



Revista de la Educación Superior

ISSN: 0185-2760

editor@anuies.mx

Asociación Nacional de Universidades e  
Instituciones de Educación Superior  
México

Pinilla Pacheco, Pedro Antonio

La verdadera reforma, detrás de la publicitada reforma de la educación superior  
Revista de la Educación Superior, vol. XLI (4), núm. 164, octubre-diciembre, 2012, pp.  
123-133

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior  
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60426901005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica  
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# LA VERDADERA REFORMA, DETRÁS DE LA PUBLICITADA REFORMA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Pedro Antonio Pinilla Pacheco\*

REVISTA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

ISSN: 0185-2760

Vol. XLI (4), No. 164

Octubre - Diciembre de 2012, pp. 123 - 133

\* Licenciado en Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, actualmente cursa el Doctorado en Educación en la Universidad de La Salle en San José, Costa Rica.  
Correo e: [pedroapinilla@yahoo.com](mailto:pedroapinilla@yahoo.com)



## Introducción

---

**A**l eliminarse el ánimo de lucro de la propuesta de reforma elaborada por el Ministerio de Educación Nacional, se pensó que había llegado el momento de abrir un debate sin prevenciones para concertar el proyecto de educación superior que demanda el país. Gran equivocación.

El proyecto de reforma de la Ley 30 de 1992 (No. 112 de 2011, Cámara) entregado al Congreso de la República mantiene la estructura del proyecto “socializado” desde el mes de marzo, con una ventaja: ahora se hace más visible el contenido y objetivos de la verdadera opción que se propone al país, así como el ocultamiento en que ésta se ampara, tras una retórica vehemente y plena de exageraciones acerca de las transformaciones que vendrían en cobertura, calidad y financiación, las cuales terminan como el parto de los montes.

## Convertir la reforma publicitada en una acción positiva

---

**Y**a los estudios realizados por las universidades y los centros de investigación han demostrado que los recursos financieros provenientes del presupuesto nacional, o de las regalías, son insuficientes e inciertos, y que su distribución entre 80 universidades, instituciones universitarias, instituciones tecnológicas e instituciones técnicas profesionales estatales (y no entre 32 universidades como hasta ahora) –más cerca de 200 escuelas normales que adquieren el derecho a recursos para inversión al convertirse en IES–, constituye el mejor camino para que muchas adquieran la calidad de sociedades de economía mixta y liberen de su carga presupuestal al Estado.

En el mismo contexto, es evidente el abandono financiero a que se han visto sometidas tradicionalmente las instituciones técnicas profesionales y las instituciones tecnológicas, lo cual hace loable el interés por superar tal situación. Lo que no es comprensible es la solución propuesta, medida que no favorece adecuadamente el campo de la técnica y la tecnología pero sí afecta en materia grave a las universidades, efecto no deseado por el país.

Los 600,000 nuevos cupos ofrecidos en pregrado se vienen desinflando rápidamente para dejar que ellos sean llenados por los puestos que dejan los egresados y quienes desertan cada período académico, ya que, en el caso de las instituciones oficiales, estas se encuentran saturadas de estudiantes, por las presiones que con el mismo propósito se han ejercido cada año sin respaldo en recursos financieros, que les permitieran ampliar sus espacios académicos o sus ofertas virtuales y a distancia. La ampliación de cobertura sólo viene produciendo hacinamiento inhumano en las aulas de clase y efectos nocivos sobre la calidad.

Acierta el Ministerio de Educación al señalar que sólo el 13% de los programas de pregrado cuenta con acreditación de alta calidad, apenas 8% de las instituciones han obtenido la acreditación institucional, y únicamente 13,5%

de los profesores cuentan con el doctorado. Cambiar esta situación requiere diversas soluciones, no sólo el diagnóstico; en el articulado del proyecto no se vislumbra la forma de enfrentar tales problemas.

De otra parte, la fórmula para mejorar la calidad no aporta novedad alguna pues sólo se limita a repetir lo que ya está en la Ley 30, y en los desarrollos que ésta ha tenido o vienen desde el decreto 80 de 1980: registro calificado, acreditación de alta calidad, acreditación institucional, aseguramiento de la calidad, inspección y vigilancia, convalidación de títulos académicos y fomento, del cual no se encuentra ninguna pista concreta para entender el desenvolvimiento que tendrá esta acción indispensable para avanzar con seriedad en la búsqueda de la calidad.

Las políticas expuestas por el Ministerio de Educación Nacional –cuyo contenido no guarda relación con el articulado del proyecto de reforma–, podrían ser objeto no de una Ley sino de un plan de desarrollo elaborado con la participación de las instituciones académicas, de la sociedad, del Congreso de la República y del Gobierno, que tenga en cuenta el estado real del sistema y lo proyecte a 20 ó 30 años. Este plan se puede preparar teniendo como marco la legislación existente y constituir la base para determinar cambios constitucionales o legales que fundamenten la construcción del futuro deseado y proyectado.

A partir del acuerdo sobre una visión integral de la educación superior, su complejidad, su composición y articulaciones, la conceptualización del sistema y de los distintos subsistemas que podrían conformarlo, del reconocimiento de las vocaciones institucionales y de las demandas sociales, sería viable la configuración de programas específicos a través de los cuales se diseñen estrategias que indiquen, por ejemplo, el número de instituciones que se deben crear, construir y dotar, su ubicación, sus funciones, la formación de docentes e investigadores, lo mismo que las soluciones aplicables a las instituciones existentes.

El Plan sería el espacio apropiado para proponer las estrategias de cambio del sistema de educación superior con el fin de adecuarlo a las condiciones del tercer milenio y de las necesidades actuales y futuras de gestión del conocimiento; para impulsar las innovaciones pedagógicas que demanda la enseñanza y el aprendizaje, y para incorporar y ampliar el uso de medios virtuales y de redes sociales; para construir redes de formación, información e investigación entre universidades, instituciones universitarias, instituciones tecnológicas e instituciones técnicas profesionales, que complementen su labor académica y su servicio a la sociedad desde sus propias vocaciones; para profundizar y consolidar las relaciones universidad-empresa-Estado, así como las interacciones con las regiones y las ciudades, lo mismo que los vínculos académicos y científicos internacionales, todo lo cual se ha venido construyendo conjuntamente y con programas específicos de inmenso valor formativo y productivo.

De la misma manera, el plan propiciaría el escenario para tratar y cuantificar los temas relacionados con el bienestar institucional de los actores de la educación superior, así como para determinar la cantidad de beneficiarios de la gratuidad y el valor de los subsidios, superando la focalización que niega la universalización y limita su cobertura a poblaciones demostrativas que dejan por fuera a la mayoría de estudiantes carentes de recursos financieros.

Naturalmente, esta perspectiva de desarrollo planificado debe estar amparada en asignaciones presupuestales que no demandan una Ley de Educación Superior, sino su incorporación en las leyes anuales de presupuesto, para lo cual se podría considerar el establecimiento de dos subsistemas de modo que se acoja a los excluidos: el subsistema de educación universitaria y el de educación superior para el trabajo y el desarrollo humano; la incorporación presupuestal de este subsistema y la asignación suficiente de recursos al mismo, resuelve el tema de manera clara y con visión integral del sistema de educación superior, sin recurrir al expediente de afectar la formación universitaria y de posgrado, o inculparla por las limitaciones de instituciones que tienen igual derecho para acceder a los recursos públicos. La Ley 30 de 1992 es utilizable para el efecto.

Una acción similar integral de desarrollo de la oferta (a cargo de las universidades) y de estímulo a la demanda de investigación (con motivación al sector productivo), se llevó a cabo –por iniciativa del Departamento Nacional de Planeación y mediante la ejecución del ICFES, de algunas universidades del Estado y de COLCIENCIAS–, en la segunda parte del decenio de los años ochenta y primera del decenio de los noventa del siglo pasado, en el marco de la Ley 30 de 1992, con bastante éxito para el desarrollo de maestrías de investigación y para la generación de interés del sector productivo por la asociación con las entidades de educación superior. La propuesta es, ahora, extender este tipo de programas, suficientemente financiados, a todas las IES estatales.

## Las intenciones subyacentes del proyecto de ley

Una vez aclarada la confusión entre plan y reforma legal, es preciso hacer visibles los elementos implícitos que enmarcan y dan sentido a esta última. Para ello es indispensable observar el articulado con independencia de la exposición de motivos y de los elementos que han fundamentado su “socialización”, a través de los cuales se viene formando la opinión pública favorable o desfavorable al proyecto de ley.

Para ello es imperativo encontrar la estructura de lo propuesto, lo cual demanda una lectura cruzada de los artículos, teniendo en cuenta que, en este caso, lo esencial se encuentra en los detalles y estos se reparten a lo largo del texto, pero van construyendo un tejido coherente que contradice los propó-

sitos de los enunciados políticos. El marco de referencia que brinda soporte a esta estructura se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos, en el Documento CONPES 3674 de julio 19 de 2010 Lineamientos para el Fortalecimiento del Sistema de Formación de Capital Humano, y en normas y políticas formuladas desde el año de 2002 en las cuales se gesta el proyecto en curso.<sup>1</sup>

Es evidente que el proyecto de ley no ordena privatizar las IES del Estado, ni aumentar el costo de la matrícula, ni acabar con las universidades del Estado, tampoco ordena la pérdida de autonomía, ni pretende erradicar el estudio de las artes, la filosofía, las ciencias sociales y humanas, pero sí establece la causalidad para que más pronto que tarde ello suceda, pues tampoco garantiza el derecho a la educación.

La razón es que la política contenida en el documento Bases del PND, que constituye parte integrante de la Ley 1450 de junio de 2011 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”, propone un “modelo” de educación que señala la meta hacia la cual se deben conducir todos los esfuerzos del Estado en este sector. La relación adversa a la educación superior, entre la política y el proyecto de ley, se hace visible en los siguientes aspectos

### Idea y visión del “modelo” de educación superior propuesto.

Este modelo se inscribe en el Sistema Colombiano de Formación de Capital Humano conformado por la integración del sistema de educación formal con el sistema de educación para el trabajo y el desarrollo humano, que realiza la unión del SENA y el Sistema de Protección Social con el Ministerio de Educación Nacional; a través de ello se procede a convertir la educación formal en educación para el trabajo y el desarrollo humano, anterior educación no formal.

A pesar de que esta transformación se encuentra contenida en los documentos oficiales (Documento CONPES 3674 de 2010 y PND 2010-2014) su conocimiento no es de dominio público ni hace parte del conjunto de temas tratados a lo largo de la discusión del proyecto de reforma, por lo cual su importancia y efectos se mantienen ocultos.

Su fundamentación está acompañada de un cambio conceptual profundo en el cual los mismos términos adquieren significados diferentes al adecuarse al nuevo contexto, es decir, al quedar inscritos de forma dominante en el ámbito del sector productivo; tal política deslegitima el valor de la educación como derecho y formación para volverla instrumento de negocio y rentabilidad.

<sup>1</sup> Pinilla Pacheco, Pedro Antonio. Alcance de la “regulación” que propende la propuesta de reforma a la Ley 30 de 1992, mayo 10 de 2011, El fin de la educación y la deificación de la formación de capital humano, julio 11 de 2011, Sin ánimo de lucro: comienzo de una reforma educativa impostergable, septiembre 1 de 2011. El Observatorio de la Universidad Colombiana, <http://www.universidad.edu.co>

De ahí que se pueda afirmar con toda seguridad que el nuevo “modelo” contiene una idea y una visión muy definida de educación, de pedagogía, de didáctica, de calidad, de pertinencia, de relevancia, de organización y de sistema, diferente a la construida en el país, que incorpora, adaptados a su nuevo marco de referencia, los principios establecidos. En consecuencia, lo importante para tramitar la reforma no es discutir acerca de los principios, sino acordar las estrategias bajo las cuales debe operar el nuevo “modelo” en el marco de las políticas del Sistema de Formación de Capital Humano.

En este caso no hay lugar a equivocación: la fundamentación y las características de dicho “modelo” son explícitas, pero sus detalles deben ser elaborados con el transcurso del tiempo. La lectura de los artículos 6 y 7 del proyecto de ley, referidos a los principios y los fines del sistema de educación superior, debe realizarse en este contexto que es el determinado por el PND 2010-2014 y en el Documento CONPES mencionado.

### La formación de operarios y trabajadores calificados

El proyecto presentado al Congreso de la República introduce un artículo (el 125), no considerado durante el proceso de “socialización”, mediante el cual se ordena el desarrollo del MARCO NACIONAL DE CUALIFICACIONES con la participación de los sectores productivos y sociales, y sus asociaciones, gremios o similares, además de la academia. Esta novedad, originada en la Recomendación 195 de 2004 de la OIT a sus países miembros, es la portadora del verdadero sentido de la reforma.

La Recomendación 195 de 2004 de la OIT a los países se refiere a la necesidad de:

Desarrollar un marco nacional de cualificaciones que facilite el aprendizaje permanente, ayude a las empresas y las agencias de colocación a conciliar la demanda con la oferta de competencias, oriente a las personas en sus opciones de formación y de trayectoria profesional, y facilite el reconocimiento de la formación, las aptitudes profesionales, las competencias y la experiencia previamente adquiridas; dicho marco debería ser adaptable a los cambios tecnológicos y a la evolución del mercado de trabajo, y dar cabida a las diferencias regionales y locales, sin que ello le reste transparencia en el plano nacional.

Es obvio que esta recomendación va dirigida a los empresarios empleadores, a los trabajadores y a las instituciones dedicadas a la formación profesional como el SENA. El modelo educativo que gestiona es integral y comprende los desarrollos curriculares elaborados a partir de las competencias requeridas por las empresas; los sistemas de acreditación de competencias; el diseño de sistemas estadísticos y de información; la creación de incentivos al sector de formación para transformar la estructura de la oferta académica; el fortalecimiento de los canales de comunicación directa entre el sector de formación y el sector productivo, para que sean atendidas las demandas específicas de mano de obra especializada de manera directa; la articulación de la educa-



ción para el trabajo y la educación no formal o educación profesional, con la educación formal, incluida la media y la superior.

De acuerdo con los documentos de política educativa que constituyen el verdadero soporte del proyecto de ley, la recomendación 195 de la OIT se transforma, en el país, en la ESTRATEGIA NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RECURSO HUMANO entre cuyos propósitos se incluye el reconocimiento de conocimientos, destrezas y competencias, independientemente de la forma, lugar, momento y duración del aprendizaje; la eliminación de los títulos académicos de pregrado, máster o PhD; la disminución al mínimo de la duración de estudios en los establecimientos de educación superior, formas todas ellas, según este “modelo”, de garantizar la inserción productiva de la población en el ciclo económico, aumentar la productividad laboral de los trabajadores, propiciar la generación de ingresos y establecer estándares de empleabilidad que permitan proteger a las personas de riesgos futuros, a la vez que reducir los costos de oportunidad de la educación.

Naturalmente la educación debe preparar para el trabajo; toda educación lo hace; la relación entre educación y empresa, entre formación y sector productivo no solo es bienvenida sino que constituye un imperativo social. Pero, constituye sin duda un despropósito querer transformar en el país la educación formal en educación no formal o para el trabajo; y una perversión sectorial crear una confusión de tal magnitud pensando que el aumento de la competitividad nacional –ligada a los Tratados de Libre Comercio–, así como el desarrollo de la investigación en ciencia, tecnología e innovación, se logra sin el concurso de la universidad y sólo con la formación de operarios y trabajadores calificados. Es necesario comprender que la técnica, la tecnología y la ciencia constituyen un *continuum* articulado que se requiere mutuamente, lo cual crea la colaboración insoslayable entre los distintos tipos de institución de formación, investigación y empresa, respondiendo cada uno a su vocación.

## Persistencia del ánimo de lucro y eliminación de la gratuidad

La relación estrecha entre educación y mercado, vista en la óptica definida en los instrumentos de política nacional, conduce a una desviación adicional que consiste en el establecimiento del ánimo de lucro, pues la educación deja de ser un derecho y se convierte en mercancía; esta consecuencia pretende liberar al Estado de su responsabilidad fiscal con la formación de los colombianos y, por ende, hace innecesaria la destinación de recursos presupuestales para su financiamiento, hecho que conlleva la eliminación de la gratuidad y la elevación de los costos que quedarán a cargo de las familias o de los egresados, ya sea por la cancelación directa de los valores de matrícula o por el pago diferido al tiempo del ejercicio profesional para quienes no disponen de recursos ni cuentan con subsidios condonables.

No puede ser otro el propósito del artículo 24 del proyecto de ley que ordena a las instituciones de educación superior “garantizar los recursos para

asegurar la continuidad y sostenibilidad de la prestación del servicio en condiciones de calidad a las cohortes en curso”; situación resultante de la disolución, liquidación o transformación de las IES en entes privados con motivo de las reglas establecidas en el capítulo dedicado al régimen financiero de las instituciones de educación superior estatales.

### Desfinanciación de la educación pública e impulso a su privatización

Los artículos 143 a 147 que regulan la asignación de recursos de funcionamiento e inversión para las IES estatales, determinan unos incrementos dependientes del crecimiento real del Producto Interno Bruto (PIB) y establecen para el período 2012-2022 recursos adicionales anuales equivalentes a tres puntos reales respecto a los aportes de la Nación asignados en cada año inmediatamente anterior. Hechas las cuentas, la asignación de recursos adicionales para el año 2012 (aparte del incremento en pesos constantes) debería ser del 4.5% sobre el presupuesto del año 2011, es decir, llegaría a un máximo adicional de cien mil millones de pesos que, en valor presente serían los mismos para los años siguientes.

Siendo relativamente bajo el crecimiento, en relación con las necesidades aplazadas de las instituciones, es claro que existe un aparente efecto positivo, efecto que en verdad se elimina radicalmente con la medida explícita, en los citados artículos, de aplicar los mismos recursos a todas las IES estatales –dando prioridad a las instituciones técnicas y tecnológicas–, lo cual afecta negativa y sustancialmente a las universidades y, por tanto, al sistema de educación superior como un todo, hecho que se materializa al abrir la vía al ánimo de lucro y a la privatización de las IES estatales.

### Las instituciones mixtas conjugan el ánimo de lucro con la privatización

Es evidente que el ánimo de lucro aparentemente eliminado del articulado mantiene plena vigencia en el actual proyecto de ley. El artículo 152 constituye el marco de referencia para tales fines al transformar al FODESEP en sociedad de economía mixta, vinculada al Ministerio de Educación Nacional, constituida como sociedad anónima; esta fórmula abre las puertas para el establecimiento de instituciones de educación superior organizadas como sociedades anónimas o como sociedades por acciones, figuras propuestas en los primeros proyectos de ley.

La creación o transformación en sociedades de economía mixta o sociedades anónimas se hace visible desde el artículo 20 que crea las IES mixtas, cuyo único fundamento es el origen de los recursos; una vez incorporado capital privado para el funcionamiento de las IES estatales, éstas se convierten en mixtas y “se someterán a lo dispuesto en esta ley y demás normativa aplicable”.

También el Artículo 116 asegura la entrada de capital privado a las IES estatales y facilita su conversión en mixtas, al señalar de manera abierta que “las instituciones de educación superior podrán celebrar alianzas estratégicas con otras instituciones o entidades, para el desarrollo de programas académicos de educación superior y de las actividades que los soportan” (Resaltado fuera del texto).

### CONACES, el camino hacia el ánimo de lucro

La llave maestra del ánimo de lucro se deposita en el sistema de aseguramiento de la calidad, pues este podrá “autorizar la prestación del servicio” (artículo 92) a través de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, CONACES, Comisión cuya integración estará conformada por autoridades gubernamentales y no por pares académicos como lo es en la actualidad. Con base en este concepto, el Ministerio de Educación Nacional “autorizará la prestación del servicio de Educación Superior” (Artículo 21).

Como se observa, el tejido elaborado en el proyecto de ley hacia la desfinanciación de las IES estatales y hacia la creación o transformación de IES en instituciones con ánimo de lucro es uno mismo, y queda asegurado por el articulado del proyecto y el organismo que se encarga de darle cumplimiento sin violar la ley.

### Igualitarismo y populismo del Ministerio de Educación Nacional

Las políticas anteriores, evidentes en una lectura cruzada del proyecto de ley, pero diluidas para la opinión pública por la acción mediática del Ministerio de Educación Nacional, tienen su máxima capacidad de daño al interior del sistema de educación superior, por defecto de los artículos que conducen hacia la pérdida de identidad de las instituciones universitarias y de las universidades no acreditadas, la extensión de la autonomía constitucional de las universidades a todas las IES y la libertad de ellas para ofrecer todo tipo de niveles de formación.

La pérdida de identidad de las instituciones universitarias y de las universidades no acreditadas es consecuencia de la eliminación de las tipologías construidas mediante el Decreto 80 de 1980 y la Ley 30 de 1992; el proyecto actual introduce en el artículo 9 la denominación de “Instituciones de Educación Superior” al listar las entidades que forman parte del Sistema; el artículo 13 las vuelve a mencionar para extender a ellas la Autonomía en los aspectos administrativos y financieros, y las facultades que estos aspectos conllevan; el artículo 14 consagra tal denominación con la determinación de las facultades que se otorgan a todas.

Al aceptar exclusivamente la existencia de IES y universidades –entendiendo que estas últimas sólo pueden ser las acreditadas institucionalmente–, el proyecto de ley traslada la autonomía universitaria, de origen constitucional, a todas las IES (artículo 10) y les concede la facultad de desarrollar programas académicos en cualquier nivel de formación y campo de acción (artículo 16), incluidos los doctorados, pues estos según el párrafo del artículo 16 pueden ser “desarrollados por Universidades o Instituciones de Educación Superior Acreditadas de Alta Calidad”, lo cual incluye a las Escuelas Normales Superiores que por virtud del Artículo 43 “serán tenidas como Instituciones de Educación Superior”, así sea para Programas de Formación Complementaria cuyo campo de acción carece de definición precisa.

El artículo 23 faculta a todas las IES para ofrecer “por lo menos un programa de doctorado debidamente autorizado”, si aspiran a convertirse en universidades, ya que esto constituye una condición previa para obtener la denominación de Universidad.

Es notorio que estas estrategias parten de la falta de lectura de las condiciones que tiene todo sistema de educación superior, su organización, la conformación por elementos que interactúan en cada caso y de manera especializada, armónica, interdependiente en busca de la excelencia. Con ello se crea una ilusión igualitaria, pero no de igualdad, que se traduce en populismo académico y científico, sin efecto real sobre la sociedad pues conduce a la pérdida de identidad. La ocupación en los detalles estratégicos para lograr el nuevo “modelo”, no permite relación alguna con el principio que debería ser su fundamento: el derecho a la educación.

Esta situación abre una lucha indeseada entre instituciones y personas, que se amplía con la aparente redistribución de recursos financieros. La política de educación superior y toda la política educativa está llamada a la universalidad en todos los campos, de manera que el sistema se desenvuelva integralmente; de ahí que sea indispensable tratar en condiciones de equidad tanto a la educación técnica profesional, como a la tecnológica, la universitaria, incluidos los posgrados, y la educación para el trabajo y el desarrollo humano. El dinero es parte de la solución, pero no toda la solución. El “modelo” propuesto por el MEN puede dar al traste con los avances que se han logrado gradualmente y constituir un salto al vacío.

Es curioso, por decir lo menos, que el Ministerio de Educación Nacional no se haya dado cuenta del contenido real del proyecto de ley, no reconozca el Plan Nacional de Desarrollo ni haya tratado los temas aquí mencionados a lo largo del denominado proceso de “socialización”. Es evidente que existe una distancia inexplicable entre la acción mediática que invita a “no dejarse engañar” y la propuesta presentada al Congreso de la República.