

COLOMBIA: SÍ SE NECESITA UNA REFORMA A LA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Iván F. Pacheco

Consultor en Educación Superior, Research Fellow del Center for International Higher Education (CIHE) de Boston College y ex Director de Calidad para la Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional de Colombia
ivanfpacheco@gmail.com

En octubre de 2017, la Ministra de Educación, Janet Giha, declaró, en el marco del Consejo Nacional de Rectores de la Asociación Nacional de Universidades (ASCUN), que una reforma a la Ley 30 de 1992 (por la cual se organiza el servicio público de la educación superior) no era necesaria, pero que sí lo era repensar el sistema. Seis años antes, el presidente Juan Manuel Santos, al presentar el Proyecto de Ley 237, había dicho: “La Ley 30 de 1992 –con los beneficios que trajo en su momento– no se ajusta a los desafíos que hoy tenemos por delante”. Dos cambios se dieron en este lapso: la expedición del Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018), en particular el Artículo 58, y la expedición de la Ley 1740 de 2014, sobre inspección y vigilancia, para la cual el gobierno invirtió su capital político y el resultado final fue una ley que otorgó amplios poderes al Ministerio, generando preocupación entre las instituciones y académicos. Sin embargo, muchos de los temas que motivaron el proyecto integral de reforma, y otros proyectos anteriores, aún siguen sin resolver.

El sistema educativo ha crecido en complejidad. Durante los 25 años de vigencia de la Ley 30, el número de IES ha crecido (de 247 en 1992, a 287 en 2016); el número de estudiantes se ha cuadruplicado (de 519.729 en 1992, a 2.293.550 en 2015) y con él, la cobertura bruta se disparó (de 8.86% en 1992, a 49.4% en 2016), colocando a Colombia entre los países con sistemas masivos de educación superior, según la clasificación de Martin Trow. Además de los cambios cuantitativos, ha habido cambios sustanciales: la educación online y las nuevas metodologías para la entrega de contenidos han crecido en variedad y complejidad; el sistema de aseguramiento de la calidad también se ha hecho más complejo, la diversificación de tipos institucionales es vista como algo saludable para los sistemas masivos, y la internacionalización de la educación superior y la movilidad académica internacional han aumentado en el mundo a un ritmo inconcebible hace 25 años, aunque Latinoamérica ha tenido una participación marginal en este crecimiento.

Intentos de reforma

La Ley 30 ha sido modificada parcialmente al menos en doce ocasiones. En 2011, durante el primer período presidencial de Juan Manuel Santos, el MEN radicó ante el Senado el Proyecto de Ley 237, hasta la fecha, el más ambicioso proyecto de reforma a la Ley 30, y quizás el proyecto de mayor recordación en la opinión pública

“

Ha habido cambios sustanciales: la educación online y las nuevas metodologías para la entrega de contenidos han crecido en variedad y complejidad

”

porque generó férrea oposición por parte de estudiantes, docentes y rectores, lo que a la postre motivó el retiro del proyecto. Bajo la promesa gubernamental de abrir espacios de diálogo y concertación con la comunidad académica, el Consejo Nacional Universitario (CESU) lideró una serie de encuentros que llevaron a la producción del documento Acuerdo por lo Superior 2034, el cual también encontró oposición de parte de los estudiantes.

En el segundo período de gobierno de Santos, y al amparo del Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018), el gobierno realizó diversos esfuerzos para desarrollar un sistema de educación terciaria, aunque nunca quedó claro en qué se diferenciaba del sistema de educación superior ya existente. El propósito no era la reforma de la Ley 30, pero los objetivos fijados no habrían podido ser logrados sin una reforma legal. Inicialmente, el gobierno intentó hacer varios de estos cambios por vía reglamentaria, sin afectar el contenido de la Ley 30, pero el alcance de las modificaciones deseadas exigía una reforma a la ley. Posteriormente, el gobierno consideró la posibilidad de incluir varias de dichas modificaciones en un proyecto de ley que habría de ser tramitado con mecanismo excepcional previsto para los proyectos directamente relacionados con el recién firmado acuerdo de paz con las FARC (procedimiento conocido como “fast-track”). Esta iniciativa encontró, nuevamente, oposición de la comunidad de educación superior y nunca fue formalmente presentado.

Temas que deben ser abordados

Los proyectos anteriores y las necesidades actuales dan la pauta sobre lo que debe abordar la reforma pendiente.

1. Financiación de la universidad pública, actualmente basada en un modelo rígido que desconoce las diferencias en los niveles de complejidad de las instituciones, el crecimiento en la matrícula que la mayoría de ellas ha experimentado, y la creciente complejidad de la prestación del servicio educativo.

2. Financiación de las “no-universidades” públicas, que actualmente son entidades descentralizadas del Estado y están sometidas a una situación todavía peor que

la de las universidades, se encuentran ostensiblemente desfinanciadas y muchas ven la transformación en universidades como el único camino para garantizar su supervivencia.

3. Financiación de la demanda. El programa Ser Pilo Paga, definido como “un programa del Gobierno Nacional de Colombia que busca que los mejores estudiantes del país pero con menores recursos económicos, puedan acceder a Instituciones de Educación Superior acreditadas en Alta Calidad para cursar un programa de su elección”, ha sido objeto de profundos debates que han acaparado la atención, pero está lejos de agotar el tema para todos aquellos excluidos de la educación superior por falta de recursos.

“ El sistema de acreditación está notablemente desbordado. Es necesario repensar si la acreditación de programas tiene sentido dentro del CNA ”

4. Aseguramiento y fomento de la calidad. El sistema de acreditación está notablemente desbordado. Es necesario repensar si la acreditación de programas tiene sentido dentro del CNA, así como buscar mayor coherencia y articulación entre registro calificado (o sea, la verificación de condiciones de umbral), y la acreditación voluntaria (actualmente definida en Colombia como asociada a condiciones de excelencia). ¿Cómo se articula el sistema de aseguramiento de la calidad con las estrategias de fomento? ¿Debería pensarse en un sistema de calidad independiente para la formación técnica y tecnológica?

“ Tan importante como definir una verdadera tipología de IES es entender para qué se quiere diferenciarlas ”

5. Tipología institucional. La actual clasificación de instituciones no señala diferencias esenciales y reales entre los tipos de instituciones previstos. La Ley 30 define a las instituciones en función de los programas que

pueden ofrecer, pero legislaciones posteriores (por ejemplo, la Ley 749 de 2002) expandieron la oferta educativa permitida a las no-universidades. Tan importante como definir una verdadera tipología de IES es entender para qué se quiere diferenciarlas. En la actualidad, esto no es claro.

6. Educación Técnica y Tecnológica, Marco de Cualificaciones, y articulación y movilidad dentro del sistema de educación superior. Aunque relacionado con el aseguramiento de la calidad y la tipología de las instituciones, este tema es importante por sí solo y de valor estratégico para la productividad del país. El artículo 58 del actual Plan Nacional de Desarrollo dispuso la creación de varios sistemas. Los esfuerzos del actual gobierno por avanzar en esta dirección no fueron tan exitosos como se esperaba, pero no por eso el tema deja de ser importante.

7. Financiación a la investigación y la ciencia. Vale la pena mencionar también este tema que tradicionalmente se ha desarrollado en instrumentos normativos distintos, pero es de vital importancia para la educación superior. Esta breve lista no agota los temas, sino que ilustra algunos de los puntos de mayor interés.

“ Es justo decir que los cambios propuestos en el artículo 58 de la Ley del Plan no han sido logrados ”

Pasos por seguir o ¿quién le pone el cascabel al gato?

Poco han cambiado las condiciones que motivaron la propuesta de reforma en 2011, y es justo decir que los cambios propuestos en el artículo 58 de la Ley del Plan no han sido logrados. Dos temores principales pueden explicar la renuencia de los gobiernos a abordar la reforma: 1) al presentar un proyecto de ley al Congreso, se pierde control sobre su contenido. Como se dice coloquialmente: “Se sabe qué entra, pero no qué sale”; 2) la capacidad del movimiento estudiantil (y de los rectores)

para torpedear un proyecto de ley que no sea popular ha demostrado ser efectiva. Probablemente, si la iniciativa proviene de la misma comunidad académica, y ella le hace seguimiento a lo largo del trámite legislativo, estos dos temores puedan ser mitigados.

“ La Ley 30 de 1992, incluso con sus desarrollos posteriores, no corresponde a las necesidades actuales del país ”

Es evidente que este gobierno no piensa someter una reforma educativa en su último año de gestión. Es por esto que el presente es el momento adecuado para que la academia empiece a discutir qué cambios necesita la educación superior, y así alinear a los candidatos presidenciales en función de las reformas requeridas, o al menos, conocer su opinión al respecto. Ya hay elementos sobre los que avanzar en la discusión: el Proyecto de Ley 237, el documento Acuerdo por lo Superior 2034, el documento sobre el proyecto de Ley preparado por ASCUN, e incluso el Plan Decenal de Educación, entre otros; estos pueden servir como punto de partida. Hay algunos elementos que pueden modificarse sin cambiar la ley, pero esto no debe eclipsar el hecho de que la Ley 30 de 1992, incluso con sus desarrollos posteriores, no corresponde a las necesidades actuales del país.