia se concentren poderes en un país que dice ser democrático.

FINANCIAMIENTO

Los rectores solicitan al MEN tomar como referente para la política de financiamiento la canasta de costos universitaria que indica siempre un crecimiento de los costos del IPC más un porcentaje. También se pide evitar el traslado de costos de la investigación a las familias, y se sugieren esquemas para ello. Tener en cuenta también que cuando la población por atender proviene de grupos débiles se requieren una mayor atención e inversión. Además, se plantea la necesidad de superar los actuales modelos de financiamiento individual. Se recalca sobre la alta rentabilidad social que tiene la educación superior y sobre la necesidad de invertir en ella por parte principalmente del Estado, en un momento de oportunidad para nuestros jóvenes con una pirámide poblacional cambiante.

Resaltan también los rectores que varias de sus propuestas no han sido tenidas en cuenta por el Gobierno. Una de ellas es la que plantea que los aportes a las cajas de compensación y al SENA, puedan ser utilizados para bienestar universitario, en el primer caso, y para becas en el segundo; sin embargo, no se conocen las razones del Gobierno para no aceptarlas. Se reiteran varios de los ya mencionados factores de reducción de costos, como son: devolución del IVA a todas las IES, sean estatales o privadas, dada la naturaleza de la función social que cumplen; cambios en impuestos locales, contribuciones parafiscales, etc. Costos relacionados con las TIC y conectividad y bases de datos podrían también estar a cargo del Gobierno. Sobre las líneas de redescuento, se planteó que la banca privada puede ayudar a financiar estudiantes y a atraer grupos de empresarios que solventen las garantías. Recuer-

dan también al Ministerio que no ha sido acogida la propuesta de las Universidades para permitir un *overhead* en los proyectos de investigación, como una forma de fortalecerlas y comprometerlas mayormente con el tema, de lo contrario lo que se crea es una carga financiera adicional para las Universidades. Se expuso también la preocupación para no convertir a las IES en entidades financieras.

En la propuesta del SUE, que fue resultado de un esfuerzo muy preciso e importante, se planteó un modelo de sostenibilidad mínima sin crecimiento. Los rectores reconocen que se cayó en el error del regateo del tanto por ciento, y el acuerdo logrado para algunas Universidades alcanza únicamente para cubrir los costos de los puntajes de productividad de los profesores. Se insiste en que es un modelo, pero no necesariamente tiene que ser el definitivo, y las Universidades estatales están abiertas a cualquier modelo que de garantía de sostenibilidad en el largo plazo.

Observan con preocupación el argumento de la falta de recursos cuando por otro lado, se publican medidas administrativas para reponer a sectores económicos las pérdidas por revaluación del peso. Al respecto se habla de sumas de más de 600 mil millones que equivale a 1.5 más de lo que recibirán treinta y dos Universidades estatales. Se considera que la metodología para conversar es cuantificar los costos que tendrían las metas, y a partir de esta base, definir su logro con base en un modelo sostenible. El tema del financiamiento de la Universidad estatal tiene muchos componentes que deben mirarse en forma global para lograr un acuerdo financiero basado en las metas en cobertura, en calidad y en el análisis de los recursos disponibles por parte

del Gobierno, de las Universidades estatales y de las privadas. Es importante considerar medidas como las propuestas para lograr menores costos. Las solas exenciones a empresas que no las necesitan superan estas cifras. Es inaceptable que al MEN se le asigne lo que se puede y no lo que merece.

Los rectores señalan que no puede plantearse permanentemente que los recursos son insuficientes y poner metas sin tener en cuenta esta limitación.

OTROS TEMAS

Se advierte la dificultad que tendrán las IES técnicas y tecnológicas que quieren ofrecer maestrías, para asegurar su planta docente, cuando las convocatorias de las Universidades no completan las vacantes disponibles, dada la dificultad de conseguir personas con maestría en algunas áreas.

Se propone otorgar al Consejo Académico en temas académicos, el mismo rango del Consejo Superior, dadas algunas tutelas que se han interpuesto en situaciones de anormalidad académica y en las cuales se requiere actuar con prontitud.

Solicitan los Rectores eliminar la obligatoriedad de transferir al Icetex los recursos de becas que han sido gestionados y obtenidos por las Universidades, aunque esté así considerado en la Ley 30 de 1992.

Quedan sin tratar los temas de Extensión Universitaria, Bienestar Universitario e Internacionalización de la educación superior, sobre los cuales las redes respectivas que promueve ASCUN, han hecho propuestas concretas para su mejor conceptualización y permitir el desarrollo de sus tareas misionales en el marco institucional y de la política pública.