

Neoliberalismo y políticas públicas

La reforma presupuestal de la universidad pública: Una formalización del esquema uribista de educación superior

VÍCTOR MANUEL MONCAYO

Ex rector y profesor
emérito de la
Universidad Nacional
de Colombia.

En la agonía de esta primera etapa del régimen político instaurado desde el año 2002, cuya prolongación pareciera estar asegurada en manos de un heredero legítimo o en las de otro espurio con nueva retórica, el Gobierno ha querido dejarle a su sucesor –disfrazado de reforma al financiamiento de las universidades y demás instituciones del sistema– el legado de la formalización de la política que en materia de educación superior ha venido adelantando.

El gobierno de Uribe inició su mandato con las instituciones derivadas de la Constitución Política de 1991 y de la ley 30 de 1992, pero bajo la dirección y orientación



Vladimir Maiakovsky, 1924. Serie de envoltorios de caramelos KRASNOARMEISKAIA ZEVEZDA.



Anónimo, Ucrania, sin fecha. Envoltorio del chocolate PEREDVIZHNOI (Movable).

de quien desde el Ministerio de Educación fue encargada de prolongar y ampliar su experiencia de redefinición de los procesos educativos adquirida en la administración distrital de Bogotá bajo las Alcaldías de Peñalosa y Mockus, que fue en buena medida la mejor escuela para esas políticas que después se han nacionalizado.

En efecto, gracias a las relativas bondades del esquema de la ley 30 de 1992, la universidad colombiana y, en general, el sistema de educación superior, habían logrado construir las primeras bases de una autonomía académica y financiera, en un contexto de relativa democratización de los gobiernos internos y de participación de las comunidades académicas y administrativas. En ese esfuerzo fue definitivo el sistema de financiación concebido por la ley 30 de 1992 que permitió, aunque de manera desigual, que el presupuesto de las universidades no decreciera en términos reales como consecuencia de la indexación ordenada por el artículo 86° de dicho estatuto y de la distribución por las propias universidades de los limitados recursos resultado del derecho al 30% de la variación del producto interno bruto, previsto en el artículo 87°. Es un modelo que de alguna manera se asemeja a un salario o ingreso básico adicionado con algo más por la productividad del conjunto de la economía, pero que no existía antes de la ley 30 de 1992, cuando era preciso que cada universidad regateara anualmente ante los Gobiernos



y el Congreso, o ante las corporaciones de las entidades territoriales, las sumas para funcionamiento e inversión.

Las decisiones adoptadas por las universidades para aplicar tales recursos fueron un importante ejercicio de autonomía académica, libre de toda injerencia de las orientaciones y directivas gubernamentales, que se materializó en planes de desarrollo debatidos y adoptados a partir de un ejercicio participativo, al menos en algunas instituciones que pudieron ser valoradas y contrastadas en el naciente Sistema Universitario Estatal, que, sobre la base de una cooperación equitativa entre las universidades públicas con distintos grados de desarrollo, supo resistir con claridad política los balbuceantes ensayos de interferir la autonomía universitaria.

Desde entonces era claro para las universidades que esa financiación que soportaba la autonomía académica era limitada y, por ende, insuficiente. Se trataba, por lo tanto, de adelantar la tarea misional con los mismos recursos, pues eso es lo que supone la regla de la indexación, para lo cual les fue preciso apelar a sistemas de racionalización y eficiencia internos, los cuales arrojaron resultados parciales o temporales, pero que progresivamente evidenciaban la imposibilidad de avanzar realmente en los planes y programas académicos. Las reivindicaciones de nuevos y mayores recursos encontraron siempre respuestas negativas por parte

de los Gobiernos bajo el argumento de la racionalidad del manejo presupuestal, aduciendo que se incrementarían las bases que anualmente debían ser actualizadas en armonía con las tasas de inflación.

Y fue precisamente esa circunstancia de insuficiencia presupuestal la que inspiró numerosos intentos gubernamentales para negociar el aumento de recursos en función de la pérdida de la autonomía académica, en otras palabras, para ofrecer nuevos ingresos a cambio de aceptar que con ellos se adelantarán determinadas programas bajo ciertas orientaciones trazadas por el Gobierno y concretamente por el Ministerio de Educación. En términos generales, esas iniciativas reposaban sobre la idea de que los nuevos recursos deberían ser distribuidos entre las universidades, que competirían por ellos en términos de determinados resultados medidos por ciertos indicadores. Esas ideas alcanzaron a plasmarse en proyectos de ley que no fueron presentados al Congreso o en normas de los Planes de Desarrollo, como





el del gobierno de Pastrana o el primero de Uribe, que fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional.

Ante esa imposibilidad legal de impulsar por la vía de la financiación un viraje en la política académica, el gobierno de Uribe optó por otros instrumentos que, en definitiva, han sido eficientes. En primer lugar, logró introducir, otorgándoles mayor importancia, en el modelo de indicadores para la distribución de los recursos de que trata el artículo 87°, criterios armónicos con la reorientación académica, como el que pone el acento en el valor per cápita de la formación, que desdeña la diversidad de los programas y las restantes tareas misionales de la universidad en el campo de la investigación y la extensión social, generando en las universidades la idea de que lo importante es el crecimiento cuantitativo de los cupos, sin importar las áreas académicas ni mucho menos su contenido cualitativo.

En segundo término, reorganizó todo el sistema alrededor de procesos de control de la oferta académica (registro calificado de programas, acreditación de los mismos, acreditación institucional, ECAES, crédito educativo, observatorio laboral, etc.), orientados a lograr cambios o reformas académicas que abandonaran la senda esencial de la formación profesional y disciplinaria fundamentada en el conocimiento, para abrir paso a la formación de manera segmentada y diferencial en destrezas y habilidades en el tratamiento de la información para una

nueva división del trabajo; en síntesis, para desarrollar el esquema de formación en competencias, imitando los esquemas europeos que se iniciaron con los principios de Bologna y fueron, luego, desarrollados en los programas Tunning y Strata.

Todo ello ha estado acompañado por un proceso de intervención deliberada en los gobiernos internos de las universidades y en un desmonte sin reforma legal de las atribuciones del CESU y del ICFES, para asumir el propio Ministerio de Educación las tareas de control y orientación; e igualmente por prácticas selectivas de asignación presupuestal, por fuera de las reglas de los artículos 86° y 87°, para las universidades que mejor se adaptaran al nuevo paradigma, y por el redireccionamiento de los recursos del subsidio a la demanda a través del ICETEX.

Los resultados de esas políticas y acciones gubernamentales han dado sus frutos. Las universidades han adoptado reformas académicas que acogen el nuevo paradigma; han acogido y fortalecido los

instrumentos de aseguramiento del tipo de calidad que se pretende impulsar; se ha desarrollado y ampliado la formación técnica y tecnológica en desmedro de la propiamente universitaria; la función docente ha cambiado de papel y ha favorecido la vinculación ocasional y temporal afectando las comunidades académicas estables; el estudiante está siendo acicateado para las formaciones flexibles y de corta duración con la falsa expectativa de empleabilidad; las universidades han disminuido la responsabilidad presupuestal del Estado acudiendo indiscriminadamente a la generación de recursos propios; los posgrados mercantilizados se ha convertido en fuente sustitutiva del financiamiento estatal; se ha generalizado el subsidio a la

demanda a través del sistema de crédito del ICETEX, que alimenta esencialmente a las universidades privadas adaptadas al nuevo modelo, etc.

Eso le permite decir al Gobierno que ha aumentado la cobertura y que ya llega a una tasa bruta del 35% que aspira a ampliar al 50% en 2019, ocultando, al mismo tiempo, el tipo de formación que promueve, la cual, incluso, disfraza como educación superior la que imparten el SENA o los llamados Ceres. Todo, además, favoreciendo una disminución real de la inversión efectiva per cápita de 5.69 millones en 1993 a 3,67 en 2008, y provocando un decrecimiento real del gasto estatal en las Universidades públicas como porcentaje del PIB, que ha pasado de ser el 0,292 en el 2002 a 0.112 en el 2008.

¿Qué pretende, entonces, la reforma parcial de la ley 30 de 1992 en materia de financiamiento de las universidades públicas? Definitivamente servir a la nueva política de educación superior que se viene agenciando, formalizándola bajo el manto de una aparente mejoría presupuestal para las universidades. En efecto:

- Si bien conserva la fórmula de indexación del artículo 86°, incluso extendiéndola a otras instituciones de educación superior y haciéndola más coercitiva para las instituciones del orden territorial, dispone que se aumentará en un punto porcentual en 2011, en 2 puntos en 2012 y en tres puntos de 2013 a 2019, pero bajo el condicionamiento de que su utilización



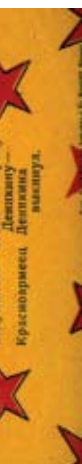
está predeterminada (cupos, formación académica, productividad académica e investigación), que esos mayores aportes van al Ministerio de Educación para que sea éste el que los distribuya “según el grado de complejidad de las instituciones” y a partir de los mecanismos que él mismo defina, teniendo en cuenta en el caso de la generación de nuevos cupos “el área del conocimiento, el nivel y la metodología del programa respectivo”.

Es decir que, además de una abierto y confeso desconocimiento de la autonomía académica de las universidades, se busca que los nuevos recursos, como ocurre con los que ha venido dando por fuera de la ley 30 de 1992, tengan una

orientación precisa en materia académica, obviamente en armonía con el nuevo modelo cualitativo de formación en función de las nuevas exigencias del mercado laboral y con las características diferenciales de esa formación según los tipos de universidad.

- Modifica el artículo 87° para ampliar los porcentajes adicionales de financiación proveniente del PIB (30% si la variación no es superior al 5%, 40% si la variación está entre el 5 y el 7,5% y 50% si es superior al 7,5%. Su distribución, sin embargo, queda absolutamente controlada, tal como ya lo ha logrado en la práctica para el porcentaje hoy vigente, pues el mecanismo de reparto lo define el Ministerio de Educación. La parte que se destine a investigación será una bolsa por la cual concursarán los profesores, que no controlarán ni orientarán las universidades sino el Ministerio de Educación.

Una vez más se produce una violación de la autonomía y un aseguramiento de la continuidad de la práctica que viene ocurriendo, conforme a la cual es el Ministerio el que impone los indicadores de distribución y los objetivos del gasto, lo cual obviamente se hará para los contenidos y orientaciones del nuevo paradigma



de educación superior, y para el sentido que quiera dársele a la investigación.

- Al lado de esa supuesta y engañosa financiación de la oferta universitaria, en la cual predomina el direccionamiento y la sujeción a las políticas gubernamentales contra todo criterio de autonomía académica, no podía faltar en el esquema la reafirmación de la política de subsidio a la demanda por la vía del crédito de ICETEX. Se trata, sin embargo, de una disposición puramente declarativa, pues no hay suma cierta para ese efecto y, de otra parte, la que se destine dependerá del instrumento de focalización que defina el Gobierno, lo cual garantizará también el mismo direccionamiento hacia el modelo nuevo de formación que se quiere impulsar. Además, son sumas que alimentan todo el sistema de Educación Superior y que, por la experiencia conocida, irán con certeza a alimentar el funcionamiento de las instituciones privadas en alta proporción. Finalmente, es la clara materialización de la mercantilización de la educación superior, pues tales “subsidijs de matrícula” asumirán la forma de crédito que pagarán las familias o los propios beneficiarios.
- El mismo sentido de financiación de la demanda, que por obvias razones no permite control de los recursos por parte las universidades en ejercicio de la autonomía, tiene el llamado “Fondo para la permanencia estudiantil” que manejará el ICETEX, para el cual tampoco se fijan cifras ciertas, pero si se advierte que también se administrarán con los criterios de focalización que señale el Gobierno Nacional. Nada hay allí que permita a las universidades o a las demás instituciones de educación superior, el manejo de su propio sistema de bienestar, como sería lo lógico.
- Y, finalmente, el esquema les devuelve a las universidades el 2% de su presupuesto que desde la ley 30 de 1992 permitía el financiamiento del ICFES y que sin disposición legal alguna pudo utilizar el Ministerio hasta el año 2009. Una decisión más que obvia, que fue fruto del debate dado en el año 2009 al discutirse el presupuesto para el año fiscal en curso.





Esa es, en términos muy precisos, la herencia de este Gobierno a quien vaya a continuar su obra en materia de políticas de educación superior. Es una formalización legal tardía de lo que viene haciendo el Gobierno y el Ministerio de Educación, con absoluto desconocimiento de la autonomía universitaria, que ni siquiera resuelve el déficit cercano a 600 mil millones, identificado por los rectores universitarios en el año 2009; que permite introducir el direccionamiento de las políticas, planes y programas de las Universidades hacia un modelo cualitativamente orientado hacia la formación por competencias y por inclusiones diferenciales en el sistema en función de las necesidades del mercado laboral, y que confirma el impulso y el fortalecimiento de mercantilización por la vía del crédito.

Las comunidades académicas afortunadamente hoy se están movilizando para impedir el “pupitrazo” legislativo que quiere regalar este Gobierno a su sucesor; para reivindicar la autonomía académica y presupuestal mancillada; para negar la engañosa formación por competencias que excluye a los estudiantes del verdadero conocimiento; para rechazar la conversión del servicio educativo en una mercancía en cuya provisión se deben comprometer cada vez menos los recursos públicos, y para reclamar una solución definitiva y estable de financiación directa a las universidades, que ellas puedan manejar autónomamente, ojalá establecida sobre la base de un porcentaje fijo del presupuesto general de la Nación o de una renta sólida y suficiente de destinación específica.