
LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y LA REFORMA A LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Por: Luis Aurelio Ordóñez B.¹ y Boris Salazar²

*Pero oigo exclamar por doquier: ¡no razones, adiéstrate, El
financista: ¡no razones y paga! El pastor: ¡no razones, ten fe!
Un único señor dice en el mundo: razonad todo lo que queráis
y sobre lo que queráis, ¡pero obedeced!*

(I. Kant)

RESUMEN

Tomando como punto de partida el enunciado filosófico del cual emerge la idea de autonomía universitaria, señalamos que su conquista está enmarcada en un proceso de larga duración, desde sus orígenes remotos, hasta la actualidad. En dicho proceso, el desenvolvimiento histórico de la universidad muestra las tensiones que han existido entre la autonomía de la comunidad universitaria y los poderes públicos que pugnan por controlarla. Entre dichas tensiones figura la política de subsidio a la demanda, en el marco del debilitamiento del Estado, y el avance de la mercantilización, tal como ha ocurrido en América Latina y en los Estados Unidos en las últimas décadas. Incorporamos la noción de bien público para ir más allá del dualismo simplista entre lo público y lo privado, dominante en la visión del Gobierno, en la que subyace la idea de que las universidades públicas son ineficientes, porque gozan de autonomía y no tienen disciplina de mercado.

1. Profesor titular, Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle. luis.ordonez@correounivalle.edu.co

2. Profesor titular, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad del Valle. E-mail: bosalazar@gmail.com

Fecha de recepción: 21 de marzo de 2013. Fecha de aprobación final: 25 de abril de 2013.

Nuestra hipótesis es que hay una relación directa entre el recorte sistemático de la autonomía y la caída de la calidad de la educación superior pública, legitimada en la composición política de los Consejos Superiores, en los que tienen primacía el gobierno y los sectores externos, convirtiendo a la autonomía universitaria en heteronomía. En esas condiciones el Estado mide y controla la calidad de la educación, pero no invierte en ella. Sugerimos que la clave para alcanzar una senda de desarrollo educativo superior no está tanto en las condiciones económicas y sociales de un país, ni en las reformas puntuales elegidas, sino en la permanencia en el tiempo de un conjunto de valores comunes que hagan de quienes realizan la actividad educativa (estudiantes, profesores, administradores, familias) los mejores evaluadores de su propio desempeño, en procesos en los que todos contribuyen a un propósito público que supera los intereses privados e individuales. Algo que sería imposible sin una autonomía plena.

Palabras clave: Universidad, Sociedad, Autonomía, Educación, Calidad, Valores, Democracia.

Clasificación JEL: I21, I23.

UNIVERSITY AUTONOMY AND THE REFORM OF HIGHER EDUCATION

Luis Aurelio Ordóñez B. y Boris Salazar

ABSTRACT

We start our argument from the philosophical foundation underlying the idea of university autonomy, suggesting that its realization is only possible within a long-duration process. Along this process, the historical development of the university has shown the unavoidable tensions between the university communities and the public powers pushing for its control. High within those tensions are the policies of demand subsidy, implemented within strategies directed at weakening the state, and promoting the commercialization of higher education, as it has been happening in the United States and Latin America in the last decades. We introduced the notion of public goods in order to overcome the false dualism between the public and the private, so keen to the government's vision, and from where springs the idea that attributes public universities' inefficiency to their autonomy and their notorious lack of market discipline. Our hypothesis is that there is a positive relationship between the systematic reduction of university autonomy and the fall in the quality of public higher education, premised on the political composition of university's boards of trustees, in which governments and external groups are dominant transforming university autonomy into heteronomy. In that context the state controls and measures educational quality but does not invest on it. We suggest that the key to reach an effective development path for higher education is neither in its social and economic capacities, nor in the specific educational reforms chosen, but in the capacity to adopt a long-run set of shared values that makes those in charge of educational activity (students, teachers, administrators, families, communities) the best evaluators of their own performance, within processes led by public purposes that overcome private and individual interests. But of course that would be a very unlikely outcome without full university autonomy.

Key words: University, Society, Autonomy, Education, Quality, Values, Democracy.

JEL Classification: I21, I23.

INTRODUCCIÓN

En el contexto de la modernidad, el enunciado filosófico del cual emerge la idea de autonomía universitaria, está en la formación para la mayoría de edad, en la libertad para hacer uso público de la razón. Es el legado de la ilustración que expresa el espíritu libertario y emancipador de la universidad para desarrollar el conocimiento y buscar la verdad.

La independencia de la universidad le permite analizar seria y desinteresadamente los conceptos e ideologías que prevalecen en la sociedad, propiciar el examen riguroso de las ideas referidas al mundo natural, social o de los valores, mediante la investigación y la reflexión sistemática, fundada en la razón y su potencial crítico. El uso privado de la razón, que sólo le permite a los individuos desarrollar las actividades que se les delega o impone, sin razonar, obedeciendo pasivamente las directrices del poder, es incapacidad de formular juicios propios sin la dirección de otro.

Desde luego se trata de enunciados bien complejos y polémicos, que suscitan diversos interrogantes, entre los cuales vale destacar aquellos orientados a dilucidar si un principio filosófico relacionado con el individuo es generalizable a una institución educativa y los que lo consideran un enunciado anacrónico, en el contexto de la posmodernidad, con sus visiones empobrecidas del ser humano.

Guillermo Hoyos, en una exposición reciente acerca de la autonomía universitaria, justifica la vigencia del principio kantiano afirmando que no es fácil encontrar un pensamiento más acorde con el sentido de la autonomía.

No hace mucho el profesor J. B. Schneewind tituló su Historia de la filosofía moral moderna como La invención de la autonomía aludiendo con ello a Kant no como descubridor sino precisamente como “inventor” de la autonomía, clave para entender las relación entre libertad y moral, fundamento de la modernidad. Así mismo John Rawls, desaparecido no hace mucho, pone en la base de su Teoría de la justicia su interpretación de la moral kantiana, de la cual afirma que lo más importante no es su sentido de universidad, sino definitivamente su idea de autonomía, condición para poder pensarse el hombre moderno como libre y a la vez como capaz de comprometerse con ideales de justicia, sin los cuales no es posible la construcción en términos de equidad de una sociedad bien ordenada (2004, 273).

Históricamente, la conquista de la autonomía universitaria está enmarcada en un proceso de larga duración. Desde sus orígenes, hasta la actualidad, las universidades reivindican autonomía y libertad frente a los poderes económicos, políticos o eclesiásticos. En dicho proceso, el desenvolvimiento

histórico de la universidad muestra, a lo largo de varios siglos, la tensión que ha existido entre la autonomía de la comunidad universitaria, como institución con misión y fines educativos propios, y los poderes públicos y privados que pugnan por controlarla.

En América Latina el referente es el *Manifiesto Liminar de la Universidad de Córdoba* (Argentina), redactado por Deodoro Roca, y suscrito por los miembros de la Federación Universitaria de Córdoba el 12 de junio de 1918, en el cual, los estudiantes enarbolaron –entre otras– las banderas de la autonomía, el cogobierno, la extensión universitaria, la libertad de cátedra y los concursos por oposición para nombramiento de profesores. En dicha Universidad, fundada en 1613, aún se conservaban las caducas estructuras tradicionales caracterizadas por la existencia de un Consejo Directivo vitalicio que excluía la participación de estudiantes y profesores en el gobierno universitario; la asignación de cátedras y cargos docentes se hacía por compadrazgo y existían normas confesionales que negaban la libertad de cátedra, de enseñanza y aprendizaje.

Para Carlos Türnnermann Berheim, presidente del Consejo Centroamericano de Acreditación y Consejero Especial del Director General de la Unesco para América Latina y el Caribe,

La Reforma de Córdoba de 1918 fue el primer cuestionario a fondo de nuestras universidades y señala el momento histórico del ingreso de América Latina en el siglo XX y del ascenso de las clases medias urbanas que, en definitiva, fueron las protagonistas del Movimiento [...] La Reforma de Córdoba replanteó las relaciones entre la universidad, la sociedad y el Estado. Hasta Córdoba, la universidad y la sociedad marcharon sin contradecirse, pues durante los largos siglos coloniales en la primera centuria de la República, la universidad no hizo sino responder a los intereses de las clases dominantes de la sociedad, dueñas del poder político y económico y, por lo mismo, de la universidad. El Movimiento de Córdoba fue la primera confrontación en una sociedad que comenzaba a experimentar cambios en su composición interna, una universidad enquistada en esquemas obsoletos. Si la República trató de separar la universidad de la Iglesia, mediante la adopción del esquema napoleónico que, a su vez, la supeditó al Estado, Córdoba trató de separarla del Estado mediante un régimen de autonomía (2004: 124).

Actualmente, la autonomía universitaria está consagrada legalmente en la mayoría de los países y elevada a principio constitucional. Y, la Declaración mundial sobre la educación superior atribuye a las universidades la función de

Opinar sobre los problemas éticos, culturales y sociales, con total autonomía y plena responsabilidad, por estar provistos de una especie

de autoridad intelectual que la sociedad necesita para ayudarla a reflexionar, comprender y actuar (París, 1998:2).

En Colombia, la reivindicación de la autonomía, hizo parte del ideario de la juventud universitaria desde 1904. En 1922 se realizó en Medellín el primer Congreso Nacional de estudiantes para discutir los planteamientos de la Reforma de Córdoba, divulgados previamente por Germán Arciniegas.

La ley 68 de 1935, de Reforma Universitaria, aprobada durante el primer gobierno de Alfonso López Pumarejo (1934-1938), estuvo inspirada en las ideas liberales de la época. En el Consejo Directivo (equivalente al Consejo Superior actual) compuesto por 9 miembros, se estableció la participación de dos profesores elegidos por el profesorado y dos estudiantes elegidos por los consejos estudiantiles.

Con la caída de la hegemonía liberal se inició el desmonte de la participación de los estamentos básicos en el gobierno de la universidad. El presidente Laureano Gómez (1950-1953) modificó la Ley 68 de 1935, otorgando una posición en el Consejo Superior a la Iglesia Católica y disminuyendo la participación estudiantil. Luego, la junta Militar expidió el Decreto 0136 de 1958, con el cual accedieron al Consejo Directivo representantes de la Iglesia y de los sectores industriales, comerciales y bancarios, con el propósito, según los legisladores, de estrechar los vínculos entre la universidad y las llamadas *fuerzas vivas* de la nación.

La lucha de los estudiantes continuó y tuvo un momento culminante en el Encuentro Nacional, realizado en Bogotá entre el 13 y 14 de marzo de 1971, con la participación de 30 universidades, en el que se aprobó el Programa Mínimo de los Estudiantes Colombianos, programa que incorporó reivindicaciones tales como: abolición de los consejos superiores universitarios y creación de órganos provisionales de gobierno en que estén representados mayoritariamente profesores y estudiantes y establecimiento del sistema de elección democrática de las autoridades universitarias.

Las reivindicaciones democráticas cristalizaron, efímeramente, en las universidades Nacional y de Antioquia –mediante la forma de cogobierno– y, en la Universidad del Valle, en los comités paritarios compuestos por profesores y estudiantes.

En 1972 fue desmontado el cogobierno y se inició un proceso dirigido hacia el establecimiento del control total de las universidades por parte del Estado, paralelo al otorgamiento de poderes excepcionales a los rectores que, con el tiempo, se convirtieron en permanentes.

PRIVATIZACIÓN Y AUTONOMÍA

Hace ya varias décadas, especialmente en diversos países de América Latina, se viene impulsando la política de subsidio a la demanda, en el marco del debilitamiento del Estado y la expansión del mercado, tomando como referente el escenario privilegiado del experimento privatizador realizado en Chile. A partir de 1973, en el marco de la dictadura, se adoptaron políticas educativas que convirtieron a las universidades en instituciones sin autonomía, totalmente controladas por el Estado para desarrollar un acelerado proceso de mercantilización y privatización de la Educación Superior, que ha llevado a la imposición de elevadas tarifas de matrícula, al endeudamiento excesivo de estudiantes y familias y a la inviabilidad financiera del sistema educativo.

En Colombia, se expidió el Decreto 80 de 1980, en cuyo Artículo 18 se reconoció jurídicamente la autonomía universitaria, *dentro de los límites de la Constitución y la ley*, para desarrollar sus programas académicos, designar su personal, disponer de sus recursos, darse su organización y gobierno. Igualmente se reconoció “el ejercicio libre y responsable de la crítica, de la cátedra, del aprendizaje, de la investigación y de la controversia ideológica y política”. El Consejo Superior quedó integrado por el Ministro de Educación o su delegado, el Gobernador del Departamento, un delegado del Presidente de la República, un Decano, un representante profesoral, un representante estudiantil, un egresado, y el rector con voz pero sin voto. El nombramiento de Rector de la Universidad Nacional quedó a cargo del Presidente de la República y en las demás universidades públicas a cargo del Gobernador del respectivo Departamento.

La Constitución de 1991 consagró, en el Artículo 69, el principio de la autonomía universitaria, considerándolo como componente primordial del Estado Social de Derecho, proclamado en el Artículo 1º de la Constitución Política. Autonomía entendida como la capacidad de autodeterminación, para autogobernarse y autodeterminarse, ejercer libertad de pensamiento y acción, con restricciones excepcionales.

Posteriormente, la ley 30 del 28 de diciembre de 1999, en el Artículo 28º, Capítulo VI, la reafirmó y, en el Artículo 64, especificó: El Consejo Superior Universitario es el máximo órgano de dirección y gobierno de la universidad y estará integrado por el Ministro de Educación o su delegado, en el caso de las instituciones de orden nacional, el Gobernador, quien preside en las universidades departamentales, un miembro designado por el presidente de la República, un representante del sector productivo, un representante de los egresados, un representante de las directivas académicas, un representante de los docentes, un representante de los estudiantes, un ex rector universitario, el Rector de la institución, con voz y sin voto. Es decir,

conservó la misma estructura del Decreto 80 de 1980, ratificando la doble participación del Gobierno Central, a través del representante del Presidente de la República y del Ministro de Educación y mantuvo la representación minoritaria de los sectores académicos. La dirección de las universidades públicas quedó a cargo del Consejo Superior y el Rector. El cambio consistió en la potestad para el nombramiento de Rector, pasando de la competencia del Presidente de la República o Gobernador del Departamento a la del Consejo Superior, dejando la definición de los procedimientos, requisitos y calidades, para ser reglamentados en los respectivos estatutos orgánicos de las universidades.

Dicha composición del Consejo Superior, con la primacía de los sectores externos, niega la autonomía universitaria al otorgarle el poder mayoritario a los sectores políticos y económicos y dejar a la comunidad académica con una exigua participación en el gobierno de la universidad. De esta manera, la autonomía que justamente significa independencia ante dichos poderes, deviene heteronomía.

Entre las funciones del Consejo Superior, figura: *Arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional*. Pero el Gobierno, a través del MEN, desde el año 2002 hizo toda clase de maniobras para que la asignación del presupuesto, se hiciera con base en los denominados *indicadores de gestión*, los cuales, a pesar de su apariencia neutral y objetiva, se convirtieron en eficaces instrumentos de presión para ejecutar la *Revolución educativa*, orientada básicamente a aumentar la cobertura, con iguales o menores recursos, es decir, a hacer más con menos, a expensas de la calidad.

En el año 2004 fue expedido el Decreto 3545, según el cual, el porcentaje total de las transferencias a las universidades públicas serían redistribuidas con base en indicadores de gestión, incrementando progresivamente el porcentaje de retención de la siguiente manera: para el año 2004 del 4%, para el año 2005 del 8% y para el año 2006 en adelante del 12%. Dicho en otras palabras, un porcentaje creciente de la asignación del presupuesto quedaba condicionado al cumplimiento de las metas del Gobierno. Contra este Decreto hubo movilizaciones de todos los estamentos en varias ciudades, especialmente masivas en Bogotá y, el entonces Rector de la Universidad Nacional, Marco Palacios, instauró una demanda por considerarlo violatorio de la autonomía universitaria y efectivamente, así fue declarado por la Corte Constitucional.

La autonomía para *Desarrollar sus programas académicos*, que corresponde a un aspecto esencial de la autonomía, resulta sistemáticamente vulnerada por una serie de decretos, entre ellos, el Decreto 2566, en cuyo Artículo 4º se ordenó que los contenidos de la Formación Integral sean de-

finidos por el Ministerio de Educación Nacional y se fijaron otras medidas de orientación académica, lo que permite ilustrar una política educativa de nítida estirpe napoleónica³.

Pero esta no es una tendencia exclusivamente colombiana. En los últimos cuarenta años, la universidad pública de los Estados Unidos ha sido sometida al asalto sistemático de fuerzas políticas que, usando su incidencia sobre las decisiones de financiación estatal de la educación superior pública, han logrado disminuir el gasto estatal en ese rubro, forzando el alza de matrículas, la mercantilización de los procesos investigativos y recortando la universalidad del acceso a las mejores instituciones de educación superior pública. El caso del estado de California es emblemático.

Desde los tiempos lejanos del ascenso de Ronald Reagan a la gobernación del Estado, el sistema de educación superior pública de California –el mejor de Estados Unidos y uno de los mejores del mundo– ha sufrido el ataque sistemático de políticos de derecha que han forjado sus carreras sobre la denuncia demagógica del carácter anti-americano, ineficiente, inmoral y derrochador de instituciones como la Universidad de California en Berkeley. El método de ataque ha ido mucho más allá de lo verbal: ha logrado un creciente recorte presupuestal, que ha puesto contra la pared a las universidades, propiciando la aparición de una nueva casta de administradores de lujo que intentan hacer competitiva a la universidad pública en el mundo del mercado. Los efectos de esta política son visibles en la transformación radical del crecimiento del gasto estatal per cápita en California en el periodo 1984–2004: mientras que el gasto en prisiones creció en un 205%, el gasto en educación superior cayó en un 12%. (Newfield, 2008: 266). Los datos no dejan duda acerca de cuál es la agenda política que ilumina este giro radical en la distribución del gasto estatal.

La fórmula usada para “salvar” la universidad pública no es nueva: venta creciente de servicios de consultoría y asesoría, investigación diseñada de acuerdo a las estrategias de las empresas, alza de matrículas, recorte de la proporción de profesores de tiempo completo, exclusión de las minorías y caída en general de la calidad académica. Una receta en la que tanto la autonomía universitaria como la calidad de la educación tienden a desaparecer como criterios fundadores de la misión universitaria.

Nuestra hipótesis es que hay una relación directa entre el recorte sistemático de la autonomía y la caída de la calidad de la educación superior

3. Napoleón sometió la autonomía a la ley del 10 de mayo de 1806 a las antiguas universidades francesas, nacidas con conciencia de autonomía frente a los poderes de todo orden; y las universidades quedaron sometidas a la plena injerencia del Estado y al servicio de las políticas oficiales, en el marco de modelo profesionalista proclive al confesionalismo ideológico-político.

pública. No es bueno olvidar que el recorte de la financiación estatal para la universidad pública va de la mano con el incremento sostenido de la financiación estatal de la investigación realizada por las mejores universidades privadas.

CONTROL DE LA CALIDAD VERSUS CALIDAD

De vuelta a Colombia, la autonomía universitaria ha sido restringida por el Ministerio de Educación, la creación del CESU, el SUE, el Consejo Nacional de Acreditación, los Conaces y otros organismos gubernamentales sustentados en la norma constitucional que establece la suprema inspección y vigilancia, para *controlar*, más que garantizar la calidad de la educación superior. Colciencias es un aparatoso instrumento de control de la investigación, que tiende a separarla de la docencia y excluirla de las funciones básicas de las universidades.

¿Cuál es la diferencia entre el control de la calidad y la calidad? ¿Y en qué sentido el control y medición estatal de la calidad van en contravía de la calidad educativa? El control de la calidad es el diseño y aplicación de un conjunto de normas que establecen y miden unos niveles mínimos y máximos para un conjunto de indicadores que representarían la calidad de los procesos de aprendizaje y de investigación de una universidad. Suponen que todas las instituciones educativas están situadas en algún lugar de la clasificación que resultará de la medición ejecutada, y que la tarea del Estado se reduce a establecer y administrar los métodos correspondientes. Es un Estado que controla la calidad, pero que no invierte en ella.

Los criterios de medición siguen normas internacionales. Exigen que las universidades nacionales sean juzgadas de acuerdo a los criterios que clasifican a las universidades del mundo. El índice que evalúa la calidad de las universidades del mundo es de origen chino. El ranking universitario Shanghai Jiao Tong (SIT) ordena a las mejores universidades según cuatro factores, ponderados de acuerdo a ciertos criterios: el número de egresados que hayan ganado premios Nobel o medallas Field (10%); la calidad de los profesores medida por el número que de ellos hayan obtenido premios Nobel o medallas Field⁴, así como el número de investigadores más citados en 21 campos del conocimiento (40%); el producto investigativo medido por el número de artículos publicados en Nature y Science y el número de citaciones en el Science Citation Index Expanded y en el Social Sciences Index (40%), y el desempeño académico medido por los índices mencionados, y ajustado por el número de profesores en cada institución (10%). (Burawoy, 2012: 140).

4. Un equivalente del premio Nobel en matemáticas.

Es fácil observar que pertenecer al cielo de las 100 mejores universidades del mundo es algo que está más allá de lo posible para cualquier universidad del tercer mundo. Incluso lo es pertenecer al cielo menor de las 500 mejores. Los resultados lo establecen así sin ninguna duda:

Los Estados Unidos dominan las clasificaciones con 17 en las 20 mejores, 40 entre las mejores 50, 54 entre las mejores 100, y 84 entre las mejores 200 (Burawoy, 2012: 140).

Visto desde el tercer mundo, el problema más grave no está en la situación en sí misma, sino en los efectos perversos que, sobre las políticas educativas, ha tenido el haber adoptado como criterio de calidad el ordenamiento que refleja la gigantesca desigualdad que separa a las universidades de élite de los Estados Unidos del resto de universidades del mundo. Parten de un ideal inalcanzable, de un modelo de extrema perfección, materializado en las grandes universidades de investigación e innovación de los Estados Unidos. Y no hacen más que confirmar la brecha creciente que las separa de las universidades y sistemas de educación superior del resto del mundo. Tomando como criterios básicos de calidad la excelencia de sus docentes y estudiantes, el monto de sus inversiones en investigación y desarrollo y su capacidad de innovación es evidente que la más alta calidad sólo será alcanzable por aquellas instituciones que llegaran a tener, en un mundo de una improbabilidad extrema, los recursos humanos y materiales y las trayectorias recorridas por las universidades de elite de los Estados Unidos.

En el mejor de los mundos el paradigma dominante sólo generará una competencia inútil y desesperada por unas capacidades y unos recursos escasos, manteniendo la desigualdad, creando menos riqueza, menos conocimiento, y dejando por fuera del mundo contemporáneo a la mayoría de la población. Los incentivos estatales compatibles con el paradigma del crecimiento no hacen sino profundizar los males existentes. Siempre habrá algunas universidades o colegios con la capacidad económica para atraer a los mejores profesores y estudiantes, y a los capitales más grandes, y producir mejores resultados en materia de investigación, innovación y formación, y habrá un número mucho mayor, y creciente, de universidades, institutos de educación superior y colegios que ni siquiera pueden cumplir con la tarea mínima de contribuir a la socialización de sus estudiantes.

Por supuesto, el Estado podría contribuir a cambiar esta situación invirtiendo en la formación de doctores, maestros e investigadores a escala masiva, y en todos los niveles del sistema educativo, para garantizar el *momentum* requerido por el desarrollo acelerado de la calidad. Pero ese no ha sido el camino elegido por el Estado colombiano. En su lugar, ha usado la

medición dudosa de la calidad para decidir quiénes van a usar, por ejemplo, los fondos para la innovación financiados con las regalías del sector minero.

La evidencia disponible muestra que las universidades y grupos mejor clasificados, con mayores conexiones con la empresa privada y con los políticos y funcionarios que sirven como intermediarios para elegir los campos de investigación prioritarios, recibirán la parte del león de los fondos destinados por el Estado a la promoción de la investigación y de la innovación. Las distancias entre los mejor financiados y conectados y los menos ser harán cada vez más grandes, generando un sistema desigual y de calidad mediocre.

La sustitución de la calidad por la medición de la calidad, o de las supuestas dimensiones que la componen, ha conducido a distorsiones cada vez mayores de los objetivos de la educación. La medición sistemática de la productividad de los profesores a través del impacto relativo de sus publicaciones y patentes ha llevado a la puesta en marcha de un sistema de vigilancia y planeación similar al usado, con resultados desastrosos, en la difunta Unión Soviética. El sociólogo Michael Burawoy describe con agudeza el sistema británico de regulación, muy similar al que hoy impone Colciencias en Colombia:

Así como los planificadores soviéticos tenían que decidir cómo medir el producto de sus fábricas, cómo desarrollar medidas de cumplimiento del plan, ahora también las universidades tienen que desarrollar sofisticados índices de producto, indicadores clave de productividad (KP), reduciendo la investigación a publicaciones, y las publicaciones a revistas arbitradas, y las revistas arbitradas a sus factores de impacto. Tal como la planificación soviética produjo distorsiones absurdas, calefacciones que no podían ser apagadas, zapatos que le servían a todo el mundo, tractores que eran muy pesados, porque los objetivos estaban medidos en toneladas, o vidrio que era demasiado grueso porque los objetivos estaban en volumen, así también ahora el monitoreo de la educación superior está repleto con distorsiones paralelas que obstruyen la producción (investigación), la diseminación (publicación) y la transmisión (enseñanza) del conocimiento.

La educación superior británica ha desarrollado una elaborada cultura de la auditoría que ha llevado a los académicos a dedicarse a sacarle provecho al sistema, distorsionando su producto –como publicar el mismo artículo en distintas revistas– mientras los libros son devalua-

dos, y creando y atrayendo celebridades académicas para mejorar sus puntajes RAE⁵ (Burawoy, 2011:30).

El Estado colombiano eligió el camino costoso del control centralizado de una calidad mal copiada de estándares internacionales y desechó el impulso real a la investigación y a la formación de profesores y estudiantes. Ha desarrollado sistemas sofisticados, aunque ineficientes, de medición de la calidad y ha evitado invertir en los procesos de formación, investigación y extensión que podrían situar a la educación superior en la búsqueda del camino hacia la excelencia.

Para controlar el crecimiento de las instituciones privadas, sin el mínimo de requisitos de calidad, se creó el Consejo Nacional de Educación Superior CESU, como organismo oficial vinculado al Ministerio de Educación Superior, con funciones de coordinación, planificación, recomendación y asesoría; se redefinieron las funciones del Instituto para el fomento de la educación superior, ICFES y se creó el Sistema Nacional de Acreditación, CNA, con el objetivo de garantizar los más altos requisitos de calidad de las instituciones de educación superior mediante el establecimiento de mecanismos de control y evaluación. El CNA comenzó su trabajo con criterios académicos, pero, progresivamente devino en un organismo más de control.

Colciencias, en trance de convertirse en un Departamento Administrativo ligado al Plan de Desarrollo del Gobierno, va a privilegiar la investigación en el sector primario con jugosos recursos provenientes de las regalías. Como lo observan los representantes profesoraes de la Universidad del Valle

En este panorama prácticamente la investigación básica fundamental, se acaba, pues no habrá recursos suficientes para su ejecución, como un elemento clave de un desarrollo social y económico con equidad; lo que tomará fuerza será la investigación contratada la cual estará al servicio de los requerimientos y necesidades de las locomotoras propuestas por el Gobierno (Corpuv Informa: julio 2012).

El tratamiento de servidores públicos a los profesores universitarios, sin ninguna consideración a la especificidad de su trabajo académico, llevó a la extensión del Código Disciplinario Único, que se aplica a los servidores públicos de otras instituciones del Estado. En algunas universidades, para imponerlo sin resistencia, se diseñó un modelo especial de vigilancia y control, compuesto de castigos y medidas ajenas al espíritu universitario, todo envuelto en una perspectiva dominadora y vigilante, una especie de

5. RAE: iniciales en inglés de Research Assesment System o Sistema de evaluación de la investigación. Equivalente al sistema de evaluación impuesto por Colciencias en Colombia.

Panóptico, (en el sentido de Foucault), para aplicar una técnica y un modo intimidatorio de ejercer el poder en las universidades.

En suma, se trata de un poderoso anillo de regulación y control estatal que viola sistemáticamente la autonomía de las universidades, propiciando su marchitamiento académico. Las restricciones a la autonomía no se limitan al gobierno de las instituciones; se extienden a la producción del conocimiento, a la enseñanza y la extensión, presionando una distorsión de las actividades académicas de las universidades públicas para reorientarlas hacia el cumplimiento de las normas gubernamentales y la búsqueda de recursos económicos.

AUTONOMÍA Y SISTEMA DE EDUCACIÓN

¿Deben ser autónomas todas las IES?

Algunas instituciones privadas requieren solamente autonomía financiera para invertir y no tener interferencias del Gobierno para organizar sus estructuras administrativas.

La autonomía académica es un proceso, un logro vital de sus estamentos, que no se otorga por parte del Estado, como concesión gratuita. Depende del rigor académico y corresponde a las universidades, independientemente de la formación técnica, tecnológica, profesional o de posgrado. Si la autonomía es independencia de todo tipo de interferencias para el desarrollo del conocimiento, no puede ligarse al carácter público o privado de las instituciones, ni a sus niveles formativos.

En todo el sistema educativo, desde la formación básica hasta la superior, se pueden apreciar los distintos niveles de la educación, cuyo análisis debería tener como hilo conductor los fines de la educación en cada uno de ellos, con sus respectivas características y notas distintivas.

La Universidad es una institución educativa del tercer nivel, cuya misión es la de formar a la juventud al más alto nivel, conservar la herencia cultural y ampliar las fronteras del conocimiento por medio de la investigación.

En el nivel terciario, las instituciones de Educación Superior, desde la promulgación del Decreto 80 de 1980, quedaron clasificadas en Instituciones de Educación Superior técnicas, profesionales, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y universidades.

La ley 30 se fijó como objetivo instaurar el sistema de acreditación y controlar la calidad de la educación superior y su expedición estuvo precedida de un debate en la Pre-constituyente de 1991 o “Congresito” y contó

con el aval del Congreso Nacional de profesores universitarios, reunido en Paipa, entre el 19 y 22 de noviembre de 1990, en el que se presentaron varias propuestas, entre otras, la de reconocer la autonomía universitaria; considerar la educación como un derecho, fundamental de las personas, condición de su progreso individual y colectivo; la de organizar el sistema nacional de universidades públicas y garantizar seguridad social para todos los estamentos universitarios.

Las universidades, para ser reconocidas como tales, según la ley 30, deben acreditar su desempeño con criterios universales en: investigación, científica o tecnológica; formación académica en profesiones o disciplinas; producción, desarrollo y transmisión del conocimiento y de la cultura. Específicamente, en el Artículo 19 estableció:

Son universidades las reconocidas actualmente como tales y las instituciones que acrediten su desempeño con criterio de universalidad en las siguientes actividades: La investigación científica o tecnológica; la formación académica en profesiones o disciplinas y la producción, desarrollo y transmisión del conocimiento y de la cultura universal y nacional.

Igualmente, se formalizó la potestad a las universidades para adelantar programas de especialización, maestrías, doctorados y post-doctorados, de conformidad con la Ley. En cuanto a su autonomía plena, resulta bien ilustrativa la Sentencia de la Corte Constitucional: *La universidad cuyo fundamento es el perfeccionamiento de la vida y cuyo objetivo es contribuir a la formación de individuos que reivindiquen y promuevan ese fundamento, a través del dominio de un saber y de la capacidad de generar conocimiento, reclamando su condición de fines en sí mismos y no meros instrumentos, es la universidad que requiere, para ser, del reconocimiento efectivo de su autonomía. Otro tipo de instituciones de educación superior, que fundamentan su quehacer en objetivos distintos, como por ejemplo la profesionalización, si bien son necesarias en el mundo moderno, no pueden proclamarse como universidades. Tal distinción subyace en la legislación de nuestro país, que distingue entre universidades y otras instituciones de educación superior, reconociéndoles autonomía plena, no absoluta, únicamente a las primeras* (Corte Constitucional, Sentencia C-2020 de 1997).

La formación técnica y tecnológica juega un importante papel en el proceso de cualificación de la fuerza de trabajo, como fuerza productiva directa, para responder a las necesidades del desarrollo económico que involucra cada vez más conocimientos y tecnologías avanzadas. Desde hace muchos años, hace parte de la formación universitaria, reglamentada mediante la organización curricular por ciclos propedéuticos.

En el sistema de educación superior, la formación universitaria prevalece sobre la formación técnica y tecnológica, tendencia identificada desde hace más de sesenta años, con una proporción que fluctúa entre 70% profesional y 30% técnica. Actualmente, el 66% de la educación superior es universitaria y el 34% es técnica profesional o tecnológica.

Actualmente se busca renovar la normatividad para desarrollar la política educativa dirigida a aumentar la cobertura, con énfasis en los niveles técnico y tecnológico, mediante los CERES, haciendo omisión de las condiciones en las que un programa es acreditado, en términos de los recursos humanos, físicos y logísticos, que no necesariamente se trasladan a espacios geográficos diferentes con el desplazamiento físico de los formadores o de la imagen virtual de los procesos de enseñanza aprendizaje. Es indudable que el mercado laboral requiere personas con formación técnica y tecnológica, que las universidades ofrecen y, especialmente el SENA, con calidad comprobada; pero la sociedad también requiere personas con alta formación académica, para atender los retos de la sociedad del conocimiento y de la economía global, una formación que cuesta y no puede ser reservada a unos pocos privilegiados en las instituciones privadas, con ánimo o sin ánimo de lucro.

En la ley 30°, Artículo 17, se especificó que las instituciones técnicas profesionales, estarían facultadas para ofrecer programas formativos *de carácter operativo e instrumental y de especialización en su respectivo campo de acción, sin perjuicio de los aspectos humanísticos propios de este nivel.*

En el siguiente, Artículo 18, que las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, estarían facultadas para ofrecer programas de formación *en ocupaciones, programas de formación académica en profesiones o disciplinas y programas de especialización.*

El desmesurado crecimiento de instituciones de educación superior, durante las décadas 60 y 70, al amparo de la libertad ilimitada de crear instituciones, produjo la desbandada de carreras disfrazadas de técnicas y tecnológicas que dieron lugar al conocido calificativo, de instituciones *de garaje*, sin ningún control de calidad. En 1992, existían 272 Instituciones de Educación Superior, entre las cuales 94 fueron clasificadas como universidades. La ley 30 les conservó el privilegio de ser autónomas, según lo establecido por el Decreto 80 de 1980 y le dio continuidad a los mecanismos jurídicos para que continuaran proliferando como instituciones técnicas y tecnológicas.

El otorgamiento de la autonomía a todas las IES fue un gran logro para los dueños de las instituciones privadas que pudieron incrementar tarifas, aumentar el número de estudiantes y crear el mayor número de programas,

sin la presentación de estudios de factibilidad y mucho menos del cumplimiento de los requisitos académicos.

El proceso expansivo de las instituciones de Educación Superior continuó sin mayores tropiezos y, entre los años 1999 y 2004, fueron creadas 46 nuevas instituciones, es decir, entre 9 y 10 en promedio anual, hasta alcanzar la cifra de 326, en el año 2004, distribuidas en cuatro tipos de instituciones: Técnicas profesionales 52, Tecnológicas 64, Universitarias 99, Universidades 112 (33 públicas; 79 privadas). La población estudiantil aumentó de 576.540 en 1995, hasta 1.112.574 en 2004. Como resultado del proceso de masificación y mercantilización se produjo un sistema complejo y fragmentado compuesto por instituciones de calidad diferenciada, la más baja *–de garaje–* asociada a la ausencia deliberada de mecanismos de regulación, dentro de un esquema de libertad de precios.

El estudio sobre la aplicación de la ley 30 realizado por Constanza Cubillos, publicado en su libro *Saldo rojo en la educación superior*, contiene importantes fuentes documentales y entrevistas definitivamente pertinentes, entre ellas, a algunos de los miembros de la Misión de Ciencia, Tecnología, del CNA, directivos universitarios, rectores, ex rectores de universidades públicas y privadas, directores y funcionarios del ICFES.

Marco Palacios, en una entrevista, comentó que las instituciones técnicas y tecnológicas podían obtener más ganancias, sin cambiar el nivel de enseñanza, pues el Decreto Ley 80 les había facilitado su propia promoción, para figurar como universidades y cobrar matrículas más elevadas.

Cuando, en 1992, se estableció que existían en el país 94 universidades, algunos analistas manifestaron que muchas de ellas eran llamadas así por razones arbitrarias, golpes de suerte o presiones políticas, sin una estructura académica consolidada, es decir, como concesión graciosa del Estado, sin haber conquistado el derecho a la autonomía.

En el Artículo 98 de la ley 30, que establece los requisitos y procedimientos para el reconocimiento de la personería jurídica de este tipo de instituciones, los fundadores de instituciones de educación superior privadas tienen que probar expresamente que se trata de *personas jurídicas de utilidad común, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones fundaciones o institución de economía solidaria*.

El ejemplo de la Corporación de Educación Superior del Trabajo o Universidad del Trabajo, resulta bien ilustrativo de la omisión de la norma, cuando su propietario, Rector y representante legal, Carlos Moreno de Caro, presidente de la Asociación Colombiana de Carreras Profesionales Técnicas (Acicapi), el 9 de diciembre de 1994, le manifestó al ICFES que había

decidido llamarla la *Universidad del Trabajo*. Así, sin mayores preámbulos, procedió “*en derecho*” a pesar de que académicamente se trataba de un procedimiento irregular, que para el ICFES, pasó inadvertido.

Carlos Moreno de Caro les ofreció a los alumnos de último semestre de todas las facultades de la institución un gran negocio: dinero a cambio de firmas para crear su movimiento *Defensa Ciudadana*. 50.000 firmas que efectivamente obtuvo en dos meses, el 21 de junio de 1995, con la ayuda de los estudiantes (Cubillos, 1998: 382).

Otro caso similar es el de la Universidad Cooperativa de Colombia, cuyo fundador y presidente durante largo tiempo, fue el parlamentario César Pérez –también fundador y presidente de la Fundación Universitaria Antonio Nariño–, motivo de escándalo nacional en la campaña al Senado para el periodo de 1998-2002, por la manipulación de las directivas para conseguir votos a favor de los candidatos Ricardo Lozada al Senado, y por la lista a la Cámara de Hernando Carvalo, hermano de la Secretaria general de la Universidad, Marta Carvalo (Cubillos, 1998: 399).

Efectivamente, a pesar de los artículos de la ley, inspirados en la norma constitucional de la suprema inspección y vigilancia para garantizar la calidad de la educación, la proliferación de IES seguía siendo incontrolada.

La ley establece que para que no se instaure el ánimo de lucro, las instituciones deben reinvertir las ganancias o los excedentes en la misma corporación o fundación que los produjo, para el mejoramiento del servicio, como por ejemplo: adecuación de planta física, biblioteca, equipo, laboratorios, talleres, contratación de profesores de tiempo completo. De lo contrario, si las ganancias solamente benefician a los fundadores, se configura el ánimo de lucro, al margen de la normatividad legal.

Si en el papel queda registrado que no existe “ánimo de lucro”, en la realidad es muy difícil comprobarlo, pues existen todos los mecanismos para encubrirlo a través de bonificaciones, falsificación de las firmas de beneficiarios, gastos contablemente maquillados en edificaciones, alquileres, compras de equipos y demás insumos para el desarrollo de la docencia, que figuran como excedentes invertidos en el mejoramiento del servicio, para una mejor atención al *cliente*, no para el lucro de los socios, ni para la comercialización del conocimiento, bien público por excelencia.

En el Informe preparado por Natalia Ramírez sobre las Memorias del Foro Internacional sobre reformas a la educación superior, realizado en Bogotá en abril de 2011, el sacerdote Joaquín Sánchez García, Rector de la Universidad Javeriana, considera que el Estado, con fundamento en el principio constitucional de la suprema inspección y vigilancia:

Debe fijarse en aspectos fundamentales: la constitución de instituciones de educación superior debe ser de excelente calidad. Hay entidades de dudosa calidad autorizadas por el MEN, la inspección debe comenzar desde el origen de las instituciones, los requisitos deben ser más estrictos para operar en el país (Ramírez, 2011: 3).

Por su parte, Carlos Andrés Núñez (representante de ACIUP), en el Panel sobre las perspectivas de las IES Técnicas, Profesionales y Tecnológicas, expresó:

Existe una autonomía total, unificada, que favorece no sólo un nivel sino todos los niveles. No compartimos la posición de fortalecer sólo lo técnico y tecnológico. La autonomía no va en contra de la regulación (Núñez, 2011: 4).

Próspero Posada, Presidente de ACIET, manifestó:

Hemos avanzado en temas de investigación pasando de un instituto descentralizado de orden nacional. Existen más recursos, más autonomía. Desde Colciencias la propuesta se debe hablar con propiedad de los requerimientos para investigación, la cual no tiene que ser solo objeto o función de las universidades... que mejor que ahondar en investigación en instituciones técnicas y tecnológicas (Posada, 2011: 4).

En uno de los apartes sobre las propuestas concretas que seguramente unificaron los planteamientos de los representantes de las diversas agrupaciones gremiales de las IES, figura:

La ley reconoce que la autonomía es aplicable ampliamente sin que exista diferenciación, la propuesta de las Instituciones de Educación Técnica y Profesional y Tecnológica es la siguiente: en el texto debería quedar claro cuáles son los criterios y los límites de las instituciones de educación superior. A veces la inspección y vigilancia se excede por buscar la calidad, se debe armonizar lo que significa autonomía con lo que es el soberano derecho que tiene el Estado de hacer vigilancia (2011: 4).

La misión educativa de la universidad le confiere una legitimidad singular, fundada en una lógica diferente a la del Estado, en la medida en que las actividades académicas que le son propias se desenvuelven en un campo definido por una racionalidad que solo es posible en la autonomía y la libertad de pensar creadora y críticamente. La misión del Estado y del Gobierno de turno está determinada por la lógica del poder que los sustenta, aunque compartan algunos propósitos convergentes con la universidad y en general con la educación.

UNIVERSIDAD PÚBLICA Y UNIVERSIDAD PRIVADA

En toda reflexión sobre la autonomía, resulta ineludible incorporar la noción de bien público, más allá del dualismo simplista, entre lo público y lo privado, incluso por oposición, sin dejar de lado la necesidad de actualizar los conceptos, atendiendo la pluralidad de significados y las críticas filosóficas planteada por Bobbio y otros filósofos contemporáneos desde hace muchos años. Es un debate académicamente válido que debe continuar en los foros académicos, sin omitir la desventaja de la noción de lo público al no poder definirse sin relación con lo privado.

Para algunos, especialmente para los funcionarios del Gobierno y sus asesores, todas las universidades son públicas, en la medida en que tienen como objetivo la prestación de un servicio público, que no se agota en el consumo individual, pueden estar a cargo de una institución pública o privada, al igual que otros servicios públicos, como el de la salud o el transporte. En el campo de la educación superior se evita la denominación de universidad pública y se prefiere designarla como oficial o estatal. El manejo ambiguo del concepto, unido al de la educación como servicio, permite incorporar a la legislación colombiana la modalidad de universidad mixta, que “legalmente” puede recibir recursos públicos para su financiación, tal como ha ocurrido en Chile, con efectos realmente catastróficos para las universidades públicas.

En el terreno de la academia se trata de una divergencia originada en la necesidad de complejizar y resignificar, para eludir el simplismo de la dualidad público-privado. Un debate completamente válido, que no puede dejar de lado las pretensiones políticas de privatizar el bien común. El hecho de que haya ejemplos de depredación y expropiación de lo público, por agentes inescrupulosos, sin ningún control por parte de los organismos gubernamentales que tienen la obligación legal de hacerlo, no necesariamente debe conducir a eliminar el concepto.

El Estado, al menos teóricamente, tiene como objeto el bien social, según todas las teorías antiguas y recientes; pero está soportado en poderes económicos particulares que determina, en buena parte, su rumbo. En particular, ciertos funcionarios del MEN, quienes ejercen el poder y lo irrigan a través de frondosos aparatos burocráticos, ligados a la educación en todos sus niveles, denigran de lo público, en particular de la universidad a la que estigmatizan como una organización anacrónica, ineficiente e inútil. Todo para cumplir las orientaciones del Gobierno de turno, enmarcadas en los parámetros internacionales de las grandes corporaciones financieras que tienen como perspectiva única desmontar las funciones sociales del Estado y privatizar el cubrimiento de los derechos ciudadanos, entre ellos la salud y la educación.

En dichas políticas subyace la idea de que la obligación constitucional del Estado de transferir recursos financieros a las universidades públicas le confiere, al Gobierno de turno, la potestad de administrarlas, sin consideraciones a su autonomía:

En los negocios comunes, el instituir una simple donación o una pensión o una fundación, da derecho a imponer condiciones que pueden llegar a la administración personal. Con apoyo en este ejemplo, se declararía luego que la Universidad, instituida por el Estado, debe ser administrada por él. ...pero en los negocios comunes también, cuando el dar es producto de una obligación, no produce el derecho de administrar; así encasen conjunto y no individualmente, ofrecen el doble carácter de obligación y derecho. Frente a los derechos individuales, el Estado solo tiene obligación: darles garantías. Frente a las obligaciones públicas del individuo, el Estado tiene derecho: el de aplicar las sanciones en el caso de violación. Pero en las funciones que se refieren al conjunto de los ciudadanos, el Estado que socialmente equivale a ese conjunto, aunque jurídicamente es su representante, es a un mismo tiempo el sujeto de derecho y el sujeto de la obligación: tiene el deber de instituir y administrar los servicios públicos, aunque el particular, individualmente, quiera impedirlo; tiene el deber de instituirlos y administrarlos, y, si falta, el particular puede pedirle que cumpla (Henríquez, 2011: 193).

Desde luego, no se puede suponer acriticamente que los grupos políticos de oposición al régimen político, los gremios o los representantes de los estamentos universitarios y sus delegados representan el bien común, frente a intereses mezquinos de los agentes privatizadores; el problema es mucho más complejo. Más aún, en el contexto de una democracia precaria como la colombiana, distorsionada por todo tipo de intereses legales e ilegales, conflictos violentos, negocios ilícitos y escandalosos problemas de corrupción e impunidad, en diversas esferas del Estado, que llenan de justificada desconfianza a la opinión pública, cada vez más escéptica y llena de incertidumbre. En un contexto tan complejo, debe buscarse un equilibrio centrado en una cultura de los altos valores, de una ética ejemplarizante y del control social a través de la participación democrática de los estamentos; exigencia de rendición de cuentas a los directivos y la posibilidad de revocatoria del mandato, a quienes se desvíen del interés general, del bien común, de los fines de la educación.

El control social debe estar guiado por los fines de la educación y la misión de la universidad, como legítima expresión del interés general. La Universidad debe ser Alma Mater, guardián de los más elevados valores de la humanidad y de la sociedad, un repertorio de valores del mundo de la cultura y de compromiso con la democracia, el diálogo y el uso público

de la razón. Bajo estas premisas puede buscarse un equilibrio que dé como resultado el avance del conocimiento, el desarrollo de todas las expresiones culturales, la búsqueda de la verdad y el compromiso con la sociedad que la sustenta.

Lo anterior puede lucir demasiado abstracto, pero una ilustración tomada de la realidad contemporánea puede hacerlo más terrenal y transparente. Es bien sabido que Finlandia ha puesto en marcha, en los últimos cuarenta años, una reforma educativa con un nivel de éxito (medido por pruebas internacionales) sólo comparable con el de Corea del Sur. La clave de su éxito no ha estado sólo en la mayor inversión *per cápita* en educación, ni en el rediseño de su sistema educativo, sino en la permanencia de rasgos menos tangibles a la cabeza del proceso. En un trabajo anterior caracterizábamos así la clave de lo logrado por los finlandeses:

Transversal a todo el proceso ha estado la activación de un conjunto de propensiones y de valores éticos y culturales que han permitido la movilización de recursos sociales que resultarían invisibles para estrategias basadas en puros incentivos privados. Es obvio que los valores y propensiones éticas y culturales que han coadyuvado al proceso finlandés no son replicables en otros lugares del mundo. Sin embargo, constituyen un horizonte fundamental para la construcción de reformas educativas en cualquier lugar del mundo (Salazar, Ordóñez, 2012).

Un evaluador externo de la experiencia finlandesa enfatizaba también el papel de los valores comunes en el éxito observado:

Más que sobre la introducción de reformas e innovaciones secuenciales, la política educativa Finlandesa ha sido edificada sobre un liderazgo sostenible, fundamentado en valores comunes y una visión compartida (Salhberg, 2007:150).

La interpretación de Salhberg permite ver desde otra óptica el problema de la autonomía y de la calidad en un contexto contemporáneo. La clave para alcanzar una senda de desarrollo educativo superior no está tanto en las condiciones económicas y sociales de un país, ni en las reformas puntuales elegidas, sino en la permanencia en el tiempo de un conjunto de valores comunes que hagan de quienes realizan la actividad educativa (estudiantes, profesores, administradores, familias) los mejores evaluadores de su propio desempeño, en procesos en los que todos están contribuyendo a un propósito público que supera los intereses privados e individuales.

En esta perspectiva, la autonomía deja de ser el camino hacia el aislamiento o la falta de control y se convierte en factor decisivo para que educadores, estudiantes y familias participen, creativamente y en total libertad de

pensamiento y de creación pedagógica e intelectual, en un proceso nacional de transformación del conocimiento y de la sociedad. En un comentario reciente sobre los resultados de las pruebas *Pisa* y la permanencia de Finlandia en el primer lugar, *The Economist* sugería una conclusión similar:

Un mensaje fundamental es que la cultura nacional importa más que la estructura del sistema educativo. Por lo tanto la lección principal para los planificadores puede ser poner la educación a la cabeza de la narrativa que una nación cuenta acerca de ella misma (2013, 62).

El Gobierno no entra en disquisiciones conceptuales; se limita a afirmar que la Constitución colombiana define la educación como un servicio público y diseña estrategias para que el Estado, siguiendo las imposiciones de las grandes corporaciones financieras internacionales, cuyo lema es eminentemente privatizador, delegue su responsabilidad a los estudiantes y sus familias, mediante el mecanismo de subsidio a la demanda.

En Alemania, las universidades reciben del gobierno

La organización y sus leyes, inclusive las reglamentarias, que se dictan oyendo a la institución. Pero son independientes para la elección de su gobierno propio, su rector y su Consejo; para su disciplina interna, que todavía conserva, del antiguo fuero, una limitada jurisdicción penal; y sobre todo para la enseñanza y la investigación. De hecho son independientes dentro del Estado Paulsen (Henríquez, 2011:195).

Para avanzar en el propósito de establecer la diferenciación entre universidades públicas y privadas, es preciso aceptar por una parte, que el acto fundacional, configura una nota distintiva esencial. Las públicas, fundadas por el Estado a nivel Nacional (ejemplo: U. Nacional), Departamental (ejemplo: U. del Valle), Municipal (ejemplo: U. Distrital). Las privadas –fundadas por órdenes religiosas, partidos políticos o simplemente socios fundadores–, aunque sus fines pueden ser de interés general. Desde luego, la noción de lo público no se agota en el acto fundacional y la financiación.

Por otra parte, en el complejo entramado de las relaciones Estado y Sociedad, incluidas las familias y los estudiantes, es preciso reconocer que siempre está latente la pregunta: ¿Quién paga?, ¿cuánto paga?, ¿cómo paga?, ¿con qué políticas distributivas? Hasta el momento solamente se conocen dos fuentes de financiación: la pública (transferencias de la sociedad a través del Estado) y la privada (matrículas, donaciones y venta de servicios).

Las universidades públicas, financiadas por la sociedad a través del Estado, tienen como misión velar por la educación superior hasta llevarla a sus más altos niveles, reafirmando su autonomía académica. Constitu-

yen un espacio vital para la construcción de lo público, por su relación con la sociedad y la primacía del debate académico sobre problemas de la sociedad, pero están gravemente amenazadas por las políticas estatales e internacionales. Internamente, altos funcionarios del MEN, compartiendo lineamientos internacionales, consideran que las universidades públicas (subsidiadas), son ineficientes, por culpa de la autonomía que es necesario eliminar para imponerles la disciplina de mercado.

Tal como lo observan Carlos Hernando Forero, Xiomara Zarur Miranda y Juan Carlos Malagón:

En el país, durante los últimos años, las autoridades gubernamentales del sector tratan de explicar el deterioro de la calidad de la educación superior como una consecuencia de la autonomía universitaria y de la Ley 30 de 1992 “por la cual se organiza el servicio público de la educación superior”. Con base en este supuesto, desde varias instancias se ha pretendido recortar esta nota connatural de la Universidad y romper con el necesario equilibrio entre el principio constitucional de la autonomía universitaria y la función de inspección y vigilancia por parte del Estado, para cumplir por esta vía los propósitos del mejoramiento, sobre lo cual hay consenso en la universidad colombiana, acuerdo que no conlleva resignar uno de sus principios, cual es el de ser autónoma” [Forero et al. 2004: 295].

Según Brunner:

Las universidades subsidiadas son ineficientes, no tienen disciplina de mercado, el argumento central de este enfoque fue desarrollado inicialmente por Buchanan y Devletoglu, quienes sostienen que en un modelo económico de universidades subsidiadas, ellas tenderán inevitablemente a comportarse ineficientemente debido a que los contribuyentes no ejercen control sobre el uso de los recursos que aportan, los estudiantes son consumidores que no pagan por el servicio que reciben y el control de las corporaciones reside en académicos y administradores que no venden el servicio que producen. Bajo estas condiciones las universidades se sustraerían de una verdadera disciplina de mercado y generarían un conjunto de ineficiencias (2007, 98).

Paradójicamente, para algunos actores del mundo universitario la autonomía es considerada un concepto difuso o anacrónico sin entender que las restricciones a la autonomía no se limitan al gobierno de las instituciones y se extienden a la producción misma del conocimiento. La pérdida de autonomía en la producción del conocimiento se proyecta a la enseñanza, la investigación y la extensión, en la medida en que las actividades académicas de las instituciones públicas se reorientan hacia la búsqueda de recursos

económicos, omitiendo el hecho de que el desarrollo de la academia riñe con la lógica mercantil.

En ocasiones, se trata de encubrir la intencionalidad de suprimir la autonomía por ser un supuesto factor de deterioro de la calidad de la educación. Con base en este supuesto, desde varias instancias se ha pretendido recortar

Esta nota connatural de la Universidad y romper con el necesario equilibrio entre el principio constitucional de la autonomía universitaria y la función de inspección y vigilancia por parte del Estado, para cumplir por esta vía los propósitos del mejoramiento, sobre lo cual hay consenso en la universidad colombiana, acuerdo que no conlleva resignar uno de sus principios, cual es el de ser autónoma [Forero et al. 2004:295].

La autonomía financiera de las universidades públicas es manejada por los rectores, quienes reciben las transferencias, mediante el sistema de PAC, y las ejecutan priorizando los gastos de funcionamiento. La autonomía financiera de las universidades públicas, requiere, por una parte, una financiación (subsidio a la oferta) acorde con el cumplimiento de la misión y el desarrollo de las funciones básicas; por otra, un control sistemático de la comunidad académica, para garantizar una ejecución presupuestal transparente y una educación con calidad, para responder a las necesidades de la sociedad. Desde luego, una rendición de cuentas a la comunidad universitaria, a los órganos oficiales competentes y a la sociedad, en su conjunto.

EL SUJETO DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Para garantizar la autonomía plena, en la realidad, es necesario reafirmar que debe ser ejercida colectiva y democráticamente por la comunidad universitaria y los cuerpos colegiados, en sus distintos niveles, siguiendo estrictamente los principios de democracia participativa, transparencia administrativa y rendición de cuentas ante la comunidad universitaria y la sociedad. El cogobierno es una alternativa, pero la participación en los cuerpos colegiados de la Dirección no se puede entender como condición necesaria y suficiente para el logro de la democracia y la autonomía en las universidades. La participación de los estudiantes y profesores en todos los ámbitos de la vida universitaria es condición esencial de su calidad académica, del cumplimiento de su misión y del desarrollo armónico de sus funciones básicas.

En una de las conclusiones del Foro sobre Autonomía, auspiciado por ASCUN, se reitera:

Los órganos emanados de la comunidad universitaria son los apropiados para tomar las decisiones sobre el desarrollo de la actividad

académica, algunas de las cuales resulta lógico atribuir a órganos que tengan exclusivamente este carácter (2004).

Externamente, la viabilidad del cogobierno y la autonomía, están articulados al contexto político del país. Internamente, el cogobierno precisa relacionar íntimamente autonomía y democracia, para promover los propósitos que debe tener la democracia moderna: de un lado, proveer una educación con calidad para toda la sociedad, sin exclusiones y, del otro, garantizar que la acción permanente de los estamentos universitarios impida la apropiación privada de lo público. Es la perspectiva de la construcción de un ambiente participativo y democrático, para resistir a las políticas privatizadoras externas e internas. Una estructura democrática interna es fundamental para desarrollar la autorregulación de las universidades, con base en el cumplimiento de su misión, al margen de presiones y agendas ajenas al *ethos* académico. Ante todo, para que mediante el ejercicio de la autonomía académica, administrativa y financiera que se les reconoce jurídicamente, puedan, sin ningún tipo de interferencia, desarrollar los programas académicos, definir la distribución y el manejo de sus recursos, para el logro de la misión y cuenten con procesos de acreditación reales en función de las necesidades de la sociedad y el avance del conocimiento.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASCUN (2004). *Autonomía universitaria, un marco conceptual, histórico, jurídico de la autonomía universitaria y su ejercicio en Colombia*, Bogotá: Corcas.
- Barnett, Ronald (Ed.) (2008). *Para una transformación de la universidad*. Barcelona: Octaedro.
- Brunner, J.J. (2007). *Prometeo de visita en América Latina*. Disponible en www.brunner.cl
- Brunner, J.J. (2007). *Mercados universitarios: los nuevos escenarios de la educación superior*. Informe final del Proyecto Fondecyt No. 1050138. Santiago de Chile.
- Burawoy, Michael (2012). *The great American university*, *Contemporary Sociology* 41: 139–149.
- Burawoy, Michael (2011). *Redefining the Public University: Global and National Contexts*. In: John Holmwood (ed.), *Manifiesto for the Public Education*. London: Bloomsbury, 27–41.
- Cubillos, Constanza (1998). *Saldo Rojo, crisis en la educación superior*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Constitución Política de Colombia (1991).
- Decreto 80 de 1980 (1980).
- Forero, Carlos Hernando; Zarur Miranda, Xiomara; Malagón, Juan Carlos, *Informe de relatoría en ASCUN* (2004, 295).
- Henríquez Ureña, Pedro (2011). *Las universidades alemanas y el estudio universitario*, en Jurado Valencia, Fabio. *Anfibios académicos: pedagogías, docencia y evaluación en la educación superior*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Hoyos, Guillermo. *Relaciones entre la universidad el estado y la sociedad*, en ASCUN (2004, 273).
- Jurado, Fabio (2011). *Anfibios académicos: pedagogías, docencia y evaluación en la educación superior*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Múnera, Leopoldo. *¿Hacia dónde va la universidad pública? Tendencias globales en política pública para la Educación Superior*. <http://firgoa.usc.es/drupal/mode/2075>
- Newfield, Christopher (2008). *Unmaking the public University: The forty years assault on the middle class*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Oppenheimer, Andrés (2011). *¡Basta de historias!* Bogotá: Debates.
- Rodríguez, José Gregorio, et al (2010). *Producción sobre lo público en la Universidad Nacional*. Colección Cuadernos del Seminario en Educación. Bogotá: Universidad Nacional.
- Sahlberg, Paul (2007). *Education policies for raising students learning: the Finnish approach*, *Journal of Education Policy* 22: 147–171.
- Salazar, Boris y Ordóñez, Luis Aurelio (2012). *¿Es posible evaluar las reformas educativas?* Informe Final de Investigación. Cali: Universidad del Valle.
- Sánchez García, Joaquín (2011). En *Memorias del foro internacional sobre reformas a la educación superior*, Bogotá.
- The Economist* (2013). Pisa envy, January 19th, 61-2.
- Tünnermann, Carlos (Ed.) (2008). *La educación superior en América Latina y el Caribe: diez años después de la Conferencia Mundial de 1998*. Bogotá: U. Javeriana.