

Santiago de Cali, 27 de abril de 2013

“RENOVAR EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA – Hacia una arquitectura institucional, sistémica relacional para el sector, desde una visión prospectiva.”¹

AUTOR: Edgar VARELA BARRIOS, Ph D.²

1. INTRODUCCION:

Como corolario del profundo debate que durante los dos últimos años ha sacudido a las universidades colombianas, a raíz de la presentación de un proyecto de ley reformativo de la Ley 30 de 1992, y que después de una aguda protesta estudiantil y social fue retirada por el gobierno, se ha abierto un diálogo fructífero entre los distintos actores que participan del sector. Este diálogo -a diferencia del esfuerzo pasado fallido- tiene un sentido político claramente diferenciado, que si fructifica podría ser altamente positivo. Se trata hoy, y esto es materia de un consenso relativo entre los diferentes elementos, autoridades y unidades que configuran el sector, de buscar a través de la deliberación, la construcción de una propuesta prospectiva en el campo de la educación superior. Hoy en día ha calado una tesis que algunos académicos defendimos desde el principio, y es la de que no se debe priorizar en el campo de la política pública de la educación superior, el inercialismo; es decir limitarse a hacer ajustes parciales o de carácter gradual al modelo de educación superior que se plasmó a partir de la implementación de la ley 30 del 92 en las últimas dos décadas.

¹ Este documento propone una visión sistémica relacional del sector, como eje metodológico y epistemológico para redefinir sustancialmente la actual arquitectura institucional de la educación superior en Colombia. Ha sido redactado especialmente por el autor como una contribución al debate de las mesas sectoriales, que desde ASCUN, el SUE, el Ministerio de educación y el viceministerio de educación superior, se adelanta actualmente bajo el liderazgo y la coordinación del CESU.

² Doctor en Administración de HEC- Universidad de Montreal; Profesor titular de la Universidad del Valle (Facultad de Ciencias de la Administración), y Director del **Instituto de Prospectiva, innovación y gestión del conocimiento.**

Ello no implica desconocer logros significativos que el sector ha alcanzado durante la vigencia de la ley 30. En Colombia se dio -y esto es un hecho positivo, un salto importante en la expansión de la matrícula universitaria, lográndose una mayor cobertura, que aunque lejos de los estándares regionales latinoamericanos, ha significado un avance relativo respecto de las metas del pasado. Es así como se tiene en la actualidad un sector de educación terciaria que involucra alrededor de un millón y medio de estudiantes en sus diferentes modalidades y año a año la matrícula universitaria se sigue expandiendo.

Otro logro importante en las dos décadas pasadas ha sido el salto cualitativo -incluso más formidable que el de la ampliación de cobertura- que se ha dado en relación con el papel de la investigación en el sistema de la educación superior. Esto a partir de esfuerzos de las propias universidades, de la creación de centros, institutos, grupos de investigación que albergan las mismas ; y, de otro lado, de las propias políticas públicas, direccionadas por el Ministerio de educación y de las que corresponden al sistema de ciencia y tecnología liderado por Colciencias. También debe tomarse en cuenta el esfuerzo cooperativo de otros actores ajenos al sector académico provenientes del mundo empresarial, los gobiernos territoriales, diversas agencias gubernamentales del nivel central, etc. Todo ello ha convergido en una productividad académica, y en un estadio cualitativamente diferente de la investigación en nuestro país.

También allí estamos bastante lejos de los estándares internacionales, globales y de los países latinoamericanos que lideran la investigación y la innovación pero debe reconocerse el avance significativo que el país ha consolidado; una muestra de ello es la generación de numerosos programas de doctorado en diferentes campos del conocimiento, particularmente en la última década, la consolidación de los grupos de investigación bajo el sistema nacional de ciencia y tecnología liderado por Colciencias, y el actual debate que ha sido bastante vigoroso sobre las fuentes de financiamiento, modalidades y políticas para promover la investigación, incluyendo el ajuste que sin duda requiere el modelo complementario de asignación de un 10% del fondo de regalías para ciencia y tecnología e innovación.

Además, mencionemos la consolidación de un sistema institucional, una arquitectura de política pública articulada al ministerio de educación que ha significado un avance respecto del pasado. La creación del viceministerio de educación superior, la consolidación del Consejo Nacional de Acreditación (CNA), el Sistema de Registro Calificado (SRC), la evaluación de distinto tipo institucional y por programas que se ha venido consolidando a lo largo de la última década, el rol de las salas especializadas CONACES para la evaluación de los programas y de la aprobación de nuevas ofertas y creación de nuevas instituciones, ha implicado un avance importante.

En el presente documento me ocuparé de hacer algunas propuestas que van en la dirección de configurar un sistema de educación universitario que signifique un salto cualitativo respecto del modelo actual, reconociendo logros, avances, pero también tomando en cuenta sus limitaciones. El debate sobre la educación superior en Colombia es recurrente en los últimos años, y se mencionan -en este contexto- insistentemente las insuficiencias, limitaciones y problemas del modelo vigente. Se reclama en particular por la débil expansión de la cobertura, o en otros términos, la baja absorción de sistema frente a las demandas de las generaciones que egresan de la educación básica. Se reclama en torno de la baja calidad y la escasa pertinencia de la oferta, y por la distancia cada vez mayor del sistema de educación superior colombiano, frente a las grandes universidades, que lideran la generación del conocimiento, la renovación de la ciencia y la tecnología, la gestión del conocimiento en las sociedades postindustriales, en especial comparándonos con las llamadas Universidades de “clase mundial” (SALMI, J.: 2009).

Se requiere por ello, que desde las universidades públicas se recuperen los ejes centrales del debate y se elaboren propuestas, que con base en el anterior proceso de discusión permitan reabrirla y plantearse escenarios diversos y fórmulas de solución a los problemas estructurales, incluyendo el diseño institucional del sector y por supuesto los mecanismos y modalidades del financiamiento, al sostenibilidad y la expansión del mismo, para el logro de metas en claras y ambiciosas, para las próximas dos décadas. Por ello resulta vital definir apuestas estratégicas y objetivos de la Educación Superior para las próximas décadas. Una manera adecuada de replantearse el modelo consiste en asumir una dinámica proactiva de FINES y MEDIOS. Antes que

desgastarse en un ajuste parcial del modelo como se intentó por diferentes actores y grupos de interés, incluyendo al propio Gobierno nacional, en el reciente y frustrado intento de reforma a la ley 30, se deberían buscar grandes consensos en torno a las funciones pertinentes y metas estratégicas del sector, incluyendo en primer línea las tareas y competencias de las propias universidades, en el marco de su autonomía constitucional.

Como lo señale recientemente (E. Varela, 2012) numerosos estudios y diagnósticos, gubernamentales, de la comunidad académica nacional (ASCUN, SUE et al), y de expertos y de organismos y agencias multilaterales (BANCO MUNDIAL, 2005, 2009; Cinda, 2007, 2011, UNESCO, 2010, Et al) han ahondado en estos temas. Al menos se reconoce por los diversos actores que el país requiere un salto cualitativo y cuantitativo expresado en una apuesta de largo aliento, que mejore los indicadores de calidad y cobertura del conjunto del sistema educativo, y en particular, de la educación postsecundaria. Sobre este tema volveré más adelante con cierto detalle.

2. LOS PROBLEMAS CENTRALES EN LA ARQUITECTURA Y EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.

La arquitectura de la educación en Colombia es ciertamente compleja, y posee numerosos problemas en la relación entre sus partes o componentes. La arquitectura real es que aquí hay 3 sistemas: un sistema de formación para el trabajo y de educación continuada, que en algunos casos lo hacen las propias universidades en distintas esferas; en segundo lugar, el propio sistema de educación básica, y finalmente el sistema de educación superior. Empero, hasta ahora no hemos intentado articular los tres elementos en modelo armónico, fluido y complementario, que permita salidas y entradas, y la inserción con pertinencia en los mercados laborales.

No se puede construir una arquitectura institucional del sistema de educación superior, sin hacer referencia a los otros dos sistemas. Ese es un punto muy importante en un documento de política pública, porque reformar la arquitectura completa es ya de por sí complejo, pues , por ejemplo, desde una reforma exclusiva de la educación superior no se

resuelve el problema del SENA y de las instituciones de formación para el trabajo; las que seguirán haciendo lo suyo hasta donde lo puedan hacer y la ley se lo permita, o la iniciativa de política con sus recursos lo haga. Hasta donde una entidad de educación para el trabajo se puede considerar una institución de educación superior. Este es un tema de fondo, que el país debe abordar. Y es -productivamente hablando- un problema macro.

El sistema de educación superior colombiano, tiene baja cobertura, y baja calidad. Solo el 4% de los profesores de este país tienen doctorado. Igualmente si se revisa el número de doctores que este país tiene, sin importar donde hayan estudiado, este estándar es bajísimo, incluso comparándonos con en la región latinoamericana. El tema de calidad tiene mucho que ver, no visto como una condición intrínseca de algo, discusión filosófica u ontológica, sino como una discusión estratégica y de política pública, respecto de lo de qué queremos ser. Cuáles son los estándares de educación superior, que un país como Colombia pretende alcanzar, sabiendo que no se los alcanza de un año para otro, por eso es el tema estratégico: a 10 años.... ¿qué queremos ser en los próximos 20 años?.... ¿en dónde queremos estar?..... Una meta loable del actual Gobierno es ingresar a a OCDE. Empero, hacer parte de la OCDE implica una serie de requisitos y tener unos estándares muy altos en muchos campos, en institucionalidad, en gobernanza político-corporativa, y en muchos otros puntos, incluyendo por supuesto altos estándares de calidad y cobertura en la educación en todos sus niveles, para lo cual el tema de la articulación y complementariedad entre los sistemas , de los que hable anteriormente, resulta algo decisivo en términos de diseños de políticas públicas sectoriales. Y este no es solamente un problema estrictamente de carácter económico.

Este es un sistema complejo, además, porque es un sistema autónomo. Basado en el principio constitucional, que es además un principio filosófico de hondo calado, de la autonomía universitaria,.. Un sistema que reconoce la independencia, y la autonomía, debe tener una capacidad muy fuerte de regulación respecto de los mínimos de calidad. Se puede tener un sistema muy autónomo bajo el supuesto de que exista una regulación académica.

De otro lado, debe reconocerse como un punto de partida esencial que el sistema de educación tiene dos componentes: oferta y demanda. No se puede construir solo una regulación y un marco institucional de la oferta, también tiene que se debe regular e intervenir de algún modo a la demanda. Porque si no se envían señales equivocadas. Este país, gradúa año a año un ejército de profesionales que no encuentran empleo, mientras no se forman suficientes técnicos y tecnólogos. Además, los técnicos y tecnólogos en general son de baja calidad, porque el mercado laboral ha sido distorsionado

3. CONSOLIDAR EL MODELO MIXTO, PÚBLICO PRIVADO, Y DAR DESDE ESTA BASE UN SALTO ADELANTE.

Colombia ha construido a lo largo de los últimos 50 años, un sistema mixto de educación superior en los que participan, la oferta pública a través de universidades, institutos técnicos e instituciones universitarias, creadas por los gobiernos y financiadas al menos parcialmente por estos, allí se incluyen las entidades educativas creadas por las asambleas departamentales y por los consejos municipales y que reciben algún tipo de financiación de los entes territoriales y por supuesto en su grueso número las universidades públicas creadas por el congreso y que reciben asignación de presupuesto general de la nación, vía los mecanismos previstos en la ley 30 de 1992.

De otro lado, en Colombia se ha configurado una oferta educativa en el nivel superior de universidades privadas sin ánimo de lucro, al menos en su formalidad jurídica, en esta actividad de oferta educativa se ha producido históricamente hablando una diferenciación entre un grupo relativamente pequeño en número, de universidades de mayor complejidad tanto en el sector público, como en el privado. Estas universidades poseen plantas de personal profesoral estable, en el sector público en el régimen especial del decreto 1242 de 2002 y en el sector privado algunas de ellas han configurado estatutos profesoriales que incluyen el ascenso por mérito y la construcción de tipologías clasificatorias de los profesores. También estas universidades tienen una infraestructura que en términos generales es adecuada para las labores de docencia y tiene ciertos desarrollos en materia de laboratorios, sistemas de bibliotecas, conectividad, información digital, etc.

El grueso de la oferta de educación superior corresponde a instituciones públicas y privadas de medianos y bajos niveles de complejidad, que no tienen las mismas condiciones de las anteriores universidades, aunque con cierto desarrollo desigual es destacable un afianzamiento en las infraestructuras y la incorporación progresiva al menos parcialmente de plantas profesoras al tenor de normas constitucionales que obligan en esta materia, al prohibirse la contratación de profesores por prestación de servicios y al fijarse taxativamente el vínculo laboral como condición inherente para ejercer las tareas de docencia en la educación superior, independientemente de si se trata de entidades públicas o privadas.

Este sistema dual público-privado, es un valor positivo, que debe ser preservado, no se trata en este sentido de pretender una estatización a ultranza del sistema de educación superior, descalificando el rol de las universidades e instituciones privadas, por supuesto no estoy abogando de introducir en Colombia el ánimo de lucro, tal como en su momento lo propuso la reforma de la ley 30. Sin embargo reconocer la existencia de un conjunto de universidades e instituciones de educación privada, posibilita el que los recursos públicos se puedan focalizar a la financiación de las universidades públicas, que atienden a los sectores con menores capacidades de ingreso o de pago por matrícula, a través de mecanismos claramente extendidos de subsidiaridad. Es igualmente una política pública que permite que los recursos liberados por la oferta privada y por la financiación de las familias y de los estudiantes al sistema privado, permita igualmente que los recursos públicos sean focalizados en la financiación de la investigación y en la proyección social de las instituciones de educación superior primordial, aunque no exclusivamente públicas. La arquitectura institucional del sistema de educación superior, por lo tanto ha de considerar el rol complementario y diferenciado que juegan lo público y lo privado, y buscarían promoverse estratégicamente que dicha complementariedad se afine de tal suerte que no se presenten procesos de elitización ni de exclusión social en el acceso a la educación superior.

3. CONSTRUIR UN SISTEMA UNIVERSITARIO INTERNACIONALIZADO Y CON UNIVERSIDADES DE CLASE MUNDIAL.

Colombia es un país en el que el peso de la internacionalización del mundo académico universitario ha logrado escasos avances: son pocos los estudiantes de doctorado y maestrías avanzadas, extranjeros en el país, son igualmente pocos los estudiantes colombianos históricamente han viajado a formarse al más alto nivel en el exterior, siguen siendo en ambos casos números exiguos respecto a las demandas del desarrollo del país, de las instituciones públicas y privadas, y a las propias exigencias del sector productivo.

Las políticas de convalidación de títulos, sistemas de acreditación internacional, movilidad, etc, expresan también registros exiguos. Por ello una de las metas más importante para las próximas dos décadas es lograr que el sistema de educación superior alcance estándares de internacionalización y de globalismo -en el buen sentido de la expresión. Uno de los componentes más importantes para avanzar en esta tareas estriba en formular explícitamente una política pública, que fije como una apuesta estratégica de país la de que emerjan universidades que tiendan al logro de estándares internacionales, hoy denominados de “clase mundial”. En Colombia a lo largo de la historia reciente se han consolidado algunas universidades que cumplen algunos de los requisitos y condiciones mínimas para acometer tal tarea.

En el sector público la universidad nacional de Colombia es sin duda la líder indiscutible de la formación de la investigación de la proyección social y el emprendimiento en los diferentes campos en los que ofrece programas y ha desarrollado significativas y reconocibles estrategias institucionales. Igual cosa ha hecho la universidad de Antioquia, segunda universidad en matrícula en el sector público y en investigación en el país, que en su región de influencia ejerce un indudable liderazgo,. Igual consideración podríamos hacer de la universidad del Valle, tercera universidad pública Colombiana, destacada no solo en el contexto regional, en su área de influencia la región pacífica colombiana, sino en el contexto latinoamericano. Es destacable también el papel que cumple la universidad industrial de Santander. En el sector privado sin ánimo de lucro, las universidades de los Andes, Javeriana, Externado de Colombia en Bogotá, y las Universidades del Norte y EAFIT en Medellín también ostentan un palmarés de productividad, inserción y pertinencia de sus agendas académicas en las sociedades regionales y nacionales, que las posibilitan para tener condiciones mínimas y en una

prospectiva de dos o tres décadas convertirse en instituciones universitarias de clase mundial. Como lo expresé en otro documento (E. Varela, 2012), las universidades de alta complejidad se caracterizan por tener un mayor número de doctorados, un mayor tamaño, una mayor tradición científica e investigativa, ubicarse en grandes centros urbanos y les corresponde la tarea de la formación avanzada de la investigación en los niveles más altos y complejos de acuerdo a los referentes que se podrían evaluar en el contexto colombiano, y son ellas las que tienen un enorme reto para alcanzar estándares internacionales en términos de la acreditación institucional, de la correlación entre su capacidad de generación del conocimiento y la que tengan las comunidades científicas a nivel mundial y particularmente, buscando ubicarse entre las más destacadas de América Latina.

No podrán ser Universidades de altos estándares internacionales todas las universidades: será una elite meritocrática sobre la base del peso específico significativo de ciertas grandes universidades, valorando su proyección, historia articulación con regiones metropolitanas que lideran la actividad económica. De otro lado, subrayo con un énfasis fuerte que no se logrará que haya universidades de clase mundial basados únicamente en esfuerzos propios plasmados en los planes estratégicos de cada una de las universidades. La mera sinergia institucional, por más excelencia de las distintas universidades, por más que se mejoren procesos de gestión administrativa y académica de dichas instituciones, resultarán insuficientes.

La experiencia internacional reciente en países como el Brasil, México, y Chile, en América Latina. Australia en Oceanía; China, Singapur, Taiwán, y Japón en el extremo Oriente; Francia, Alemania, España, Italia, en Europa Occidental; y el propio liderazgo tradicional que en este tipo de instituciones ejercen los EEUU, Canadá e Inglaterra, evidencia en todas estas experiencias el papel central de la política pública. A través de diferentes mecanismos, ha sido decisivo, configurar universidades de clase mundial, una política de Estado que ha integrado mediante esquemas Top-Down a las universidades de determinadas regiones, de tal manera que han surgido de esta integración, universidades más fuertes, no creadas de la nada, sino a partir de la suma de los componentes de universidades regionales, que al alcanzar una escala superior mediante la integración, mejoran sustancialmente su capacidades y potencialidades. Es decir resulta visible y tangible una política pública que ha

integrado, centralizado, y potencializado a las universidades con mayor capacidad institucional para el logro de este cometido. Es este especialmente el caso reciente de Corea del Sur, la China, y de algunos otros países en el mundo asiático.

Se requiere que desde la política pública nacional se establezcan reglas de coordinación y de asignación de roles de naturaleza complementaria. No se trata de que de manera autónoma, sin coordinación alguna, cada universidad o cada subregión decida asumir un camino hacia la internacionalización y la excelencia internacional. Se requiere un proceso de dialogo concertado y la configuración de consensos y aproximaciones que permitan reconocer potencialidades regionales, fortalezas institucionales plenamente reconocibles por la sociedad y por el mundo académico en cada una de las instituciones y que estos asuntos se puedan configurar en una política pública de país con un alto grado de concertación y sobre la base de que la complementariedad de las instituciones sea la regla básica. Sin que esto excluya ámbitos en los cuales se presenten ofertas competitivas y concurrentes.

Estas metas suponen como requisito central, un esfuerzo financiero primordialmente estatal, aun cuando esta no sea la única fuente para tales propósitos. La inversión en renovación y construcción de nuevos campus universitarios, la dotación de laboratorios de punta, la ampliación de los cuerpos profesoriales con la más alta calificación, la transformación de los esquemas de contratación y remuneración de los profesores, con la emergencia de la figura del investigador y de los institutos de investigación, articulados o anexos a las grandes universidades, son elementos fundamentales de dicha estrategia. La cooperación de las universidades de clase mundial con el sector productivo, y con las regiones en las cuales se encuentran afincadas son otros factores claves para avanzar en esta dirección. Se requiere además una política de financiación de este tipo de emprendimientos con apuestas estratégicas que tenga un carácter multivariado: Es decir, que concurren recursos presupuestales ordinarios del nivel nacional, y que se puedan definir otras rentas y parafiscalidades, tales como los de los sistemas nacionales de regalías, la cofinanciación de los entes territoriales, particularmente en aquellas regiones que ostentan una mayor capacidad fiscal, como ocurre con los grandes conglomerados urbanos, y los

departamentos en que estos se afincan en las cuatro regiones más importantes de Colombia, Barranquilla en la costa Caribe, Medellín en Antioquia, Bogotá en el centro del país y Cali en el Valle del Cauca y el suroccidente colombiano.

Este esfuerzo de creación de universidades de clase mundial también implica un propósito cooperativo internacional, para los ámbitos que comúnmente se denominan de transferencias de políticas y de aprendizaje organizacional. Este es un proceso que requiere colaboración académica, experticia, asesoría y aprendizaje de las experiencias de otros países. Una muestra positiva de este tipo de apuestas -más allá de discrepancias ideológicas con los contenidos de la política de esta iniciativa, la encontramos en el Ecuador, que bajo el liderazgo del presidente Correa, ha transformado sustancialmente el sistema de educación superior, ciencia y tecnología. Allí, han habido cuantiosos recursos públicos, incluyendo la meta de crear 4 grandes universidades que se articulan sistémicamente a una política pública nacional, y un esfuerzo cooperativo de la comunidad internacional, lo que ha permitido un cambio positivo en la oferta y la estructura de la educación superior en el Ecuador.

4. HACIA UN MODELO DESCENTRALIZADO Y AFINCADO EN LAS REGIONES DEL PAIS.

Pero no basta con crear universidades de clase mundial auto centradas, autistas y que solamente se tengan así mismas como referentes bajo una absolutización del criterio de la autonomía universitaria que así resultaría mal entendida. Buscaríamos que las universidades que en el país mediante este mecanismo converjan en esta apuesta estratégica, sean entidades rectoras del sistema de educación superior en las diferentes territorialidades, subregiones, y en los diferentes campos de actuación. Ello, bajo el principio de fijarles responsabilidades de tutela sobre el sistema en las subregiones y en los sub sectores. Esto se entendería como una vital responsabilidad social universitaria, respecto de sus pares menos desarrolladas. Es así como las universidades más fuertes en cada una de las regiones deberán tener compromisos explícitos de articulación, soporte y

apoyo al resto de las universidades y a la oferta educativa superior en cada una de sus regiones.

La regionalización del sistema de educación universitaria en Colombia, bien sea bajo el modelo de subsistema regional, que se ha implementado con el modelo de regalías o con cualquiera otra de las alternativas que permita una consolidación subregional, tal como la que usualmente se instrumentaliza en el país en distintos campos (costa caribe, región del gran Antioquia, región sur Pacífico, centro del país, Orinoquía, Amazonía y Nororiente, implicaría configurar un modelo mucho más descentralizado regionalizado que reconocía autonomía y potencialidades de las subregiones, y que vaya más allá del modelo centralista, que hoy expresa su agotamiento y sus límites. Se necesitaría una arquitectura institucional, que manteniendo entes rectores de probada capacidad como el CNA, y el sistema de acreditación vigente, se reestructure y reconfigure en términos de la subregionalización territorial. Así, se podría pensar en comités de acreditación subregionales, bajo la égida académica de las universidades de excelencia con proyección internacional que se hayan consolidado en las distintas regiones del país, sean estas públicas o privadas, en esquemas que más adelante podrían ser el objeto de una precisión reglamentaria, de tal suerte que se permita o logren acuerdos y consensos entre los actores del sistema.

5. NO A LA UNIFORMIZACION: REQUERIMOS UN SISTEMA DE EDUCACION SUPERIOR DIFERENCIADO Y COMPLEMENTARIO.

La universidad pública colombiana y el sistema de educación superior, requieren mantener y profundizar una diferenciación basada en focalización misional. Por ello no fue buena la iniciativa del proyecto de ley fallido de reforma a la ley 30, que pretendía uniformizar a todas las operadoras de educación superior pública colombiana, bajo la denominación genérica de IES, Instituciones de Educación Superior. No resultó acertada la idea, de que todas podrían ofrecer todo, que incluso las instituciones técnicas y tecnológicas podrían llegar -si demostraban las condiciones- a ofrecer programas de formación avanzada como maestrías y doctorados.

La propia ley 30 envió una señal equívoca al clasificar las instituciones en tres tipologías, y efectivamente, en el imaginario de estas dos décadas ha surgido en la comunidad sectorial, que solamente son de primera clase las llamadas universidades y por lo tanto que la meta estratégica de las instituciones técnicas, tecnológicas, de las instituciones universitarias, en el largo plazo de su direccionamiento, estriba en transformarse en Universidades. Al contrario, Colombia requiere un sistema diferenciado, como ocurre en muchos otros países del mundo, en el cual exista un grupo selecto, altamente calificado y reconocible de universidades que merezcan ese nombre, que ofrezcan la formación más avanzada de maestría científica y doctorados, que tengan cuerpos académicos profesionales de primer nivel integrados mayoritariamente por doctores y por investigadores activos y que ayuden a soportar y articular la calidad a todo lo largo del sistema de educación superior.

Esto no implica que las universidades deban ofrecer todas las áreas del saber, hoy en día existen numerosas experiencias positivas de instituciones universitarias que tienen un foco en un área del conocimiento, las ciencias económicas y la administración, las ingenierías, la salud, las ciencias agropecuarias y que pueden ser reconocidas como universidades de excelencia, sin tener la pretensión de ofertar todas las áreas del saber. Hemos vivido la experiencia de entidades universitarias o de instituciones del segundo y tercer nivel, que al pretender ser universidades, siendo muy pertinentes en la formación en algunos de estos campos se ven obligadas para ostentar el título de universidades a ampliarse prácticamente a todas las áreas del conocimiento, perdiendo en su calidad y disminuyendo la focalización misional que les hace pertinentes. Se requiere en este sentido una norma que flexibilice, que las universidades puedan ser tales, teniendo un campo específico del saber, sobre la base de que lo hagan con la más alta excelencia, reconocible en el mundo académico contemporáneo.

De otro lado se requiere fortalecer muchísimo a las instituciones hoy denominadas técnicas, tecnológicas y universitarias, para la oferta de programas técnicos de distinto tipo, aunque en Colombia se usa la expresión “tecnologías profesionales”, esto es realmente un neologismo colombiano, en el mundo entero se habla de educación técnica, la cual a su vez tiene distintos enfoques, complementos y niveles, las instituciones de este tipo deberían

direccionarse mediante la política pública, que no tenga la pretensión de convertirse en universidades sino que se conviertan al estilo de los *Colleges* de los Estados Unidos, o de los **CEGEPs** Canadienses, en instituciones de formación para el trabajo e inserción en el mundo laboral, a partir de un entrenamiento y de una fundamentación relativamente corta , de 2-3 años posterior a los estudios básicos de los estudiantes con el fin de insertarlos al mercado laboral. Las instituciones educativas oficiales, han adolecido de financiamiento adecuado por parte del Estado y de los gobiernos territoriales subnacionales salvo honrosas excepciones. La financiación actual estatal para la educación superior se orienta fundamentalmente hacia las universidades públicas y son pocos los recursos que se le asignan a las instituciones técnicas, tecnológicas y universitarias del sector público, se requiere allí un redireccionamiento importante en la política de financiamiento que reconozca a estas entidades, les otorgue recursos adicionales para que puedan funcionar fundamentalmente sobre la base de las transferencias del gobierno nacional y también se requiere modificaciones internas de política pública, que permitan que las alcaldías de las principales ciudades del país, las gobernaciones de las regiones con mayor potencialidad fiscal y que están en las zonas más avanzadas en términos económicos, industriales, de capital humano de Colombia, también concurren significativamente al financiamiento de las instituciones técnicas, tecnológicas y universitarias públicas.

Estas entidades deberán tener una alta responsabilidad en la oferta de formación para el trabajo y en la articulación de los egresados con el emprendimiento, la innovación y la pertinencia de los programas técnicos, y los llamados tecnológicos, por su puesto esto implica también, definir el papel del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA. Se requiere que el SENA si va a ser institución de educación superior, se acoja a las regulaciones, reglas y procedimientos que el sector establezca, y en este sentido haga parte del debate y se determine la modalidad y mecanismos de su inserción legítima en el sistema de educación superior, con ello no quiero significar que el SENA deje su foco misional, centrado en la formación para el trabajo y el aprendizaje, que fue el propósito original para su creación a finales de la década de los 50 y que es lo que le ha dado pertinencia y legitimidad en la sociedad colombiana. Sería un error funesto pretender transformar al SENA en una institución terciaria de educación superior, sin desconocer que

parcialmente, de manera complementaria su foco misional como lo ha venido haciendo en los últimos años. El SENA también puede articularse al sistema de educación superior, para potenciar la formación del capital humano del que el sector productivo del país requiere.

6. ¿COMO ARTICULAR ADECUADAMENTE LA EDUCACION SUPERIOR Y LA EDUCACION BASICA?

Uno de los grandes problemas no saldados por la política pública colombiana en los últimos decenios, ha sido la falta de una articulación clara, funcional y sistémica, entre la llamada educación básica y la educación terciaria. Aunque se han intentado pasos que buscan la articulación de la educación media con la educación superior en campos como la oferta técnica que integra los últimos años de la escolaridad básica, con algún tipo de educación complementaria en el nivel superior. Empero, para este cometido se ha promovido la noción extendida y defendida por muchos actores institucionales, fundamentalmente por autoridades gubernamentales de los llamados ciclos propedéuticos, para el logro de tal cometido.

La experiencia y la evaluación más rigurosa que se ha hecho no sólo en Colombia, sino en otras latitudes han recusado la conveniencia de los llamados ciclos propedéuticos y la forma como actualmente se implementa en nuestro país la articulación. Ello vale no sólo para relación entre la educación básica y la superior, sino también para el tipo de oferta que corresponde a la formación para el trabajo, que hacen el SENA y otras entidades similares, en donde la visión de ciclo y la articulación resulta en buena medida retórica, porque la titulación se articula en funcionalidades terminales y no se asume una perspectiva curricular transversal que permita diseñar módulos o etapas de fundamentación en las competencias ciudadanas, en las llamadas competencias básicas, en las diferentes áreas en las que esto se ha determinado, razonamiento abstracto, habilidades lingüísticas, expresión comunicacional, razonamiento matemático y lógico, cultura cívica, interacción social, responsabilidad social de los estudiantes y de los profesores, etc. Se requiere pues, que más allá de la arquitectura institucional fundamental a lo que nos hemos referido aquí, se haga un trabajo entre los distintos actores, y

con la participación de expertos, que permita formular de una mejor manera las líneas de articulación de la educación básica con la educación superior.

Colombia inició en los años 60 un camino en la dirección correcta, a través de la creación de sistema INEM, que se configuró en términos de una cobertura nacional calificada y muy actualizada para la época e igual con los institutos técnicos agrícolas, con las escuelas vocacionales, con los institutos técnicos industriales, etc. Sin embargo el país posteriormente abandonó dicha iniciativa por los costos de la actualización en el equipamiento, en los laboratorios y en la propia formación de los docentes capacitados para este tipo de formación vocacional, que permitía como ocurre en muchos países del mundo, que los estudiantes de la educación básica tuvieran una inserción al mercado laboral y no se les prefigurara como potenciales estudiantes universitarios. Ello ha impelido en nuestro país a una sobreoferta o sobredimensionamiento de la demanda de las poblaciones jóvenes, entre 17 y 24 años en pos de la educación superior, y ha fomentado el mito de la profesionalización. Nuestro país, tiene una pirámide invertida en la relación entre la educación técnica y tecnológica, y la educación profesional. Varios estudios demuestran la necesidad de revertir esta situación y facilitar a través de un claro diseño de políticas públicas en relación con las salidas que el sistema de educación superior le ofrezca a los estudiantes que permitan que desde la educación llamada básica, estos se inserten en los mercados laborales y en actividades de emprendimiento y autoempleo, sin tener la ilusión de que están sólo temporalmente a la espera en el mundo laboral de reinsertarse en una educación superior cuya promesa o figura **cimera**, es la articulación profesional. Esta mala señal ha distorsionado el mercado, y ha generado una sobreoferta de profesionales en detrimento de una oferta inadecuada de formación técnica y de inserción al empleo, como el caso de las universidades públicas.

Este tipo de discusión en general ha sido esquivado por la presunción de que la educación superior pública de calidad no debe de estar al servicio del mercado, la acusación pues, de que plantear este tipo de argumentos implica la mercantilización de la educación superior ha desdibujado e inhibido el debate. este es un tema que debe ser retomado y asumido con claridad para la discusión, el grueso de los egresados de los sistemas de educación en las sociedades capitalistas de mercado globalizado, tienen como ámbito de

inserción para la empleabilidad y el autosostenimiento en su vida laboral del empleo profesional pagado y estable. Esta no es una meta indeseable, apadrinada por el neoliberalismo: Por el contrario, constituye un reto de política pública que pretende construir sociedades con empleo digno y con condiciones de laboralización respetuosa de los derechos humanos y de la dignidad humana. Lo que corresponde al neoliberalismo es la precarización laboral, los mecanismos extendidos de la tercerización y la maquila de las empresas asociativas de trabajo, etc. La meta del empleo digno, de la laboralización y de la inserción es una meta adecuada que interpretaría la pertinencia de los programas de educación y la oferta educativa en consonancia con la demanda, se requiere en este sentido una construcción sistémica de política pública, que no solamente tome en cuenta una cara de la moneda, la oferta educativa hecha desde las estructuras básicas y terciarias de educación y de formación para el trabajo, sino también la manera como se puede regularizar o regular los mercados laborales y también en lo complementario definir políticas que promuevan más allá de la retórica el emprendimiento, la autogestión y la gestión comunitaria de bienes públicos y mercantiles, que es también otro componente significativo de inserción en la sociedad desde el punto de vista de su aporte productivo de los egresados en los diferentes ámbitos de salida de la educación, tanto básica como del trabajo y de la formación de educación superior.

7. LOS DESAFÍOS DE UNA REFORMA RADICAL.

Ajustar el modelo actual, sobre la base de los anteriores principios, no es una labor fácil. En el país, se tiene, en especial en el sector de la educación superior, una resistencia importante frente a cambios radicales, como los aquí propuestos. Desde los Gobiernos, usualmente se tiende a promover o relieves modelos de política pública que refuercen el control sobre los operadores de porticos. La centralización es priorizada sobre la descentralización, y en vez de la autonomía responsable se enfatiza usualmente en el control, suponiendo a las Universidades en la minoría de edad. Así, un gran obstáculo a la propuesta de que exista un autogobierno sistémico en el sector, es la resistencia del Estado, a aceptar dicha salida, puesto que desde estas instancias se siente que se tiene en sus manos la dirección de la educación superior y que las universidades deben operar de acuerdo al mandato estratégico que traza el

ministerio de educación y el DNP. Un primer inconveniente de política ha sido la resistencia gubernamental a aceptar la propuesta de gobierno sistémico del sector, como fruto de un consenso. Existe un presidencialismo tan arraigado en nuestro país que se configura como un obstáculo para que un tipo de modelo de colegiatura regule el sector. Por lo tanto debemos buscar mecanismos donde haya procesos de concertación entre el ministerio de educación y las comunidades académicas, para afinar el modo de Gobernabilidad sectorial.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA:

CASTILLO, Luis Carlos, (2011), ESTADO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN IBEROAMÉRICA Y EN COLOMBIA- INFORME CINDA 2011

EVANS, Peter (2002). Hybridity as an administrative strategy: combining bureaucratic capacity with market signals and deliberative democracy. Lisboa: VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública.

KERNAGHAN, Kenneth (2000). The post – bureaucratic organization and public service values. En: International Review of Management Sciences, vol. 66, pp. 91 – 104. Londres: Sage Publications.

LOPEZ. L, Julio, “Relaciones fiscales intergubernamentales: Impuestos, transferencias, participaciones impositivas”, (2004)

OPDI- UNIVALLE (2012). Datos de proyección del Sistema de Educación Superior –SUE- (Documento inédito).

RIFKIN, Jeremy, (2002), “La era del acceso”, Barcelona: Paidós.

SALMI Jamil, (2009), “The challenge of stablishing World Class Universities” Washington, World Bank.

SPAHN, B. Paul, (2009) “Equidad y eficiencia de transferencias entre entidades gubernamentales en un esquema de múltiples niveles de gobierno”, en el libro: Transferencias fiscales gubernamentales- Principios y practica (eds.: BOADWAY Robin, Y SHAH Anwar), Banco Mundial

TAMARGO C., María. “El rol de las alianzas público y privadas en el contexto global – local”. En: <http://www.iigov.org>.

VARELA BARRIOS, Edgar

----- (2005). Desafios del interés público – Identidades y diferencias entre lo público y lo privado, 2ª Edición. Santiago de Cali: Programa Editorial – Universidad del Valle,

----- (2003). La mercantilización de lo público. En: Revista Instituciones y Desarrollo No. 13 y 14. Barcelona: IIG.