



Política pública para la educación terciaria

Leopoldo Múnera Ruiz
Universidad Nacional de Colombia

“Acuerdo por lo Superior”

- Documento ambicioso, general y pomposo.
- Crea el espejismo de una participación para la incidencia.
- Finalidad de legitimación de los lineamientos para una política pública.
- Establece el horizonte de sentido de la educación terciaria para los próximos veinte años

“Acuerdo por lo Superior” (Generalidad)

- Los **10 temas** que conforman el “mapa estratégico” de la propuesta de política pública del CESU, o de la planeación estratégica del MEN para el sector, pues ambos se confunden en una misma y confusa metodología, buscan tratar la mayor cantidad de temas sobre educación superior en el país

“Acuerdo por lo Superior” (Generalidad)

Los temas pueden ser sintetizados en los ejes siguientes:

- Consolidar una educación superior incluyente y flexible.
- Lograr altos estándares de calidad.
- Establecer un sistema nacional y regional, articulado a su vez con el de educación básica y media, y el de ciencia y tecnología.

“Acuerdo por lo Superior” (Generalidad)

- Garantizar la estabilidad financiera de las instituciones públicas.
- Abrir la educación terciaria colombiana hacia el mundo.
- Hacer una oferta educativa soportada en las tecnologías de la educación y la información (TIC).
- Posibilitar la existencia de una comunidad universitaria cohesionada e integrada con la sociedad colombiana.

“Acuerdo por lo Superior” (Generalidad)

Dentro de estas generalidades hay algunos **vacíos** importantes:

- La autonomía universitaria: académica, institucional y sistémica.
- El derecho a la educación superior.
- El conocimiento como un bien común.
- La naturaleza de lo público y sus diferencias con lo privado (Ejemplo, solucionar el déficit de las universidades públicas o garantizar la diversidad cultural del país) .

“Acuerdo por lo Superior” (Generalidad)

La generalidad y la ambición del documento es el resultado de un proceso en el que los consensos se lograron mediante el adelgazamiento sistemático de los disensos más importantes evidenciados en la discusión de la ley 30 de 1992. El carácter de la inclusión, las características del sistema, la definición de lo público y lo común, la relación entre derecho y servicio o el significado de la autonomía y la calidad fueron reducidos a los términos de un acuerdo supuesto.

“Acuerdo por lo Superior”

(El espejismo de la participación...)

El documento tiene la intencionalidad de crear en forma cuantitativa la imagen de una participación para la incidencia amplia e incontrovertible:

- La duración del trabajo superó los mil días. Participaron 33.000 personas, en 155 espacios de debate, “impactaron” 6 regiones, recorrieron 32 departamentos.
- Realizaron 2 eventos internacionales y se financiaron 29 proyectos de investigación.

“Acuerdo por lo Superior” (El espejismo de la participación...)

Sin embargo, quienes adoptaron las decisiones no representaban ni a las comunidades académicas ni al conjunto de la sociedad.

El documento es el producto “de la ponderación, análisis crítico, valoración y toma de posición del CESU, una vez discutidas y analizadas las propuestas de la mayoría de los actores del sistema”¹

1. CESU, *Acuerdo por lo Superior 2034. Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz*. Bogotá: CESU, 2014, p. 25.

“Acuerdo por lo Superior”

(El espejismo de la participación...)

Los miembros que tienen voto en el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) son: 4 representantes del gobierno, acompañados por tres invitados permanentes, 4 rectores de instituciones públicas de educación superior, 3 de las privadas, aunque jurídicamente solo debían ser 2, 1 de las pertenecientes a la economía solidaria, 2 del sector productivo, y sendos voceros de las comunidades académicas, los estudiantes y los profesores.

“Acuerdo por lo Superior” (El espejismo de la participación...)

En términos de la política pública, para lograr el “Acuerdo” resultó indispensable crear una *comunidad de respaldo* que legitimara las decisiones adoptadas de antemano, lo que técnicamente Majone y Müller denominan una *comunidad de política cerrada*². Es decir, un conjunto de actores sociales capaces de coordinar sus prácticas e iniciativas con base en el referente establecido por el MEN y el CESU.

2. Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1997 y Pierre Müller, *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2012.

“Acuerdo por lo Superior”

(El espejismo de la participación...)

De esta manera, la **lógica funcional de la acción colectiva** destinada a adaptar la educación superior a las exigencias propias del modelo o las prácticas de desarrollo predominantes en Colombia, implícita en toda la propuesta, se impuso sobre el **fundamento democrático** de la misma, parte sustancial de las reivindicaciones que animaron las protestas estudiantiles de 2011.

“Acuerdo por lo Superior” (Legitimación)

De la lectura del “Acuerdo por lo superior” queda clara la intención de legitimar, en el sentido de obtener **aprobación social**, muchos de los puntos contenidos en la fracasada reforma a la Ley 30 de 1992, cuyo retiro el CESU se lo atribuye en forma exclusiva a la demanda de mayor participación y concertación hecha por la Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE). Desde luego, no se mencionan las otras reivindicaciones.

“Acuerdo por lo Superior” (Legitimación)

Además se adicionan nuevos elementos, surgidos en los debates durante los últimos cuatro años, y se busca la armonización con el documento de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial sobre la educación superior colombiana³. **Sin embargo, por ahora, no se acoge la idea contenida en él de presentar un nuevo proyecto legislativo.**

3. OCDE y Banco Mundial, *Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación. La Educación Superior en Colombia 2012*. S.C.: 2013.

“Acuerdo por lo Superior” (Legitimación)

Por el contrario, se transita hacia una más ambiciosa y controlable, transformar la educación superior mediante una **política pública** que incorpore toda la normatividad producida en los últimos años y la proyecte hacia los objetivos definidos por el gobierno y su “organismo asesor”, el CESU. Como ha sucedido hasta ahora, la **fragmentación normativa** permite imponer paulatinamente las decisiones que se desean implementar.

“Acuerdo por lo Superior”

(Horizonte de sentido para la educación terciaria)

El documento del CESU parte de un diagnóstico que supone la existencia de un sistema “consolidado estructural, normativa y organizativamente”, pero desarticulado, necesitado de ajustes importantes, confuso y con retos enormes de calidad y movilidad. **La ampliación de la cobertura se configura en su meta principal explícita, mediante un modelo de financiamiento “más equitativo y universal”.**

“Acuerdo por lo Superior”

(Horizonte de sentido para la educación terciaria)

El cual debe estar sustentado en una mayor rendición de cuentas, transparencia y eficiencia en la gestión de las instituciones de educación superior para lograr una **“educación contextualizada a lo regional y pertinente conectada con el mundo”**. El análisis de la educación superior colombiana es vago y esta soportado en datos estadísticos poco matizados, de tal manera que permita construir un consenso suficientemente amplio .

“Acuerdo por lo Superior”

(Horizonte de sentido para la educación terciaria)

La mayoría de los 10 temas y los 136 lineamientos del mapa estratégico están dirigidos a responder fundamentalmente a los retos de la **competitividad económica** y a las **necesidades de un mercado de trabajo** supuestamente invariable en los próximos veinte años .

“Acuerdo por lo Superior”

(Horizonte de sentido para la educación terciaria)

Por tal razón, el documento deja claro el punto nuclear de la propuesta: la ampliación de la cobertura mediante **un incremento de la educación técnica, tecnológica, para el trabajo y el desarrollo humano**, de tal forma que esta llegue a cubrir entre el 60 y el 65% de la matrícula en la educación superior, transformada ahora en terciaria, como la **fórmula mágica para combinar los principios de competitividad económica e igualdad social**.

“Acuerdo por lo Superior”

(Horizonte de sentido para la educación terciaria)

Sin duda estos tres tipos de educación son fundamentales para el país, pero también son diferentes. La educación tecnológica implica la construcción de saberes desde la práctica a partir de fundamentos teóricos; la técnica, el dominio de un conjunto de operaciones funcionales dentro de un campo de conocimiento determinado; mientras la educación para el desempeño de artes y oficios específicos, como su denominación lo indica, encierra el aprendizaje de pericias particulares .

“Acuerdo por lo Superior”

(Horizonte de sentido para la educación terciaria)

Sin embargo, de forma engañosa y modernizadora el “Acuerdo” intenta convencernos de que en países como Alemania, utilizado como un arquetipo de las “naciones desarrolladas”, la proporción entre la educación universitaria y la técnico-tecnológica-laboral es inversa a la existente en nuestro medio: **61,4%** y **32,7%**, respectivamente. Nos invita, sin mayor análisis a imitarlo.

“Acuerdo por lo Superior”

(Horizonte de sentido para la educación terciaria)

En realidad, el porcentaje de los estudiantes inscritos en las instituciones de educación superior alemanas, durante el semestre de invierno 2009-2010, era del 65,68% en las universidades y el 30,41% en las escuelas técnicas superiores. **Si, por otro lado, se toman como referencia de las “naciones desarrolladas” a algunos de los países que hacen parte de la OCDE, las afirmaciones tampoco son ciertas como podemos observarlo en el *Cuadro 1***

Cuadro No. 1

Distribución de estudiantes por nivel de la CINE 2008

País	Distribución de estudiantes por nivel de la CINE (%)	
	5A	5B
Colombia	69	31
Bélgica	48	50
Estados Unidos de América	74	24
España	83	13
Francia	72	25
Reino unido	74	22
Suecia	89	6
Suiza	71	21

Fuente: UNESCO

Cuadro No. 1

Distribución de estudiantes por nivel de la CINE 2008

En términos de cobertura y tipos de educación, el escenario de referencia para el CESU esta constituido por una baja matrícula en los sectores de la población de menores ingresos, 8,5% en 2008, la cual va subiendo hasta llegar al 88% en los de mayores ingresos. **En la educación superior, como en otros aspectos sociales, Colombia sería hoy en día el país más desigual de la OCDE.**

“Acuerdo por lo Superior”

(Horizonte de sentido para la educación terciaria))

Para cerrar esa brecha, los últimos gobiernos optaron por convertir al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en una institución que además de la “educación para el trabajo” ofrece una formación técnica y tecnológica con bajos niveles de inversión. **En pocas palabras, decidieron incluir a los “pobres” en la educación terciaria sin utilizar demasiados recursos financieros.**

“Acuerdo por lo Superior”

(Horizonte de sentido para la educación terciaria)

Por tal razón, a partir de 2005 y hasta 2013, el incremento de la matrícula en el SENA (**373.097 cupos nuevos**) se aproximó al de las otras instituciones en conjunto (**472.552 cupos nuevos**). Al tiempo que las universidades públicas fueron obligadas a diversificar su oferta, con frecuencia en contra de la calidad, mediante programas a distancia o descentralizados.

“Acuerdo por lo Superior”

(Horizonte de sentido para la educación terciaria)

El gasto público en el SENA fue subiendo hasta estabilizarse aproximadamente en el **18%**, del total destinado a instituciones de educación superior, por medio de “subvenciones” estatales que no llegaron a superar los **520** dólares anuales, mientras en las universidades fueron de **2.386** dólares, en promedio⁵.

5. CESU, *Op. cit.*, pp. 86 y 90.

“Acuerdo por lo Superior”

(Horizonte de sentido para la educación terciaria)

Empero, los recursos otorgados por el Estado para el financiamiento de las universidades públicas registraron simultáneamente un descenso importante, pues como porcentaje del PIB pasaron del 0.56% en 1995 al 0.38% en 2011. También disminuyeron en la participación en el presupuesto total de dichas instituciones, al bajar del 79% en 1993 al 55% en 2011 ⁶.

5. Jorge Armando Rodríguez, “Educación superior pública: alternativas de financiación frente a la Ley 30 y al proyecto Santos”, en: *Razón Pública*, <http://razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/2548-educacion-superior-publica-alternativas-de-financiacion-frente-a-la-ley-30-y-al-proyecto-santos-.html>, noviembre de 2011, consultado el 3 de septiembre de 2014.

“Acuerdo por lo Superior”

(Horizonte de sentido para la educación terciaria))

El “Acuerdo” propone profundizar este modelo de cobertura con base en dos principios/objetivos nucleares, la equidad del sistema y la competitividad de la economía colombiana. En otras palabras, como lo podemos observar en el *cuadro 2* y en las *gráficas 1* y *2*, **mediante el aumento de denominado subsidio a la demanda y de la matrícula en instituciones técnicas, tecnológicas y “para el trabajo” con la menor financiación posible.**

Cuadro No. 2

Escenarios de cobertura 2034

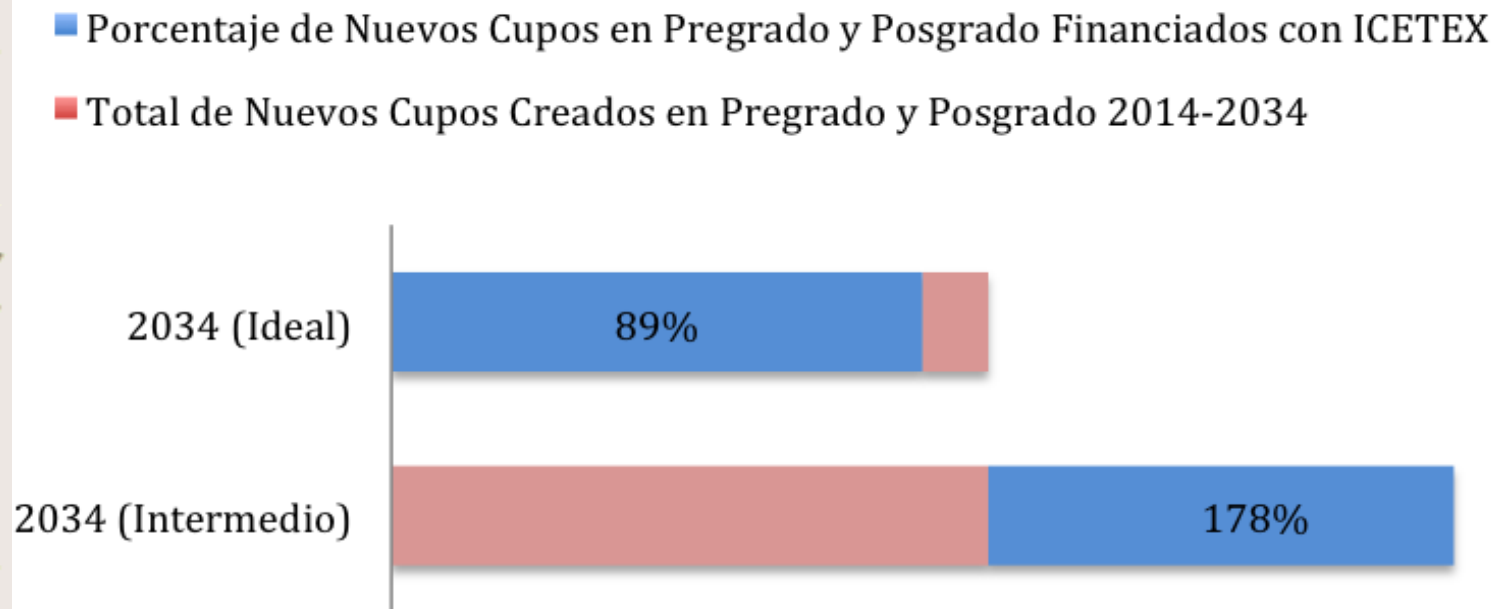
Indicadores	Línea de Base (2014)	Escenarios (2034)	
		Intermedio	Ideal
Tasa de cobertura bruta educación superior	50%	70%	84%
Pregrado			
Matrícula de pregrado (total)	2.178.444	3.087.094	3.900.627
Matrícula universitaria	1.370.682	1.234.838	1.365.219
Matrícula técnica y tecnológica	807.762	1.852.256	2.535.408
Total de nuevos cupos creados en pregrado	(...)	908.650	1.722.183
Participación de la matrícula universitaria	63%	40%	35%
Participación de la matrícula técnica y tecnológica	37%	60%	65%
Posgrado			
Número de estudiantes de posgrado	119.490	177.556	326.367
Número de cupos creados en posgrado	(...)	58.066	206.877
Total de nuevos cupos creados (pregrado + posgrado)	(...)	966.716	1.929.060
Créditos ICETEX			
Beneficiarios de crédito de ICETEX (pregrado y posgrado)	276.102	2.000.000	2.000.000
Porcentaje de cupos financiados por ICETEX (pregrado y posgrado)	13%	64%	49%
Porcentaje de nuevos cupos creados financiados por ICETEX	(...)	178%	89%

Fuente: Cálculos propios con base en CESU, *Op. cit.*, , Capítulo 6 y Anexos.

Gráfica 1

Aumento del subsidio a la demanda

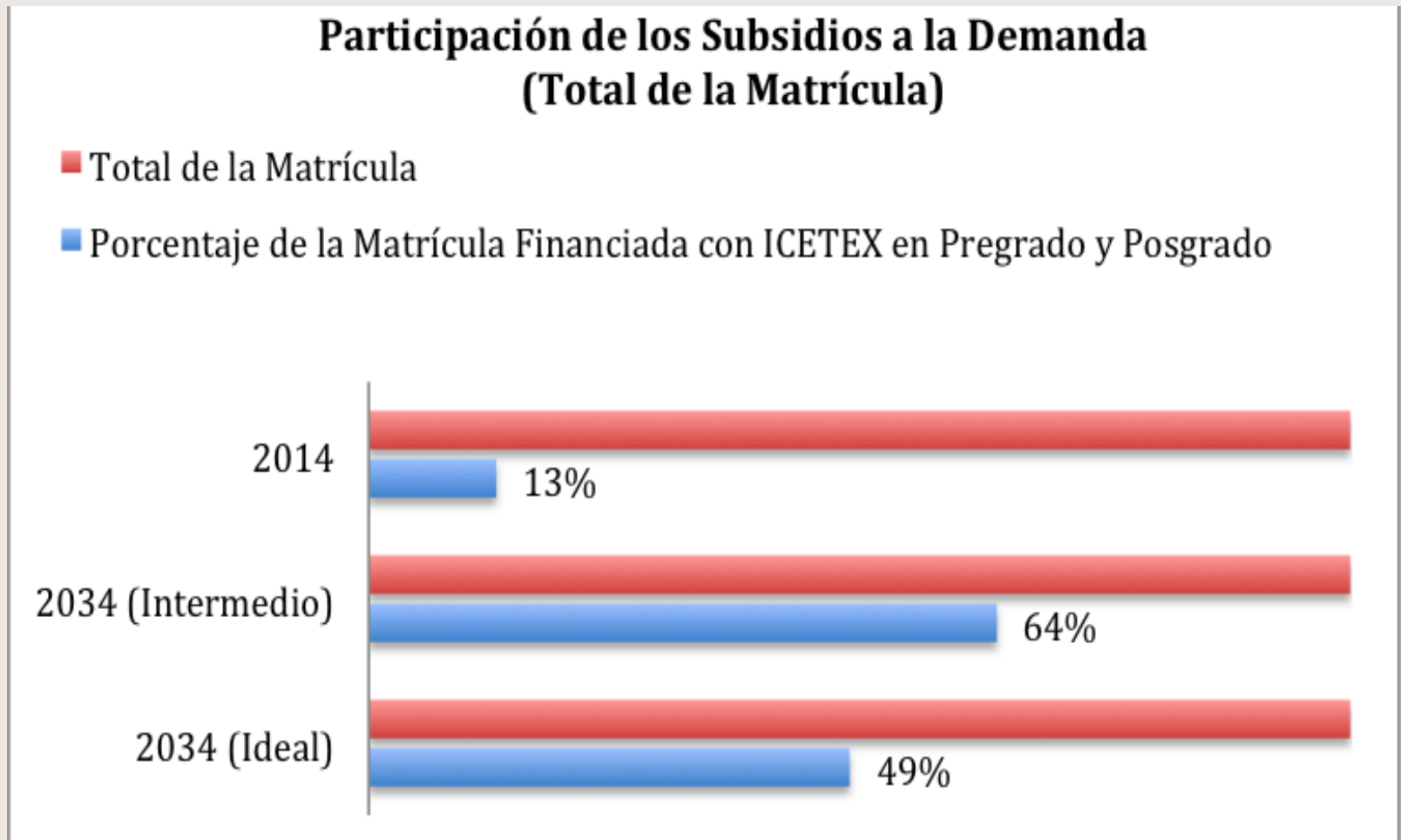
Participación de los Subsidios a la Demanda (Nuevos Cupos Creados)



Fuente: cálculos propios con base en CESU, *Op. cit.*, Capítulo 6 y Anexos.

Gráfica No. 2

Subsidio a la demanda y matrícula



Fuente: cálculos propios con base en CESU, *Op. cit.*, , Capítulo 6 y Anexos.

“Acuerdo por lo Superior”

(Horizonte de sentido para la educación terciaria)

Desde el título del documento del CESU, términos rimbombantes como “acuerdo por lo superior” intentan dar la impresión de que estamos frente a una propuesta extraordinaria y llena de virtudes, la cual, sin embargo, oculta los sentimientos de inferioridad de los encargados de dirigir las instituciones públicas de educación superior

“Acuerdo por lo Superior”

(Horizonte de sentido para la educación terciaria)

El anquilosamiento al que es condenada la universidad en la propuesta y el silencio de sus rectores exige que las comunidades de todas ellas se manifiesten ante una política que convierte a la “educación terciaria” en el reino de la inequidad, dentro del país de todas las desigualdades sociales.