
A LA SOCIEDAD COLOMBIANA

***EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE
UNA NUEVA LEY DE EDUCACIÓN
SUPERIOR PARA UN PAÍS CON
SOBERANÍA, DEMOCRACIA Y
PAZ***

Mesa Amplia Nacional Estudiantil – MANE Colombia

Septiembre de 2012

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN	4
1. OBJETO DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	6
2. CONTEXTO GENERAL DE LA PROPUESTA	6
2.1. CONTEXTO INTERNACIONAL	6
2.2. CONTEXTO NACIONAL	7
2.3. CRISIS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR	10
2.3.1. Educación Técnica, Tecnológica y Formación Profesional	19
3. ALCANCE DE LA PROPUESTA	22
4. OBJETIVOS DE LA PROPUESTA	22
5. NUESTRA PROPUESTA DE EDUCACIÓN SUPERIOR	23
5.1. EL PAÍS QUE QUEREMOS	23
5.2. LA EDUCACIÓN SUPERIOR QUE QUEREMOS	24
5.2.1. CARÁCTER DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR	24
UNIVERSAL Y POPULAR	24
DEMOCRÁTICA	24
DERECHO FUNDAMENTAL Y BIEN COMÚN	25
DERECHO FUNDAMENTAL	25
BIEN COMÚN	25
PLURAL Y CRÍTICA	27
5.2.2. SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR	27
5.2.2.1. Definición de educación superior	28
5.2.2.2. Estructura organizativa que requiere el sistema de educación superior	28
5.2.2.2.1. Articulación al interior del sistema	29
5.2.2.2.2. Funciones del sistema	30
5.2.2.2.3. Papel del estado al interior del sistema	31
5.2.2.2.4. Direccionamiento del sistema	31
5.2.2.2.5. Relación del sistema de educación superior con la sociedad.	32
5.2.3. PRINCIPIOS RECTORES	32
AUTONOMÍA	32
Aspectos de la autonomía	33
Democracia y cogobierno	33
Financiación estatal de la educación	33
Libertad de cátedra	34
Libertad de aprendizaje	34
Libertad de asistencia	34
Libertad de investigación	34
Libertad de expresión, organización y movilización	34
Autonomía del campus (extraterritorialidad)	34
DIGNIDAD EDUCATIVA	34
CALIDAD EDUCATIVA (en el marco de la 'dignidad educativa')	35
Sujetos que construyen calidad educativa	35
Comunidad educativa	35
Papel del Estado	36
La sociedad	36
Aspectos de la calidad educativa	36

1. Niveles de democracia interna, elaboración de políticas y toma de decisiones	36
2. Integralidad de los procesos	37
3. Comunicación pública	37
4. Docencia y condiciones laborales	37
5. Investigación y proyección de la investigación	37
6. Proyección social de las IES (extensión)	38
7. Garantía de la calidad:	38
8. Base tecnológica	38
Procesos de evaluación, autoevaluación y acreditación	38
Evaluación y autoevaluación	38
 BIENESTAR	 41
Financiación del bienestar	41
 GRATUIDAD	 42
 PLURALIDAD	 42
5.2.4. FINES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR	42
5.2.4.1. EDUCACIÓN SUPERIOR Y CONOCIMIENTO	42
5.2.4.2. FUNCIONES MISIONALES	44
 DOCENCIA	 44
INVESTIGACIÓN	45
 PROYECCIÓN SOCIAL (EXTENSIÓN)	 46
 6. MARCO FINANCIERO SOBRE EL QUE SE SOPORTA NUESTRA PROPUESTA	 46
6.1. ASPECTOS GENERALES DE LA PROPUESTA DE FINANCIACIÓN	48
6.2. POSIBLES FUENTES DE FINANCIACIÓN	49
6.3. CRITERIOS PARA EL MANEJO DE LOS RECURSOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR	50
6.3.1. IES públicas	51
6.3.2. IES privadas	52
 7. MARCO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LA PROPUESTA	 52
7.1. LA EDUCACIÓN SUPERIOR COMO DERECHO FUNDAMENTAL	54
7.2. LA EDUCACIÓN SUPERIOR COMO BIEN COMÚN	55
7.3. LA GRATUIDAD Y EL ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR	56
Universalidad en el acceso	58
Acceso diferenciado	58
Requisitos para el ingreso	58
7.4. LA AUTONOMÍA Y LA DEMOCRACIA UNIVERSITARIAS	58
7.5. UNA EDUCACIÓN PARA LA SOBERANÍA, LA DEMOCRACIA Y LA PAZ	59
SOBERANÍA	59
DEMOCRACIA	59
PAZ	60

»PRESENTACIÓN

El movimiento estudiantil agrupado en la Mesa Amplia Nacional Estudiantil, MANE, los estamentos educativos y los sectores del pueblo colombiano que se han sumado a este proceso democrático de construcción de propuesta presentamos a la sociedad la siguiente Exposición de Motivos, donde se establecen los criterios políticos, jurídicos y filosóficos que deberán regir una nueva educación para un país con soberanía, democracia y paz.

Considerando que Colombia requiere políticas públicas que aporten soluciones estructurales a los graves problemas que históricamente ha afrontado la educación en el país, el presente documento se sustenta en la necesidad de adelantar un nuevo proyecto de ley que permita materializar una reforma democrática de la educación superior colombiana para garantizar que ésta se constituya como un derecho fundamental y bien común, para que responda a los intereses y necesidades nacionales y populares.

La presente es una apuesta política que recoge un conjunto de reivindicaciones históricas de los procesos sociales, democráticos y populares en materia educativa, representando así un avance para la construcción de un modelo integral de educación que contenga nuevos medios, principios y propósitos para la educación superior. No pretende, por consiguiente, adelantar ajustes parciales a la Ley 30 de 1992 en tanto ésta y sus reglamentaciones profundizaron la crisis de la educación superior. Tampoco se trata de un ajuste al proyecto de reforma de dicha ley presentado por el Gobierno de Juan Manuel Santos y derrotado por la movilización masiva y creativa de la MANE junto a la sociedad colombiana durante el año anterior, en tanto su enfoque neoliberal profundizaba la mercantilización y privatización de la educación, convirtiéndola en un nicho para el capital financiero y orientándola en función de un proyecto de país que en materia económica, política y social, excluye y margina a la mayoría de la población.

Esta exposición de motivos es el producto del trabajo mancomunado de las y los estudiantes colombianos articulados en la MANE, los sectores académicos, étnicos, democráticos, sociales y populares, quienes hemos asumido el compromiso con Colombia de generar una propuesta para una nueva educación.

Este proceso amplio, democrático y plural se ha desarrollado en dos fases: una primera que consistió en la oposición al proyecto de reforma a la Ley 30 de Educación Superior, y la fase actual que corresponde al proceso de construcción de nuestra propuesta de educación. Este ánimo democrático se ha correspondido con la forma organizativa de la MANE, pues ella es el espacio de confluencia de múltiples mesas amplias regionales, locales, universitarias y de las distintas IES públicas y privadas, igual que asambleas estudiantiles del país, grupos étnicos, organizaciones nacionales, colectivos académicos, y procesos organizativos de diversa índole; todos estos espacios, siendo el componente fundamental de la MANE, han provisto los insumos

principales para la construcción de nuestra propuesta, los que se han armonizado mediante el proceso de recolección y sistematización de los aportes y la información, en el que ha existido una interacción constante desde lo regional a lo nacional y viceversa, garantizando los principios de inclusión y construcción colectiva.

La propuesta para la educación superior de la MANE, cuyas líneas generales se encuentran aquí consignadas, ha recogido multiplicidad de voluntades adicionales a las estudiantiles mediante la creación del equipo dinamizador multiestamentario, de las comisiones académicas intersectoriales, la realización de los cabildos, debates, foros nacionales, y seminarios multiestamentarios e intersectoriales, así como de las interacciones que a través de relaciones individuales se han mantenido.

El proceso de construcción en los espacios ya mencionados ha contado con el acompañamiento, participación y apoyo de la academia, madres y padres de familia, organizaciones y asociaciones sindicales, de profesores/as y trabajadores/as, grupos culturales, sociales y políticos, así como de procesos populares que han visto en la MANE la posibilidad de materializar una nueva educación para un país con soberanía, democracia y paz. Lo anterior garantiza que nuestra propuesta no sólo responde a las voluntades más nobles y al más elevado espíritu democrático, sino al rigor académico que amerita un proyecto de esta magnitud e importancia histórica, pues se ha nutrido del apoyo de expertos con un amplio ejercicio de debate y crítica.

Por todo lo anterior, nuestra propuesta de Ley de Educación Superior es democrática, además de un claro ejercicio de soberanía y apuesta sincera por la paz, pues ha sido elaborada a partir de la amplia participación del pueblo colombiano.

Para avanzar en la consecución de los propósitos planteados, invitamos a todas las personas, hombres y mujeres, hijos, padres y madres, trabajadores, directivas, estudiantes y profesores de las IES y de secundaria, así como las diferentes comunidades campesinas, indígenas, afrocolombianas, raizales y palenqueras; a su vez invitamos a los diferentes procesos sociales, democráticos, políticos, productivos y de género a sumarse a nuestra labor, a continuar con este proceso de construcción democrática de una nueva Ley de Educación Superior.

1. OBJETO DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente documento tiene como propósito fundamental establecer los criterios de orden político, jurídico, académico y filosófico que permitan materializar la educación superior como un derecho fundamental y bien común de la sociedad colombiana, avanzando hacia la construcción de un Sistema de Educación Superior cuyo eje principal sea la educación superior pública garantizada y financiada plenamente por el Estado.

2. CONTEXTO GENERAL DE LA PROPUESTA

2.1. Contexto Internacional

Desde hace cuarenta años aproximadamente, en el mundo entero se han agudizado las transformaciones en el plano político, económico, social y cultural. La década de 1970 constituyó una fase de ruptura con las lógicas de producción predominantes en el momento, la contratación directa de las y los trabajadores y la garantía de sus derechos laborales. En 1973, particularmente, la crisis de producción y del petróleo puso en jaque al sistema económico mundial que debió adoptar el neoliberalismo y sus distintas tácticas –profundizadas a través de los lineamientos impulsados desde el Consenso de Washington en la década del 90–, como mecanismos para la recuperación de la tasa de ganancia y la superación de la crisis. Dichos mecanismos actualmente abarcan la privatización de lo público, la financiarización¹ y mercantilización de derechos como la vivienda, la salud, las pensiones, la educación y los servicios públicos, la flexibilización y precarización laborales, la doble explotación del trabajo, el reforzamiento de la división internacional del trabajo y la profundización de la dependencia y subordinación de los países de la periferia. En este contexto, el capitalismo, a través del sistema de producción generalizada de mercancías en su fase neoliberal y la globalización obligan, además, al abandono progresivo de las raíces culturales y étnicas, desconociéndose así los procesos, construcciones y acumulados históricos de las múltiples comunidades que habitan los territorios para introducirlas en las lógicas homogeneizantes existentes en el mundo occidental y a las dinámicas y lenguajes de los países dominantes. En este proceso de globalización, lo singular tiende a desaparecer, este fenómeno se evidencia, por ejemplo, en la aparición de industrias culturales, atentándose así contra la libertad de expresión y la pluralidad

¹ Financiarización significa que, en el proceso económico, la lógica financiera se sobrepone a la lógica productiva". Ver Financiarización: nuevo orden social y político, Artículo de César Giraldo Profesor Asociado Universidad Nacional de Colombia

y dejando de lado las particularidades de lo local. Al poner en evidencia el carácter impositivo del mercantilismo, se hacen visibles también sus consecuencias, que derivan en el sometimiento de la voluntad ante el gusto hegemónico y las industrias culturales, lo que implica un sesgo y obstáculo para la creación, el arte y la cultura. En ese contexto, el arte se reduce a la imitación y la reproducción ligadas al mercantilismo, con lo que se anulan las expresiones y visiones del mundo desde las particularidades individuales y colectivas de la cultura necesarias para transformar la realidad.

La responsabilidad de los Estados ha disminuido y cambiado, dejando de ser el ente que debe garantizar y viabilizar el ejercicio de los derechos, para pasar en la actualidad a posibilitar la desregulación del mercado, la especulación financiera y la explotación desmedida de los recursos naturales y de la fuerza de trabajo en los distintos países. El modo de producción capitalista en su fase neoliberal y la globalización han obligado, además, al abandono progresivo de las raíces culturales y étnicas, desconociéndose así los procesos, construcciones y acumulados históricos de las múltiples comunidades que habitan las naciones para introducirlas en las lógicas homogeneizantes existentes en el mundo occidental.

En la actualidad, existe una competencia continua y muy marcada entre los monopolios internacionales para dominar los nuevos mercados y nichos de producción; esto ha configurado un panorama mundial de despojo, invasiones y conflictos militares que evidencian lo agudo de una crisis que lejana a resolverse, ha aumentado la dominación desde las potencias económicas para garantizar nuevos nichos de mercado y acumulación a través de los ya mencionados fenómenos de mercantilización y financiarización de los derechos de las sociedades y los pueblos, constituyendo para ello a los países del llamado 'tercer mundo' como espacios privilegiados de recuperación de la tasa de ganancia. De esta manera, se han profundizado los niveles de represión contra los pueblos que en los distintos países y territorios se levantan por sus derechos fundamentales en justas y legítimas protestas, de las cuales el movimiento estudiantil se ha hecho partícipe, logrando que los casos de España, Canadá, Grecia, Inglaterra, Estados Unidos, Chile, Puerto Rico, Colombia y ahora México sean reconocidos y apoyados internacionalmente.

2.2. Contexto Nacional

En este marco, y para mantener el rol que el capitalismo en su fase neoliberal le ha puesto al país, los sectores dominantes han buscado

profundizar el modelo minero extractivo, de gran plantación agrícola y de despojo de la tierra, ya sea a través de la concentración y/o extranjerización de la misma, adoptando una vía que traza la reprimarización del sector productivo y la tercerización² de la economía como el camino a seguir, al tiempo que se aumentan los procesos de privatización de lo público presentes en los últimos planes nacionales de desarrollo. Entre éstos cabe señalar los casos emblemáticos e históricos de la salud y la educación, que luego de atravesar por un proceso paulatino de privatización de varias décadas, se expresaron concretamente en la Ley 100 de 1993 y la Ley 30 de 1992, como resultado de la entrada en vigor de la apertura económica en 1990; más recientemente se mostró la misma pretensión, esta vez con la administración de justicia y la derrotada reforma a la Justicia. Esta política de privatización se lleva a cabo mientras se restringen los derechos de la población y se disminuye el presupuesto nacional para el gasto social, se aumentan desmedidamente los rubros para el pago de la deuda pública, la guerra y el desarrollo militar, a la par que se otorgan beneficios y exenciones tributarias a las transnacionales y monopolios. En el TLC, en el Artículo 12 sobre Trato Nacional, el Estado encubre una maniobra dirigida a acelerar el proceso de desfinanciación de la educación superior pública, sumada a la promoción de una competencia perversa con instituciones extranjeras guiadas por el "ánimo de lucro. El artículo 11.4 sobre acceso a los mercados, no restringe tipos específicos de personerías jurídicas, abriendo la posibilidad del establecimiento de universidades con ánimo de lucro. Al abrirle paso al ánimo de lucro en la educación superior se acepta que existan instituciones que tengan como fin el usufructo, primando éste sobre los objetivos de garantizar la educación como derecho fundamental y bien común, que requieren una adecuada financiación para su pleno cumplimiento. Además, la cláusula sobre supresión de requisitos de desempeño en el artículo 10.9, niega cualquier posibilidad que tenga el Gobierno nacional para regular el desempeño de la prestación de servicios, imposibilitándolo para ejercer vigilancia y control sobre las garantías para la calidad a las IES extranjeras; además, elimina cualquier posibilidad de transferencia tecnológica, violando la autonomía propia del Sistema de Educación Superior y la responsabilidad de construir calidad educativa.

² Los conceptos de re-primarización y tercerización económica dan cuenta de la relevancia que han tomado los sectores primario y terciario de la economía en el país, a la vez que se debilitan los sectores de producción manufacturera e industrial. Los sectores primarios abarcan las actividades que se especializan en la extracción materias primas y recursos naturales, lo mismo que en la explotación intensiva de la fuerza de trabajo; el sector Terciario, incluye todas aquellas actividades que no producen mercancías, pero que son necesarias para el funcionamiento de la economía, por ejemplo el comercio, los transportes, los restaurantes, las comunicaciones, los hoteles, los servicios financieros, el ocio, los servicios de educación, los servicios profesionales, la administración pública, los servicios públicos entre otros.

La entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio con los EE.UU. y la negociación de otros tratados constituyen evidencias tanto de la intención de recolonización del país, como de las profundas diferencias existentes entre el proyecto que los sectores dominantes tienen para Colombia y las aspiraciones de soberanía, democracia y paz del movimiento social, popular y democrático que por medio de sus expresiones organizadas, ha luchado en las calles por la defensa de los derechos que pretenden ser mercantilizados y contra la pretensión de la unidad nacional de uniformar la vida política del país a través de la cooptación y la represión.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo del actual Gobierno con las cinco locomotoras (infraestructura, vivienda, agro, minería e innovación) tiene, entre otras, cuatro implicaciones muy serias que es importante señalar. En primera instancia, con el fomento de la explotación minero-energética se consiente la expropiación de los recursos naturales por parte de empresas transnacionales y monopolios a los que el Gobierno nacional otorga una serie de garantías y exenciones en el marco de la confianza inversionista. En segundo lugar, dado que la concepción de país que se encuentra en la idea territorial expresada en el PND se asimila al propósito de dar el país en concesión, se legitima la gran propiedad sobre la tierra al institucionalizar el gran latifundio e impulsar su extranjerización, que ha generado el despojo a los habitantes del campo y la inequidad social en todo el país. En tercera instancia, la sostenibilidad fiscal como principio de ordenamiento jurídico, político y económico del país, prioriza el gasto del presupuesto estatal en el pago de la deuda pública –interna y externa– y el gasto en guerra, dejando de lado la garantía de los derechos de las y los colombianos que hace varios años vienen siendo privatizados y negociados. Por último, y dada la continuidad de la política de seguridad democrática se reafirma la salida militar a la guerra.

En consecuencia, las políticas gubernamentales actuales atentan contra los principios de autonomía y calidad de la educación superior colombiana, teniendo en cuenta que para el Gobierno de Santos, ésta debe ser funcional a las cinco locomotoras, a la incursión del gran capital financiero, la venta de recursos naturales y la política de despojo y miseria que han engendrado un país cuyo dueño es la gran empresa privada extranjera mientras se legitima dicho estado de cosas a través de la fuerza y la cooptación.

A las problemáticas producto de la presente coyuntura, se unen también las dificultades históricas del país entre las que cabe destacar: la concentración generalizada de la tierra y la renta de la misma en pocas

manos, la pauperización de las condiciones de vida de las comunidades étnicas y campesinas, la existencia de fuertes estructuras patriarcales y confesionales que excluyen productiva y políticamente a los sectores LGBTI y a las mujeres (Según el DANE, las mujeres son quienes tienen menores garantías educativas y laborales³), el racismo estructural, la intención gubernamental de mantener el conflicto existente, el fortalecimiento de las políticas de confianza inversionista, la política de represión y violación sistemática de los DDHH, las libertades democráticas y la criminalización de la protesta social por parte del Estado colombiano, la securitización⁴ de la vida cotidiana y la creciente desigualdad social que se evidencia en la posición ocupada por Colombia como el tercer país más desigual del mundo con un coeficiente igual a 0,58⁵.

En este contexto, La MANE saluda el proceso de diálogo entre el Gobierno colombiano y la insurgencia como un paso importante para la solución política al conflicto. Continuamos exhortando, como hemos hecho desde el surgimiento del proceso de la MANE y su Programa Mínimo, a la salida política de dicho conflicto, reconociendo que las amplias mayorías del pueblo colombiano han clamado por la solución política en contravía de la degradación de la guerra y las soluciones de corte militarista.

2.3. Crisis de la Educación Superior

La situación actual de la educación nacional y la crisis por la que atraviesa están relacionadas, por otra parte, con factores de orden nacional e internacional inscritos en la mediana y larga duración histórica, es decir que ésta es un producto de las lógicas financieras y mercantiles propias del periodo neoliberal, así como del capitalismo dependiente y oligárquico que se ha configurado históricamente en el país. Los sectores dominantes han otorgado poca o nula importancia al

³ Véase <http://www.razonpublica.com/index.php/recomendado/900-la-discriminacion-laboral-tiene-cara-de-mujer.html>.

⁴ La securitización es la "inscripción de temas en la agenda de seguridad como consecuencia de la incapacidad o (falta de) voluntad política de abordarlos dentro de los marcos políticos y jurídicos normales". Se trata de la ampliación del concepto y la agenda de seguridad a aspectos que deben ser abordados en el ámbito de lo político, económico, social y ambiental. Está demostrado que el auge de las políticas de "securitización" no resuelve los conflictos sociales, sino que los aumenta al promover como contrapartida la proscripción de la posibilidad de disentir, impedir el acceso de las personas al goce de sus derechos civiles y políticos, así como a los derechos sociales económicos y culturales. Véase "Criminalizar la protesta y el inconformismo para "securitar" la universidad" de Frank Molano Camargo. Disponible en <http://elmacarenazoo.es.tl/CRIMINALIZAR-LA-PROTESTA-Y-EL-INCONFORMISMO-PARA--g-SECURITIZAR-g--LA-UNIVERSIDAD--.htm>

⁵ "La inequidad de ingresos entre la población colombiana también quedó establecida por el alto valor (58,5) del coeficiente de Gini. Según este, Colombia es el cuarto país del mundo más inequitativo en ingresos, después de Comoras, Haití y Angola." <http://www.unperiodico.unal.edu.co/vpp/article/treintanos-estancados-en-desarrollo-humano.html> Véase también el Informe de Desarrollo Humano de 2011 <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2011/descargar/es/>

fomento de la educación, siendo incapaces de articular y dar coherencia a la relación entre sus distintos niveles (preescolar, primaria, secundaria y superior), de este modo, la educación se ha construido como un proceso elitista, excluyente y orientado por los organismos de crédito multilaterales y monopolios internacionales, desvinculándose así de las necesidades e intereses nacionales y populares.

La educación colombiana ha estado marcada por una tendencia histórica de autoritarismo y antidemocracia que se ha agudizado en el marco del conflicto colombiano, del neoliberalismo y, además, del fortalecimiento del modelo homogeneizador que ha requerido hacer de ésta un instrumento funcional a sus intereses expresados a través de una serie de políticas desarrolladas en las IES, que se han caracterizado por la ausencia de democracia y autonomía, lo que ha limitado los espacios de participación, movilización y organización dentro y fuera de las mismas.

El neoliberalismo, en cuanto a la financiación de la educación superior, se evidencia en dos formas concretas. En primer lugar, la profundización de la desfinanciación de la oferta, es decir menos recursos para las instituciones públicas, y en segundo lugar, el aumento del incentivo a la demanda a través de programas de crédito y de sostenimiento promovidos por el Banco Mundial y agendados fundamentalmente por el ICETEX.

La primera consideración respecto al tema concierne a los rubros del Presupuesto General de la Nación, puesto que las dos prioridades de este son la deuda pública y el presupuesto en seguridad y defensa: Para el año 2012, el 26% del presupuesto estaba destinado al servicio de la deuda, resaltando que el 49% de ello correspondía al pago de intereses de la misma; en cuanto al gasto en seguridad y defensa, para el mismo año representó el 18%. Esto quiere decir que alrededor del 44% del Presupuesto General de la Nación se está destinando a estos dos rubros sacrificando y dejando de lado los gastos fundamentales para el bienestar de la población.

Cabe señalar que pese a que en la primera década del siglo XXI el crecimiento del PIB fue del 36% y del presupuesto de la Nación en un 57%, la inversión en el Sistema de Universidades Estatales tan solo creció un 5,73% mientras que el gasto en seguridad creció en un 66% y el monto en el pago al servicio de la deuda se duplicó en 9 años⁶.

⁶ Véase La deuda externa en Colombia y su efecto en el producto interno bruto en el periodo de 1988-2008 de Carlos Alberto Orozco Gómez. Disponible en <http://www.bdigital.unal.edu.co/5830/1/7706529.2012.pdf>

El gasto público en educación superior en relación al PIB se ha mantenido constante en toda la primera década del siglo XXI, correspondiendo aproximadamente al 1%. En un análisis más detallado sobre el destino de este gasto público en educación superior, se encuentra que el aporte a la oferta educativa ha ido disminuyendo como porcentaje del PIB, pasando de un 0,55% en 2003 a un 0,49% aproximado en 2011. Esto es, en gran parte, la causa de los problemas del Sistema de Universidades Estatales.

Al mismo tiempo, el porcentaje del gasto público en educación superior destinado a la oferta, es decir a las instituciones educativas, disminuyó: En el 2000, los aportes a la oferta representaban el 60% del gasto público, mientras que en el 2011 representaron únicamente el 40%. Esta inversión en la prioridad del gasto público en educación superior demuestra que el interés de las políticas neoliberales en educación es darle cada vez más prelación al incentivo a la demanda, pues éste pasó de representar el 40% al 60% del gasto, cumpliendo por completo las exigencias y objetivos de los préstamos del Banco Mundial con el ICETEX en los que se plantea la redefinición de esta entidad como financiera en su totalidad.

Por otro lado, El marco jurídico establecido en la Ley 30 estipula que el aumento de los aportes estatales a la educación superior debe ser igual al índice de Precios al Consumidor (IPC) como mínimo, lo que implica que el Gobierno nacional puede disponer de recursos adicionales para la educación. Sin embargo y de forma grave y reiterada, los gobiernos han desconocido esta disposición asignando los recursos para las universidades por debajo del IPC entre los años 2001 y 2004. El peor comportamiento del Gobierno Nacional se dió entre el 2004 y el 2005 cuando los aportes decrecieron en términos corrientes, es decir, el dinero girado a las universidades fue menor al año anterior desconociendo la inflación.

Esta desfinanciación en la que el Estado ha sumido a las instituciones estatales ha causado que éstas “diversifiquen” sus fuentes de recursos, así, mientras que en 1993 el 84% de los ingresos de las instituciones provenían directamente de dineros del Estado, en el 2008 ya se acercaban a tan sólo al 50%, obligando a las instituciones a aumentar la consecución de recursos propios a través del cobro de matrículas, que pasaron de representar el un 7% al 14%. Además se afectó la autonomía educativa a través del condicionamiento de nuevos recursos a indicadores de gestión y la inserción de funcionarios externos al ámbito educativo en los órganos de dirección y gobierno educativo, y se impusieron modelos de evaluación y certificación de la calidad elaborados

mayoritariamente por entidades multilaterales de crédito bajo lógicas empresariales y de satisfacción al consumidor que no permiten la realización plena de los fines misionales de la educación superior.

El Gobierno ha realizado, además, modificaciones normativas que han aumentado los gastos de nómina y funcionamiento de las instituciones educativas, sin embargo, éstas no han correspondido con la transferencia adecuada de recursos por el mismo. Estas modificaciones significaron, para el año 2011, 700.000 millones de pesos aproximadamente, de los cuales 260.000 millones provienen del Decreto 1279 del 2002 que aumentó los salarios de los docentes y reglamentó un sistema de puntos salariales; 250.000 millones que provienen de las reformas normativas referentes a las cotizaciones patronales en las pensiones; y 190.000 millones restantes que provienen de diferentes factores como el aumento en las cotizaciones para la salud y el decreto que puso en igualdad de condiciones laborales a los docentes y personal administrativo que trabajan por contrato, al obtener salarios en las mismas condiciones que el personal de planta.

Esta penosa situación se ha intentado disimular con medidas temporales, como es evidente en las últimas declaraciones del Ministerio de Educación Nacional, en las que se anuncian 2,4 billones de pesos contemplados en el Presupuesto General de la Nación para las universidades públicas para el 2013 que apenas cubren el 50% de los costos, y \$150.000 millones de pesos adicionales, es decir, menos de \$250.000 pesos por estudiante, sin contemplar la meta del MEN de crear 660 mil cupos para educación superior en 4 años. Esto significa recursos insuficientes teniendo en cuenta las necesidades, déficits, deudas y demás obligaciones en que han incurrido las universidades públicas.

Esta grave situación financiera de la educación superior parte de un falso supuesto que considera que la educación de calidad⁷ opera con costos marginalmente decrecientes, es decir, presume que las IES pueden seguir funcionando y cumpliendo sus funciones misionales con menores costos, lo que deja de lado las características especiales del sector educativo que refieren a que la estructura de costos de la educación es marginalmente creciente, lo que quiere decir que una unidad de conocimiento y de educación de calidad es más costosa que la unidad exactamente anterior, configurándose así una situación en la que, paralelamente al desarrollo

⁷ Para mayor precisión acerca del significado del concepto de calidad contenido a lo largo de la presente Exposición de Motivos, ver la definición de calidad educativa en el apartado de "Principios rectores de la Educación Superior" en éste mismo documento.

progresivo de la Institución, deben irse aportando cada vez más recursos. Partiendo de esta característica el rezago del gasto público en educación superior como porcentaje del PIB, resulta claramente inconveniente ya que la cobertura bruta ha pasado de 25,6% en 2003 a un 40,3% en 2011, lo que implica que no se ha respondido adecuadamente a las crecientes necesidades del sistema educativo.

Otro de los problemas del modelo de financiación es el desconocimiento de la importancia que tiene la inversión estatal en la educación superior, pues esta genera externalidades positivas que el mercado es incapaz de generar completamente por sí mismo. Lo anterior está estrechamente relacionado con la concepción que entiende que la educación y el conocimiento redundan en un beneficio social y no solamente para el individuo que lo adquiere. Frente a este aspecto característico, los decrecimientos reales y corrientes que se han dado en los aportes estatales resultan sumamente graves, llevando a las universidades públicas a funcionar con esquemas mercantiles alejados de una lógica propicia para el desarrollo del conocimiento que contribuya al logro de los intereses nacionales y populares así como al bienestar social.

La problemática situación producto del desfinanciamiento de la educación pública que conlleva a un acceso restringido, incentiva a las y los jóvenes colombianos a ver la oferta privada como una obligación o imposición: Dado que las IES privadas obtienen la mayor parte de sus ingresos a través del cobro de matrículas correspondientes al 87% de sus presupuestos, éstas hacen que los y las estudiantes recurran obligatoriamente al crédito educativo, ya que este se convierte en la única herramienta que les permite costear las altas matrículas y acceder a la educación superior. La política neoliberal en educación superior supone que ésta se encuentre en la capacidad de abrirse cada vez más a las necesidades apremiantes del sector financiero y transnacional para ubicarse y buscar la máxima utilidad posible. La crisis financiera internacional ha reducido la rentabilidad en países desarrollados y en sectores estratégicos de la economía, lo que conduce inexorablemente a que el capital financiero busque otras actividades alternas con mayor margen de utilidad para el provecho de la especulación financiera como es el caso de la educación.

Los préstamos contratados con el Banco Mundial han profundizado dicha política a través de la cual se financia fundamentalmente la línea de crédito ACCES. Estos recursos provienen de dos préstamos con el BM, uno en 2002 y otro de 2008, en los que se aprobaron 500 millones de dólares para el uso de la entidad. Con esto se demuestra con suficiente claridad

que la inversión del gasto público en educación superior que han realizado los gobiernos colombianos responde a las necesidades del capital financiero, volviéndose exigencias taxativas para los gobiernos antinacionales que conducen el Estado colombiano.

Recientemente, el Gobierno de Juan Manuel Santos y el Congreso expidieron la Ley 1547 de 2012, donde se estipuló que los créditos para estudiantes de estratos 1, 2 y 3 tendrán una tasa de interés igual al IPC, lo que desvirtúa la afirmación del Gobierno de que no agarrarán intereses por los créditos adquiridos con el ICETEX. Esto ocasiona que el endeudamiento llegue a nuevos sectores de la sociedad y que el retorno no sea menor al dinero prestado por el Banco Mundial. Al respecto vale la pena mencionar que a los estratos 4, 5 y 6 no se le modificaron las condiciones crediticias. Esto reafirma las intenciones del Gobierno de continuar con su política de incentivo a la demanda como forma de financiación para el sistema de educación superior.

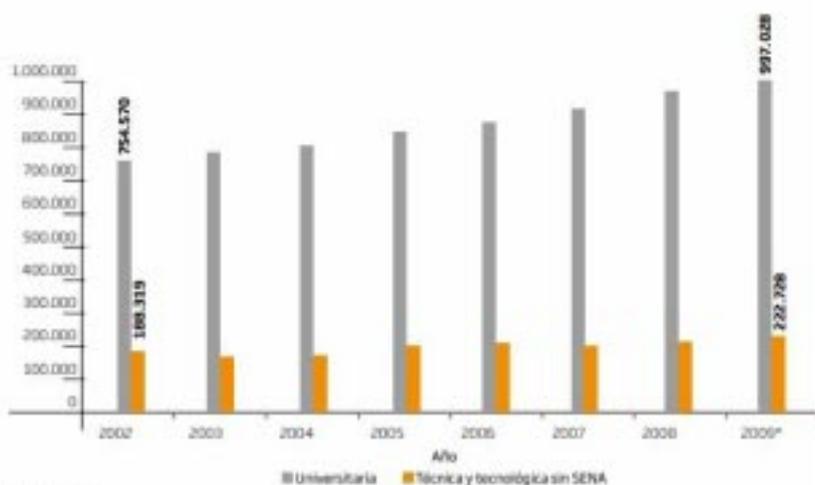
Como consecuencia de esta política, el Estado colombiano tiene una obligación financiera con el Banco Mundial, organismo multilateral prestamista del dinero que constituye los fondos del ICETEX, el cual hasta el momento ha desembolsado alrededor de 311 mil millones de pesos. Es decir que la expedición de esta Ley ha dejado como responsable directo de asumir el subsidio a la “tasa de interés real a cero” al Gobierno nacional y no al Banco Mundial.

En consideración del contexto esbozado anteriormente, la educación superior en Colombia se encuentra en una situación de crisis que le impide responder a las necesidades y aspiraciones de los sectores sociales, populares, étnicos y democráticos del país dados los bajísimos niveles de cobertura y la dificultad para el ingreso a la misma que se ilustran con el hecho de que solo el 40% de bachilleres acceda a la educación superior y que, adicionalmente, 3 de cada 4 provenga del 40% más rico en Colombia mientras que 1 de cada 40 provenga del 20% más pobre⁸.

Según la UNESCO, para 2007, la tasa de cobertura de la educación superior en Colombia era de 32,9%, encontrándose así por debajo del promedio de América Latina y el Caribe que era de 35,1%, e incomparable con el 108,7% de Cuba, el 80,9% de Puerto Rico, el 63,3% de Uruguay y el 78,1% de Venezuela⁹. Según Estadísticas del Ministerio de Educación Nacional, el aumento de la cobertura para la educación superior entre 2002 y 2009 representó la generación de sólo 200.000 nuevos cupos en educación universitaria y de apenas 34.900 en educación

técnica y tecnológica, mientras que anualmente se gradúan alrededor de 625.466 Bachilleres¹⁰. En cifras más precisas, la cobertura de educación media pasó del 57.4% al 75.8% entre 2002 y 2009 (18 puntos porcentuales) mientras que la educación superior pasó del 24.4% en 2002 al 35.5% en 2009, es decir, aumentó únicamente 11 puntos porcentuales.¹¹

Evolución de la matrícula del nivel de pregrado, 2002-2009



Las tasas de deserción por cohorte en los distintos niveles de educación superior son igualmente desalentadoras: para 2008 la tasa de deserción en la educación universitaria fue del 44, 2%; para la educación tecnológica, del 57,8% y para la educación técnica, del 67%.

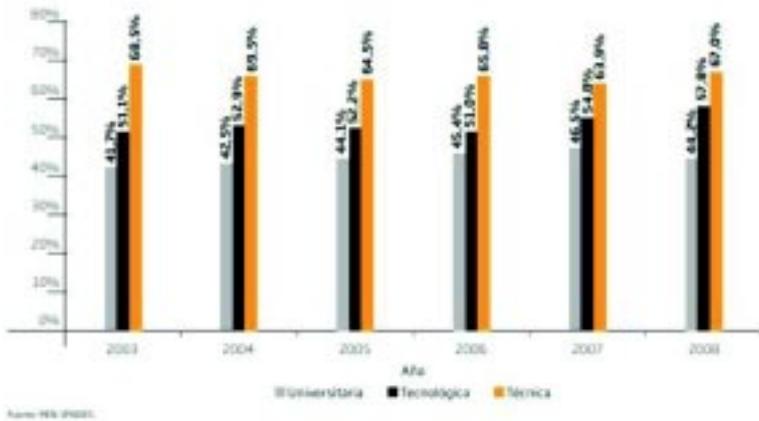
⁸ Equidad social en el acceso y permanencia en la universidad pública determinantes y factores asociados. Sánchez Fabio, Quirós Margarita, Reverón Carlos, Rodríguez Alberto.

⁹ Véase el ANÁLISIS DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR, SUBDIRECCIÓN DE DESARROLLO SECTORIAL. Universidad Tecnológica de Pereira. 2010.

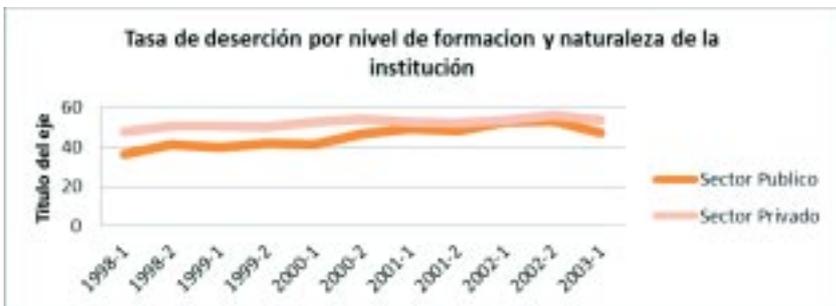
¹⁰ Véase Sistema educativo colombiano: comenzar por el principio, Francisco Cajiao, FENALPROU. Artículo Web disponible en <http://www.fenalprou.org.co/debate-ley-30/academia/383-sistema-educativo-colombiano-comenzar-por-el-principio-.html>

¹¹ Véase Educación Superior en Colombia: Cobertura y relevancia. Sergio Clavijo. Ministerio de Educación Nacional. Artículo web disponible en <http://www.mineducacion.gov.co/observatorio/1722/article-244352.html>

Tasa de deserción por cohorte



Sobre la base de las dramáticas cifras de cobertura y deserción de la educación superior en general, es necesario precisar que las estadísticas de deserción en el sector público han aumentado acercándose a las del sector privado de baja calidad, lo que evidencia el encarecimiento de la educación pública y el debilitamiento del sector, poniendo de presente el carácter excluyente de la educación superior del país. Nos enfrentamos, por tanto, a un sistema educativo que excluye e impide el acceso de gran parte de la población colombiana mediante diferentes mecanismos como la segregación y el servicio militar.



La Constitución de 1991, al consignar la educación superior como un servicio, dejó instalado el marco jurídico de acción para el neoliberalismo y su intromisión en todos los aspectos de la vida nacional. Sobre esta base, se implementó la Ley 30 de 1992 que debilitó la dirección y

orientación estratégica de la educación superior e introdujo la desregularización necesaria para el consiguiente proceso de privatización y mercantilización, dando así un lugar privilegiado a las instituciones privadas de todo orden para ofertar la educación, por ende, el crecimiento y expansión de la oferta de educación superior han estado guiados, no por las necesidades de construir un proyecto de Nación autosuficiente, soberana y autodeterminada, sino por intereses particulares –ya se trate de las demandas de uno u otro sector económico o de las presiones de gamonales regionales– que pueden evidenciarse en las agendas de investigación definidas por las IES y el recién creado Sistema General de Regalías, lo cual muestra que éstos ven en las instituciones públicas de educación superior, fortines clientelistas para administrar favores y saquear el erario público. En consecuencia, la comunidad educativa, que es quien debería construir la política pública de educación para encaminarla a la satisfacción de los intereses nacionales y populares, ha dejado de tener la capacidad de incidir y decidir acerca de los rumbos de la educación superior.

Las consecuencias de la Ley 30 se expresan en las distintas dimensiones y componentes de la educación superior: por una parte, se mantienen congelados los recursos para la universidad pública, conllevando esto la disminución de los recursos por estudiante y para infraestructura así como de los rubros para bienestar estudiantil.

El Gobierno colombiano adeuda, a la fecha, un billón de pesos a las instituciones educativas del país y se mantienen las brechas excesivamente amplias entre las instituciones de carácter regional y las de orden nacional.

AÑO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
U. Nacionales	814.892	882.765	951.520	1.015.427	1.066.833	1.150.040	1.213.830	1.234.328
U. Territoriales	605.056	624.359	662.662	690.728	125.873	198.729	846.688	860.089
TOTAL	1.419.948	1.507.126	1.614.182	1.706.155	1.792.706	1.948.769	2.060.420	2.094.417

Funcionamiento=Aporte ordinario + Concurrencia Pensiones + Diferencia IPC + Artículo 87 + Votaciones.

El año 2011 incluye las partidas apropiadas en el PGN.

La bolsa del artículo 87 y votaciones se incluyen en el total del sector pero no en la discriminación por origen

APORTES DEL GOBIERNO NACIONAL A LAS UNIVERSIDADES DEL ORDEN NACIONAL Y TERRITORIAL.

Fuente: Ministerio de Hacienda.

La educación universitaria prestada desde las instituciones privadas, por otra parte, representa actualmente el 50%, donde la gran mayoría son estudiantes con créditos estudiantiles del ICETEX o de entidades bancarias. La educación técnica y tecnológica se encuentra, por su parte, cada vez más precarizada, lo cual obliga a replantear las formas en que este tipo de educación está siendo abordado por el Estado.

2.3.1. Educación Técnica, Tecnológica y Formación Profesional

Existe un trasfondo político claramente identificable en torno a la orientación de la educación técnica y tecnológica y a su crecimiento. El Plan Visión Colombia 2019 señala que en la actualidad existe un 30% de técnicos y un 70% de profesionales. Al 2019 la meta esperada es que las cifras se hayan invertido. Esto implica que la educación técnica sea ofertada de manera exclusiva entre los sectores más pobres de la población y que dada la elitización, el acceso a la formación profesional sea cada vez más limitada para ellos.

A lo anterior debemos sumarle que el enfoque dentro de la postura gubernamental sobre la formación de técnicos y de ingenieros en el conocimiento tecnológico es precario, porque se ha centrado en la operación de la tecnología, lo que ha imposibilitado tener los recursos para hacer diseño, investigación e innovación, orientándonos como un país que “ensambla”, y creando la clase de profesionales que necesita este tipo de país.

Reflejo de esta realidad es que se ha puesto nuestro sistema educativo al servicio de los intereses del sector productivo que da predominio a una educación para el mundo laboral y no para la vida. Por eso hoy más que nunca tiene vigencia reivindicar una formación orientada al desarrollo de la conciencia social y de la capacidad de pensarse en relación con las y los otros, entendiendo la responsabilidad de este tipo de formación dentro de los procesos más avanzados del conocimiento, reconociendo también la técnica y la tecnología ancestrales que adquieren sentido por la función social y cultural que le son propias.

La situación descrita ha llevado a que se estigmatice a las y los técnicos profesionales y tecnólogos, existiendo un imaginario social de desconfianza frente a los conocimientos adquiridos por los mismos, por ello es necesario realizar acciones deliberadas que permitan cambiar el imaginario colectivo que pesa sobre estos niveles de formación.

Se hace preciso cuestionar la concepción de ciclo propedeúico, pues se viene materializando bajo la idea de formación entendida “como añadido”, es decir, el paso de un ciclo a otro de formación consiste en determinar el número de cursos que hace falta completar para alcanzar un título. Esta perspectiva desconoce que el paso por cada ciclo de formación debe producir cambios ontológicos y epistemológicos.

Sobre el contexto normativo, en el estudio que se viene haciendo sobre catorce leyes latinoamericanas de educación y de educación superior, encontramos una clara diferenciación entre las instituciones técnicas y tecnológicas y las

universidades. El rasgo de diferenciación es uno de los atributos más importantes que puede tener un sistema y no se entiende cómo en Colombia no se establece esa diferenciación.

Los rasgos de indiferenciación a los que se quiere someter al sistema, desde el poder gubernamental, producen un debilitamiento en su funcionamiento. Así lo podemos apreciar en un rápido vistazo al dato estadístico que presenta el Ministerio de Educación Nacional a través del SNIES en el que se da cuenta del crecimiento o decrecimiento de las instituciones de educación superior en los últimos 10 años.

Tal debilitamiento se expresa en la incapacidad del sistema de educación para operar funcionalmente de manera autorregulada ¡Vuna actividad propia del sistema!V. La autorregulación debiera mostrar un crecimiento sostenido de las instituciones de educación superior, pero los datos muestran decrecimiento en las instituciones de nivel técnico profesional y un crecimiento mayor que el esperado de las instituciones universitarias.

El recorrido histórico que se hace por las diferentes leyes que han regido la educación superior muestra el momento en que se produce la tergiversación del Sistema con la tendencia hacia la homogeneización. Las orientaciones normativas, especialmente las que contempla la Ley 749 de 2002, privilegian condiciones para la homogeneización entre instituciones de educación superior. En esta ley se plantea que cualquier institución puede ofertar cualquier nivel de educación. La propuesta de reforma de la educación superior planteada por el Ministerio de Educación Nacional del 2011, hizo explícito ese proceso de homogeneización que no es otra cosa que formalizar lo que ya se venía haciendo a través del mecanismo de los ciclos propedéuticos (que hace posible que una institución técnica oferte el nivel tecnológico y una institución tecnológica oferte el nivel profesional). Es preciso reconocer que esas tres formaciones están presentes dentro de la estructura formativa en profesiones y disciplinas.

El Ministerio de Educación Nacional y, en general, las instituciones que hacen parte del Sistema de educación tienen que comprender la importancia de que las instituciones desarrollen una vocación en la técnica, la tecnología, la ciencia o las artes que permita consolidar una tradición de conocimiento. Una institución técnica profesional que elige formar técnicos profesionales debe entender que una formación en la técnica implica una mirada sobre el objeto y sus procesos de gran complejidad, es decir la técnica es compleja, tan compleja como la tecnología y tan compleja como la ciencia, pero nos ha costado mucho en

Colombia hacer ese reconocimiento. El hecho de que una institución elija formar en la técnica implica una alta exigencia conceptual y de investigación para mantenerse en esa elección como institución, y el ethos se tiene que configurar en función de esa elección.

La Ley 30 ha favorecido también la estratificación como un elemento que ha puesto en condiciones de desigualdad, desequilibrio, y desconocimiento de su vocación a la formación técnica y tecnológica, pues la ha concebido como una educación de menor calidad que la universitaria, desconociendo su importancia para el desarrollo del país como un elemento no menor si no diferente, tanto desde los tipos de instituciones, como desde las modalidades y los campos de acción, situación que esta propuesta pretende solucionar.

La educación que imparte el SENA actualmente, bajo la mal llamada educación para el trabajo, promueve la formación de mano de obra barata, con baja cualificación y funcional al modelo de desarrollo. En contraposición a ello, debe otorgarse a las y los colombianos una formación profesional que sea integral, gratuita y de calidad, que contribuya a la formación de sujetos críticos y al cumplimiento de los intereses nacionales y populares. Es importante resaltar la relevancia que esta institución ha revestido para las y los trabajadores y la sociedad colombiana.

Ante esta situación, la propuesta de educación superior presentada por el Gobierno de Santos pretendía el recrudescimiento de la crisis presupuestal de la educación superior al profundizar los lazos de dependencia de la financiación de la educación superior con las instituciones financieras y el crédito ¡Va través del FODESEP, FINDETER y el ICETEX!V, tendiendo a cambiar drásticamente la relación entre los aportes de la Nación y los gastos reales de las IES, dando así la estocada final a la educación superior pública en Colombia. No obstante, y en contra de esta pretensión, el estudiantado y los demás sectores sociales, democráticos y populares, reconociendo que la Ley 30 de 1992 y la 749 de 2002, han significado el sacrificio de los principios misionales de la educación superior, hemos reafirmado la necesidad de que el Estado garantice la totalidad de la financiación para la educación superior pública. Por tanto la propuesta que erijamos desde la MANE debe garantizar el derecho a la educación por medio de la financiación clara a la oferta educativa, desmontando el negocio que el capital financiero ha puesto sobre la educación.

Es importante aclarar que en el transcurso del año 2012 el Gobierno de Juan Manuel Santos, en el marco de sus políticas neoliberales, le ha incumplido a la MANE y al país mediante el desconocimiento de la MANE como interlocutor válido del movimiento estudiantil ante la sociedad colombiana y el curso de iniciativas legislativas que pretenden reformar la educación superior aun cuando se había comprometido a no hacerlo tras las movilizaciones del 2011. Esto ha generado una violación permanentemente los derechos humanos y las libertades democráticas de estudiantes, docentes y trabajadores y trabajadoras, y una profundización del déficit financiero de las universidades el cual, según cifras del SUE, ya alcanza 11 billones de pesos al finalizar el año 2011.

3. ALCANCE DE LA PROPUESTA

Colombia precisa de políticas públicas que logren solucionar los problemas estructurales que aquejan a la educación superior. En este sentido, la presente Exposición de Motivos y la propuesta de Ley de Educación Superior constituyen un eslabón para potenciar y avanzar en la materialización de la educación superior como un derecho fundamental y bien común, consolidando un Sistema de Educación Superior cuyo eje sea la educación superior pública con plena financiación estatal.

Esta Ley de Educación Superior implica la interpelación de los principales problemas que afronta Colombia, cuestionando asimismo el modelo actual de país, el cual, por una parte desarrolla un modelo económico que presenta inequidades en la distribución de la riqueza, comportando altos niveles de pobreza y de exclusión y, por otra parte, al estar fundado en una economía de libre mercado apoyada en la guerra, cuenta con canales restringidos de participación democrática que limitan profundamente las garantías para el ejercicio de los derechos.

Es justamente en este contexto que la presente propuesta posibilita la construcción de un Sistema de Educación Superior, donde las IES planteen alternativas al neoliberalismo y aporten soluciones que contribuyan a la consecución de la soberanía del país, la democracia auténtica y popular, y a la búsqueda de vías para la realización de la solución política del conflicto armado. Es decir, una educación superior que, desde su quehacer, propenda por la resolución de las causas de los distintos conflictos políticos y sociales que se presentan y se han presentado en el marco de nuestra historia, avanzando hacia la consolidación de nuevas formas de gobierno y participación.

La nueva Ley de Educación Superior debe apuntar al fortalecimiento de la educación, la ciencia, la técnica, el arte, las humanidades, la cultura y las fuerzas productivas, teniendo en cuenta que para ello se debe desenvolver en las mejores condiciones para construir un país con soberanía, democracia y paz.

4. OBJETIVOS DE LA PROPUESTA

- Q Consolidar la educación superior como un Derecho Fundamental e inalienable y como un Bien Común de la sociedad colombiana.
- Q Avanzar hacia la construcción de una educación superior nacional con calidad educativa, popular, científica, humanista, artística, democrática, autónoma, crítica, intercultural, pluriétnica y antipatriarcal que garantice la independencia tecnológica, científica y cultural de la sociedad colombiana.
- Q Construir un Sistema de Educación Superior que garantice su coherente articulación, funcionamiento y orientación, tomando como núcleo central la educación superior pública con financiación estatal.
- Q Avanzar hacia la solución estructural de las problemáticas históricas de la educación superior en Colombia.

5. NUESTRA PROPUESTA DE EDUCACION SUPERIOR

5.1. EL PAIS QUE QUEREMOS

Partimos de la premisa de que a toda idea de país corresponde un modelo de educación y que todo modelo educativo aporta a la edificación de una sociedad. Es por esto que la propuesta de educación superior planteada por el movimiento estudiantil y la comunidad educativa junto a los procesos sociales, democráticos y populares, busca avanzar en la construcción de un proyecto de país que se base en la soberanía, la democracia y la paz. Se propenderá, por tanto, por una educación con vocación transformadora que, desde su quehacer científico, técnico y cultural, cuestione y contribuya a la superación de las distintas formas de dominación y exclusión, posibilitando una vida integral tanto individual como colectiva donde se pueda imaginar, crear y transformar.

Soberanía

Entendemos la soberanía como un acto de autodeterminación de los pueblos en el conjunto del territorio colombiano, que rechaza el condicionamiento de agentes externos en el curso de las diversas acciones sociales, políticas, económicas y culturales del país. Por tanto, es un proceso que avanza hacia la construcción de dinámicas productivas propias en armonía con la naturaleza y el territorio, el reconocimiento de la diversidad étnica, cultural, sexual y de género y la consolidación de un sistema político, económico y cultural independiente y autónomo. Todo esto implica que nuestro país abogue por el establecimiento de unas relaciones internacionales económicas, políticas y culturales de cooperación en pie de igualdad, basadas en el beneficio recíproco y el respeto mutuo que deben configurarse en torno a la integración de los pueblos de Latinoamérica y el mundo.

La educación superior, en el ejercicio de su autonomía y en el marco de sus fines misionales, propenderá por generar programas académicos, investigativos y de proyección social que propicien el logro de la soberanía nacional.

Democracia

Consolidar un país con soberanía implica, a su vez, la construcción de una sociedad con democracia auténtica y popular. Para esto es preciso que la democracia garantice el ejercicio de los derechos y permita que la pluralidad de intereses e identidades se expresen, participen y decidan con entera libertad a lo largo y ancho del país.

Paz

Aspiramos construir una Nación y un país en paz y con justicia social. Es por esto que exhortamos a la solución política del conflicto y, en el marco de la autonomía educativa, a participar en esta desde la academia brindando posibles salidas y gozando de plenas garantías y libertades democráticas para ello. Descalificamos la degradación de la guerra y rechazamos soluciones de tipo militarista que solo hacen que el país sucumba ante la violencia.

Aspiramos también a aportar a la solución de los distintos conflictos políticos y sociales que se presentan y han presentado en nuestra historia, así como en la consolidación de escenarios para la discusión en torno a la construcción de la paz.

En últimas, Colombia necesita un modelo educativo que contribuya a dar respuestas a las diversas problemáticas políticas, económicas, sociales y culturales del país. Para esto, se requiere una nueva política fiscal que coloque como salvaguarda estratégica del Estado al bienestar social de la población antes que el financiamiento de la guerra y el pago de la deuda pública en el marco de la crisis política, económica y social que atraviesa el país. Esto implica que como comunidades educativas aportemos en la definición de políticas que busquen superar, entre otras cosas, la situación actual de las comunidades, la ciudad y el campo colombiano, por proteger el ambiente y la naturaleza, así como ampliar las posibilidades para una vida plena, libre y creadora. Solo así podremos cerrar la gran brecha de desigualdad y promover la soberanía, la democracia y la paz como estandartes de nuestro proyecto nacional.

5.2. LA EDUCACION SUPERIOR QUE QUEREMOS

5.2.1. CARACTER DE LA EDUCACION SUPERIOR

Los sectores sociales, democráticos, étnicos y populares entendemos que los elementos que se explican y desarrollan a continuación deberán conformar una educación superior que sea:

• UNIVERSAL Y POPULAR

La educación superior es universal y popular, por lo que se debe garantizar la equidad en el acceso, permanencia, disfrute y goce de la misma; es decir, quien quiera acceder y permanecer en la educación superior debe poder hacerlo sin importar su condición física, étnica, sexual, de género, social, económica, cultural y/o política. La educación superior es, así mismo, portadora de un proyecto de país en un sentido político, académico, económico y cultural, razón por la que está en función de las múltiples necesidades e intereses nacionales y populares colombianos.

• DEMOCRÁTICA

El sistema de educación superior se construye a partir de criterios democráticos de discusión colectiva en los procesos de elaboración, creación, potenciación, intercambio, desarrollo, transmisión, apropiación y aplicación de los diversos contenidos y conocimientos. Estos se obtienen a través del diálogo entre estudiantes y docentes, potenciando así las capacidades de transformación y creación de los individuos y las comunidades; es decir, procurando la formación de sujetos integrales, emancipadores y críticos. Teniendo en cuenta lo anterior, el sistema de educación superior debe estar en función de la construcción de condiciones para el buen vivir y para la posibilidad de aportar a la vida digna, entendida esta integralmente en sus dimensiones productiva, cultural, histórica,

artística y política; así mismo, debe reconocer el conjunto de los saberes y formas de crear y transmitir el conocimiento.

Las instituciones de educación superior se caracterizan por ser centros académicos de debate, encuentro y lucha de ideas, es decir, escenarios donde convergen multiplicidad de saberes y posiciones académicas, políticas, culturales y sociales que discuten, se confrontan, se contraponen y construyen en el marco del diálogo, la democracia, y la libertad de pensamiento y expresión sobre la base de la autonomía. Este ejercicio crítico y democrático hace de la educación superior uno de los pilares fundamentales de la conciencia crítica de la sociedad colombiana en tanto aporta al conocimiento, reconocimiento y caracterización de los problemas del país y a la solución de los mismos, oponiéndose a cualquier forma de discriminación y opresión económica, política, étnica, religiosa o de género.

• DERECHO FUNDAMENTAL Y BIEN COMUN

Entendemos que el carácter de la educación superior está compuesto de dos concepciones estrechamente relacionadas que no pueden ser tomadas por separado, estas son la de Derecho Fundamental y Bien Común.

• DERECHO FUNDAMENTAL

La educación es una herramienta que permite avanzar hacia la realización social de las y los sujetos, la equidad social y la construcción colectiva de país, esto implica que es una condición necesaria para desarrollar las capacidades tanto colectivas como individuales que dignifican la razón misma del ser humano partiendo de la posibilidad de realizar su vocación como ser social. En este sentido, la educación superior, articulada orgánicamente al sistema educativo (grado 0, básica primaria, básica secundaria, media, entre otras) es un Derecho Fundamental de todos y cada uno de los colombianos y colombianas que se da por naturaleza, al igual que la curiosidad, la creatividad y la expresión, inherentes a lo humano. Así mismo, este es un derecho pluridimensional en tanto es condición necesaria para el goce efectivo de otros derechos sociales y políticos. Siendo un Derecho Fundamental de la sociedad colombiana, el Estado debe cumplir el papel de garante del acceso, las condiciones materiales (infraestructura, planta docente y aditamentos), la permanencia y el desarrollo integral de todas y cada una de las personas y cosmovisiones que decidan hacer parte del Sistema de educación superior.

• BIEN COMUN

La educación superior es, además de un derecho fundamental, un bien común que propende por el desarrollo de las múltiples dimensiones del bienestar de las y los colombianos, y un proceso humano socialmente construido que forma sujetos críticos, autónomos, propositivos y creativos contribuyendo así a la construcción cultural y social, siendo por ello un beneficio colectivo y de disfrute para toda la sociedad, y un elemento insustituible para la vida individual y colectiva de las y los sujetos, al pertenecer al campo de los derechos humanos y sociales.

El bien comun, en su correlacion con el Derecho Fundamental, contiene una articulacion coherente que lo acerca al ambito social, entendiendolo como un espacio pluridimensional en el que existe complementariedad entre ambos. El bien comun posee un gran acervo politico y juridico que guarda concordancia con el marco constitucional vigente. A su vez, en conjuncion con el caracter de derecho fundamental, aporta un enfoque pluridimensional que propende por el desarrollo social general no individualista. Se aleja ademas, de las concepciones clasicas de lo publico y lo privado respondiendo al interes general y a la solucion de los problemas comunes de la sociedad.

El bien comun supone un blindaje respecto a cualquier animo de lucro o mercantilizacion de la educacion mediante el control social, al ser este una herramienta politica que hace efectivo el derecho fundamental a traves de la movilizacion social, buscando la democratizacion de la educacion y propiciando una redefinicion del campo de lo publico; entendiendolo como producto de la construccion social del conocimiento y no como ejercicio estatal unilateral, el bien comun supera la concepcion del bien publico y bien privado, por lo tanto, en la via en que las IES son las encargadas de la educacion superior, el proceso educativo y el conocimiento, estas deben estar en funcion del beneficio integro de la sociedad.

Un bien comun debe responder, por tanto, a un proceso de democratizacion, es decir, los rumbos de la educacion superior deben ser definidos desde la participacion de los sujetos, individuos, colectivos, procesos organizados, expresiones culturales y, en general, del conjunto de las comunidades educativas que componen las IES, y de la poblacion colombiana, puesto que la educacion como derecho es producto de las luchas sociales, democraticas, populares y culturales de construccion, defensa y goce colectivo, entendiendo que la educacion como derecho ha sido reivindicada y defendida por procesos y construcciones sociales, democraticas, populares y culturales.

En ese sentido, se plantea la concepcion de lo publico como una propiedad que nos pertenece a todos en tanto es construida como un bien comun. Este concepto de "bien comun" separa al derecho fundamental de los derechos de propiedad y obliga al Estado, como ente responsable, a la plena financiacion fortaleciendo la financiacion a la oferta para alcanzar la universalidad y la gratuidad.

El conocimiento que se genere dentro de las IES en el desarrollo de sus funciones misionales (docencia, proyeccion social e investigacion) no puede ser utilizado, por consiguiente, de manera privativa ni puede ser transable como mercancia o como servicio; asi mismo, no es un negocio ni puede ser incluido en ningun tipo de acuerdo comercial que tenga vigencia o se postule en el futuro.

Entender la educacion como un bien comun no significa la homogenizacion del conocimiento: es comun porque implica una necesidad humana generalizada

encaminada al buen vivir, entendiendo la diversidad de ideas y la pluralidad a la cual debe atender el Estado. En ese orden de ideas, es también importante ubicar las dimensiones apropiadas por el bien común, estas son: la material e inmaterial. La primera referente a las condiciones necesarias para el desarrollo del proceso educativo, sin que ello implique la afectación de su rol jurídico y la propiedad material, y la segunda, reflejada en el proceso educativo en sí. Concebir la educación como Bien Común es una lucha política que abre la discusión en la defensa de otros bienes comunes que trasciende del criterio individualista hacia lo que debe ser legítimamente construido y defendido por el interés general.

• PLURAL Y CRÍTICA

Reconociendo que el conocimiento se construye en el marco de un lugar y un momento histórico, lo crítico es entendido como una acción que cuestiona lo establecido impulsando la superación de los problemas de la humanidad, el conocimiento y la sociedad para dignificar la vida. Esta acción se realiza a través de procesos respetuosos con la naturaleza y el entorno social. Es plural y diversa en la interacción de las ideas, los orígenes, las culturas, saberes y disciplinas; el debate y su acción desde una interpretación dinámica de la realidad. En ese sentido, la consecución de un proyecto de educación debe entenderse en el marco de la multiplicidad de saberes, reconociendo el acervo ancestral, científico e histórico del conocimiento, que procede a su desarrollo dialógico¹² garantizando la independencia tecnológica, epistémica y cultural de la sociedad colombiana.

Todo lo anterior, debe darse en el marco de cumplimiento de las funciones misionales de las IES y de la autonomía propia de la educación superior, permitiendo a los sujetos y las colectividades tener una comprensión compleja, diversa y transformadora de la realidad, capaz de responder a las problemáticas que se le presenten y de formular nuevos conocimientos.

5.2.2. SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

La transformación del modelo de educación superior está encaminada a crear un Sistema de Educación Superior abierto, integrado, diverso, heterogéneo y dinámico, en el que confluyan en sinergia el conjunto de instituciones de educación superior diferenciadas por su misión, entidades, órganos asesores y la comunidad educativa. El sistema debe reconocer las necesidades y potencialidades de las dinámicas locales y regionales de cada una de las instituciones de educación superior, con el objetivo de garantizar la calidad educativa, bienestar integral, autonomía y democracia, teniendo como condición una financiación adecuada.

El Sistema de Educación Superior debe ser, así mismo, diverso, pluriétnico, intercultural y crítico, haciendo posible el reconocimiento de la diversidad de saberes y prácticas en las ciencias, las artes y las humanidades presentes en

¹² Diálogo constante entre las diferentes formas de conocimiento, sin llegar a relaciones de sobreposición entre ellas.

las distintas IES, avanzando en la construcción de una sociedad plural, democrática, creativa y transformadora.

La educación superior en el marco del sistema de educación colombiano debe proyectar una articulación orgánica a mediano y largo plazo, entre los distintos niveles de educación (prescolar, primaria, secundaria y media) con base en los mismos principios sobre los cuales hoy estamos fundamentando la educación superior para el país.

5.2.2.1. Definición de educación superior

La educación superior es un proceso que reconoce el desarrollo de la capacidad crítica, creadora y transformadora de los sujetos, así como la pluralidad de los contextos, los territorios y los saberes. Además es portadora de un proyecto académico, político, social y cultural de país. La educación superior garantiza la apropiación, construcción, creación y producción de conocimiento; la formación de sujetos políticos que participen de manera activa en la transformación de la realidad, la cultura y en la solución de las necesidades de la sociedad a través de las funciones misionales de docencia, investigación y proyección social.

La educación superior, como parte constitutiva del Sistema de educación, tiene como elementos indispensables el ejercicio pleno de la autonomía y de la democracia en el conjunto del Sistema; así como al interior de las instituciones que lo conforman.

5.2.2.2. Estructura organizativa que requiere el sistema de educación superior

Colombia debe avanzar hacia la construcción de un sistema de educación superior democrático, autónomo y universal de modo tal que pueda revertir la tendencia negativa entre instituciones privadas y públicas, que ha puesto a estas últimas en situación de minoría y desventaja. Por esto, el Sistema de Educación Superior debe propender por el fortalecimiento de su componente público, evitando la instalación del ánimo de lucro en la educación superior en general.

Si bien el Sistema de Educación Superior estará formado por diversos tipos de instituciones de educación superior, entidades y demás órganos, este tiene como base fundamental la educación pública estatal, sobre el cual las demás instituciones realizan contribuciones significativas al logro de los propósitos comunes. De este modo, se posibilitará el reposicionamiento de las instituciones públicas de educación superior en el ámbito nacional e internacional aumentando significativamente su participación en la matrícula total, la producción y creación científica, técnica, tecnológica, artística, humanista y cultural, el diseño de políticas para la educación y el aporte al desarrollo de la Nación colombiana. La propuesta de nueva Ley de Educación Superior asume que la dimensión de lo público como espacio colectivo garante de los derechos individuales y colectivos es una obligación primordial del Estado. El carácter público de la misma no se restringe exclusivamente a la financiación estatal de esta aunque

esto sea imprescindible, sino que apunta a que la base fundamental de la política pública de educación superior se estructure sobre un sector público más fortalecido y dinámico. En este marco, el acceso a las IES privadas como parte del Sistema de educación superior debe ser una elección libre y no una necesidad derivada de la crisis de las instituciones públicas y el incentivo a la demanda. En este sentido, dichas IES deben ser reguladas por el Estado, propendiendo desde su autonomía por la disminución de los costos de matrícula y la democratización en la participación libre de los estamentos educativos, asumiendo así la función propia de las IES de cumplir los propósitos de la educación superior en concordancia con sus fines misionales. Las instituciones de carácter privado sin ánimo de lucro, junto con las demás entidades, complementarán el Sistema de Educación Superior.

Por otra parte, es imperativo que en el contexto de un nuevo modelo de educación superior que reconozca y responda a la diversidad étnica y cultural del país, se constituyan instituciones de educación superior que permitan rescatar dentro del sistema educativo los conocimientos étnicos, culturales y ancestrales, respetando el principio de autonomía de las IES. En primer lugar, se deben fortalecer, crear y financiar adecuadamente las instituciones de los pueblos indígenas, negros, afrocolombianos, palenqueros y raizales, en tanto son reivindicaciones democráticas de los grupos étnicos, concebidas epistemológicamente desde los sistemas de conocimiento y educación propia; estas IES serán de carácter público, universal y especial, quedando abiertas a un diálogo intercultural. En segundo lugar, la totalidad de instituciones de educación superior deben desarrollarse como instituciones de educación superior interculturales, respetando la autonomía de las IES para implementar dicho carácter.

5.2.2.2.1. Articulación al interior del sistema

La educación superior debe entenderse por diferentes modalidades, estas comprenden los tipos de educación en campos de acción y formas de aproximación al conocimiento, la técnica, la tecnología, las ciencias, las artes y los saberes de las comunidades étnicas, indígenas y campesinas. Con esta perspectiva, el Sistema de educación superior deberá superar la tendencia actual a la estratificación tanto entre formas de aproximación al conocimiento (modalidades) como entre IES, propendiendo por una formación integral con calidad educativa. Así, cuando se haga referencia a los niveles, se hablará de la educación básica, media y superior.

El sistema en su totalidad estará constituido a partir de los principios rectores de la educación superior: autonomía, dignidad educativa, bienestar, gratuidad y pluralidad.

El sistema contará con instituciones de educación superior diferenciadas de acuerdo con los criterios planteados anteriormente. Estas IES son:

- Q Universidades
- Q Instituciones técnicas y tecnológicas
- Q Universidades étnicas de carácter público y especial

El sistema de educación superior estará compuesto por IES de carácter público y privado, de distintas modalidades, estas tendrán participación democrática dentro del sistema y sus definiciones.

Una de las modalidades de educación que ofrece el SENA es distinta a la brindada en las IES en cuanto a su naturaleza, objetivos y funciones misionales, siendo su eje estructural la formación profesional integral por tanto esta modalidad no hace parte del sistema de educación superior; sin embargo, desde hace unos años también viene ofreciendo programas de educación técnica y tecnológica. Esta modalidad debe orientarse al desarrollo de programas que la educación formal no ofrece, reconociendo las condiciones particulares en torno a ubicación geográfica, infraestructura especializada y especificidades de la formación, entre otras.

La comunidad educativa del SENA, discutirá la condición actual de tal institución y su perspectiva en el marco del proceso programático actual.

El sistema se articulará a su interior a través de distintos mecanismos, los cuales serán conformados por la comunidad educativa de las instituciones. Dichos mecanismos son:

- Territorial: El sistema debe contar con espacios de articulación local, regional y nacional, teniendo en cuenta las especificidades de estas.
- Modalidades: El sistema contará con espacios de articulación entre las IES por sus distintas modalidades.
- Para la construcción, creación y aplicación del conocimiento, el sistema generará una lógica interna de colaboración y no de competencia. Para ello se propone que el sistema genere articulación por campos de conocimiento, instituciones y modalidades de educación a través de redes. Estas deben consolidar y fortalecer la construcción de conocimientos, fundamentándose en el desarrollo de investigaciones con perspectiva social y con la premisa de constituir el más amplio proyecto de producción científica, artística, humanista y cultural.

El Sistema de Educación Superior debe articularse con el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación, de manera que se integre con el desarrollo científico - tecnológico.

5.2.2.2. Funciones del sistema

En el marco de la autonomía, como elemento transversal, el Sistema de Educación Superior tendrá a su cargo las siguientes funciones:

- Propender por el desarrollo del sistema en su conjunto, de manera equitativa, disminuyendo las disparidades regionales actuales de las IES, fortaleciendo las instituciones regionales y sus proyectos académicos.
- Definir la política pública de educación superior.

- Autorregular el Sistema.
- Impulsar y desarrollar las distintas áreas del conocimiento, ciencia, tecnología y técnica, arte y humanidades en el conjunto del territorio nacional para fortalecer la proyección social de la educación superior y el conjunto de sus funciones misionales.

5.2.2.2.3. Papel del estado al interior del sistema

El Estado tendrá el papel de garantizar, mas no decidir al interior del SES:

1. Las condiciones materiales para el desarrollo de las definiciones del SES
2. La educación superior como derecho fundamental y bien común
3. El fomento del acceso y la permanencia en la IES
4. El control y la vigilancia de la calidad educativa sin violentar los principios del SES
5. La financiación plena de la ES pública estatal

Se debe definir la naturaleza, funciones, carácter, composición y articulación de cada una de las entidades que componen el sistema de acuerdo a los principios y ejes rectores. Las entidades que hacen parte del Estado y cumplen una serie de funciones propias del SES deben reconfigurarse, reestructurarse y reformarse sobre la base del cumplimiento de los fines, objetivos y alcances de la presente propuesta.

5.2.2.2.4. Direccionamiento del sistema

Una de las formas de materializar la autonomía del sistema y la democracia al interior del mismo, es la constitución de un órgano colegiado de gobierno con representación de la comunidad educativa y el Estado. Este órgano, en el marco de la autonomía de las instituciones, permitirá a la comunidad educativa de todas las instituciones que componen el sistema, construir y consolidar orientaciones nacionales, partiendo de la articulación por modalidades, escenarios regionales y campos del conocimiento, respondiendo a las necesidades de la población colombiana.

Este escenario colegiado de direccionamiento del sistema tiene las siguientes características:

1. Hace parte integral del sistema y al igual que los demás componentes, y garantizará que la educación superior estatal sea el eje articulador del mismo.
2. Tiene composición mayoritaria de la comunidad educativa sobre la cual recae la responsabilidad de la toma de decisiones y definiciones del sistema.
3. Tiene participación democrática de las IES que conforman el sistema
4. El Estado participa en el espacio como garante de la implementación de las definiciones del mismo. En cualquier caso esta participación se hará de manera minoritaria respecto a la comunidad educativa.
5. Tiene entre sus tareas la autorregulación del sistema y la definición de la política pública de educación superior.
6. Respeta y garantiza los principios del sistema y sus ejes rectores.

5.2.2.2.5. Relacion del sistema de educacion superior con la sociedad.

El organo colegiado de gobierno del sistema requiere de escenarios que propongan y viabilicen los propositos establecidos democraticamente por las comunidades educativas de las diferentes instituciones de educacion superior en materia de investigacion y proyeccion social, para atender a las necesidades de la sociedad. Para ello se establece un organo especifico destinado para tal fin que se caracteriza por:

1. Ser un consejo amplio, democratico y participativo.
2. Recoger las dinamicas locales, territoriales y del conjunto del sistema
3. Mantener una relacion constante con la sociedad, los sectores sociales, populares, y productivos.
4. Formular propuestas para la discusion de politica publica en materia de investigacion y proyeccion social.
5. Viabilizar la politica publica en materia de investigacion y proyeccion social.

La transformacion del modelo de educacion superior esta encaminada a crear un Sistema de Educacion Superior abierto, integrado, diverso, heterogeneo y dinamico, en el que confluyan en sinergia el conjunto de instituciones de educacion superior diferenciadas por su mision, entidades, organos asesores y la comunidad educativa. El sistema debe reconocer las necesidades y potencialidades de las dinamicas locales y regionales de cada una de las instituciones de educacion superior, con el objetivo de garantizar la calidad educativa, bienestar integral, autonomia y democracia, teniendo como condicion una financiacion adecuada.

El Sistema de Educacion Superior debe ser, asi mismo, diverso, plurietnico, intercultural y critico, haciendo posible el reconocimiento de la diversidad de saberes y practicas en las ciencias, las artes y las humanidades presentes en las distintas IES, avanzando en la construccion de una sociedad plural, democratica, creativa y transformadora.

La educacion superior en el marco del sistema de educacion colombiano debe proyectar una articulacion organica a mediano y largo plazo, entre los distintos niveles de educacion (prescolar, primaria, secundaria y media) con base en los mismos principios sobre los cuales hoy estamos fundamentando la educacion superior para el pais.

5.2.3. PRINCIPIOS RECTORES

Se entienden como principios las ideas sobre las cuales se fundamenta el Sistema de Educacion Superior. Son principios de la educacion superior:

5.2.3.1. AUTONOMIA

La autonomia es, ante todo, una condicion necesaria para la existencia de las IES, pues es el derecho de la comunidad educativa de regularse a si misma y definir su sentido propio, estableciendo democraticamente el rumbo de las IES en todos los aspectos. Este ejercicio permite establecer un proceso permanente de construccion simbolica, social e institucional de la comunidad

educativa mediante un dialogo critico con la sociedad y el Estado.

La autonomia comprende la facultad reglada de autodeterminacion academica, administrativa y presupuestal de las IES, por consiguiente, incluye la independencia social y politica para la produccion, reproduccion, modificacion y comunicacion del conocimiento¹³. Al ser la autonomia un proceso en movimiento constante, se relaciona tanto con la construccion de sujetos libres ¡Vlo que refiere a una dimension singular¡V, como con la articulacion entre las diversas IES ¡Vlo que refiere a una dimension institucional¡V. Y por ultimo, les otorga independencia a las comunidades educativas de agentes externos como el Estado y otros actores, garantizando su autorregulacion como Sistema ¡Vlo que refiere a una dimension sistematica.

Por lo anterior, la autonomia es transversal al Sistema de Educacion Superior en tanto se convierte en un eje rector del conjunto de IES que lo componen. Teniendo en cuenta que las IES no son homogeneas, la aplicabilidad de este principio en cada una de las instituciones tiene matices dadas sus particularidades, sin violentar la naturaleza de la idea de autonomia para las IES.

• Aspectos de la autonomia

A la cabeza de la autonomia, estan las comunidades que constituyen las IES y se expresa tanto en terminos de las libertades de los sujetos y las comunidades educativas (libertades de pensamiento, ensenanza, aprendizaje, asociacion, proyeccion hacia la sociedad y eleccion de opciones politicas, sexuales, comunitarias y religiosas), como en los aspectos de cogobierno y democracia. Dichos aspectos se convierten en elementos esenciales que se hacen presentes en todas y cada una de tales instituciones.

Democracia y cogobierno

Es la participacion activa y decisoria de la comunidad educativa para definir el rumbo de las instituciones en todos sus aspectos a traves del ejercicio democratico al interior de las IES en todos sus escenarios.

Los espacios de gobierno de las instituciones publicas deben ser colegiados y estar compuestos por los miembros de la comunidad educativa, conformada por profesores y profesoras, trabajadores y trabajadoras y estudiantes, quienes definen y orientan el rumbo de las mismas. Ello no excluye la participacion minoritaria del Estado en los organismos de direccion al interior de estas IES, lo que no implica que este haga parte de la comunidad educativa.

Financiacion estatal de la educacion

Garantiza la autonomia efectiva de la educacion publica estatal, siendo las

¹³ Leopoldo Munera. Aportes al II Seminario Multiestamentario e Intersectorial para la construccion programatica convocado por la MANE.

comunidades académicas las que determinen el gasto, apartandola de los intereses económicos ajenos a la comunidad educativa y asociados a la asignación de recursos condicionados.

Libertad de cátedra

En el ejercicio formativo al interior de las IES, existirá la libertad de expresar y desarrollar diferentes enfoques teóricos, metodológicos, pedagógicos así como planteamientos ideológicos respecto a cualquier área del conocimiento, los problemas de la sociedad y las posibles salidas a los mismos.

Libertad de aprendizaje

Tiene como premisa del proceso formativo la participación activa de los y las estudiantes con una responsabilidad crítica frente a su proceso de formación académica con criterios para disentir de la opinión de sus docentes y para escoger las formas de adquisición del conocimiento.

Libertad de asistencia

Relacionada estrechamente con la libertad de aprendizaje, debe permitir que las y los estudiantes opten por otras formas de adquisición del conocimiento. La asistencia a clases puede hacer parte o no de dichas formas, en el marco de las formas evaluativas que correspondan. Esto permite que los y las estudiantes puedan adquirir los conocimientos necesarios para aprobar la asignatura, si así lo deciden, de forma extracurricular como seminarios, tutorías, conferencias, grupos de estudio, etc.

Libertad de investigación

En las IES, el criterio fundamental para la definición del que y como se investiga no debe ser el lucro que pueda obtenerse, sino el aporte en los campos de la ciencia, la tecnología, las artes y la cultura orientado hacia la satisfacción de los intereses nacionales y populares, en el marco de la autonomía de las instituciones.

Libertad de expresión, organización y movilización

Son condiciones mínimas para que las IES sean un centro de debate y lucha de ideas.

Autonomía del campus (extraterritorialidad)

Las IES son un escenario de lucha de ideas, por tanto, la presencia de la fuerza pública para militarizar la Institución no tendrá lugar ni consentimiento por parte de ningún funcionario estatal o educativo. Los conflictos al interior de las IES deben ser resueltos mediante el debate entre los estudiantes, los docentes, los trabajadores y las directivas. El Estado debe garantizar, por tanto, que ningún conflicto que surja de la dinámica de las instituciones de educación superior sea solucionado por medio de la fuerza pública.

5.2.3.2. DIGNIDAD EDUCATIVA

La dignidad es una cualidad de la humanidad y se relaciona con la educación superior como derecho fundamental por cuanto esta es una educación para la

vida, la crítica, la autonomía, la universalidad y el no confesionalismo. Con este nuevo concepto se proyecta una dinámica en la que prima el ser sobre el tener priorizándose con ello una formación integral, cultural, crítica, humanística, artística y científica en todos los niveles educativos.

En este contexto, la dignidad educativa constituye un marco de referencia para la calidad de la educación superior alejado de su acepción actual que se encuentra ligada a las lógicas de producción de mercancías, pues potencia la dinámica inacabada y en constante desarrollo del conocimiento, permitiendo que las distintas disciplinas y saberes existentes se agrupen y estén en constante diálogo y debate, separándose así de los indicadores de gestión y los diversos mecanismos de homogenización y estandarización del conocimiento.

• **CALIDAD EDUCATIVA (en el marco de la «dignidad educativa»)**

La calidad educativa se entiende como un proceso dialéctico y dinámico constante, mediante el cual el conocimiento llevado a la práctica y creado por los sujetos y sus relaciones logra transformar la realidad a través de la formación artística, científica, y humanística, aportando con ello a la solución de las problemáticas del país y al desarrollo del mismo.

La relación armoniosa entre cobertura e inclusión, además de condiciones propicias de planta docente, bienestar, infraestructura física, recursos de aprendizaje y financiación, entre otros, es lo que permite la realización efectiva de la calidad educativa, por lo cual debe ser garantizada por el Estado ¡Ven el caso de las públicas y en las IES privadas, debe partir por una veeduría, inspección y control frente a como se construye y en función de que la calidad. Por su parte, los criterios de evaluación de la calidad educativa se asumen a partir de las decisiones autónomas de las comunidades educativas de manera que sean los fines misionales de las IES los parámetros sobre los cuales se examinen el que y el cómo de los diferentes procesos de educación superior estudiantil, más allá de los resultados finales o los éxitos obtenidos en los procesos de enseñanza, aprendizaje y/o investigación; es decir, son los procesos educativos los que garantizan el cumplimiento de los objetivos, y los fracasos o dificultades que se presenten en tales procesos deben ser valorados como posibilidades de aprendizaje y mejoramiento en distintos ámbitos de la vida educativa.

Sujetos que construyen calidad educativa

Pueden identificarse tres actores principales en la construcción de calidad: el Estado, la comunidad educativa de cada una de las IES y la sociedad representada en los sectores sociales, populares, democráticos y étnicos.

Comunidad educativa

Partimos de la concepción de calidad educativa ampliada que rebasa la construcción de planes, contenidos y currículos extendiéndose al adecuado cumplimiento de las funciones misionales de la educación, que además esta

determinada por las distintas practicas, actividades academicas, conocimientos y las adecuadas condiciones para que los sujetos las ejerzan, las potencien y las pongan en funcion de la calidad educativa.

Por tanto se reafirma la importancia de los tres estamentos en la construccion de calidad educativa. Respecto al estamento de las y los trabajadores, se reconoce que sus experiencias y conocimientos hacen parte de los acumulados academicos de las IES; adicionalmente su tradicion de lucha y organizacion ha sido fundamental en el mantenimiento, la preservacion y defensa de las condiciones integrales para la construccion de calidad educativa, consignados en los aspectos de la calidad educativa.

En este sentido la participacion del estamento de las y los trabajadores y empleados debera ser activa, decisoria, amplia y permanente en los escenarios en los que se definan las formas para garantizar la construccion de calidad educativa entendiend que hace parte de esta la dignificacion laboral.

Papel del Estado

El Estado debera garantizar el acceso, la permanencia y la plena realizacion de los fines y funciones misionales de la educacion superior, respetando las directrices establecidas por las comunidades educativas al interior de las IES en el marco de la autonomia. De igual forma supervisara la materializacion de los siguientes aspectos de la calidad educativa en todas las IES:

- Niveles de democracia interna, elaboracion de politicas y toma de decisiones.
- Integralidad de los procesos administrativos y de formacion.
- Comunicacion publica.
- Docencia y condiciones laborales. Investigacion y proyeccion de la investigacion.
- Proyeccion social de las IES (extension).
- Garantia de la calidad educativa.
- Base tecnologica.
- Bienestar Educativo¹⁴

La sociedad

Cumpliendo la interrelacion necesaria de IES y sociedad, los distintos sectores participaran en la construccion de calidad a traves del Consejo IES y sociedad en materia de investigacion y proyeccion social. Tambien participaran las entidades pertenecientes al Sistema de Educacion Superior¹⁵.

Aspectos de la calidad educativa

1. Niveles de democracia interna, elaboracion de politicas y toma de decisiones

La Participacion activa democratica, amplia, decisoria y continuada de la

comunidad educativa en la elaboración de programas académicos, evaluación de los contenidos y formas en las que se practica la docencia, la investigación y la proyección social y en las definiciones de las políticas de cada institución, se convierte en un elemento que permite avanzar en la formación de seres críticos y autónomos. Lo mismo que el cumplimiento de las libertades de cátedra, aprendizaje, asistencia, investigación, expresión, organización y movilización.

2. Integralidad de los procesos

Verificación de la integralidad, interdisciplinariedad y visión universal de la que deben dotar las IES a todo estudiante en cualquier área del conocimiento.

3. Comunicación pública

Dado que la educación tiene una función social determinada por la interacción favorable con su entorno, y esta debe partir de la experiencia concreta para obtener lecciones e ir mejorando, las IES deben mantener informados a los habitantes del contexto más cercano y al país en general sobre su que hacer, estableciendo un diálogo con la sociedad. Los espacios de infraestructura de comunicación de cada IES, hoy día se encuentran en función de intereses particulares, sin embargo, ellos deben estar a disposición de la comunidad educativa, que también debe contar con los canales y medios adecuados para realizar publicaciones, difundir y comunicar creaciones de diversa índole y formular resultados de las funciones misionales.

4. Docencia y condiciones laborales

Se hace necesario reivindicar la necesidad de dignificar la labor docente resaltando que el modo de vinculación el cual debe ser en su mayoría de forma directa y debe permitir cumplir de manera constante la misión investigativa y de formación. En ese orden de ideas, debe contemplarse la modificación del régimen profesoral, sobre la base de la asignación de recursos crecientes para la educación a través de los que pueda ampliarse la planta docente, con el fin de solucionar los problemas y deficiencias referentes a la vinculación docente y la sobrecarga laboral de los mismos, tendiendo a lograr la vinculación directa, la dedicación de tiempo completo o exclusiva del cuerpo docente, así como su constante capacitación y formación.

5. Investigación y proyección de la investigación

El Estado financiara ampliamente la investigación, tendrá una política en torno a la misma, construida con la participación de las instituciones y desde las agendas propias de investigación definidas autónomamente por estas.

Los niveles y formas de investigación que se desarrollan en la respectivas IES

¹⁴ Se precisara por que el Bienestar Educativo es una condicion para el logro de la calidad educativa en el apartado de «Bienestar Educativo».

¹⁵ Las entidades que participan en la construcción de calidad, así como los mecanismos de veeduría de los distintos sectores de la sociedad, están consignados en el apartado de «Sistema de educación Superior» del presente documento.

deben proyectarse hacia la innovación, el avance científico, filosófico, artístico, etc. de la educación superior colombiana.

6. Proyección social de las IES (extensión)

Esto es, que tan orientada es la construcción de conocimiento a los problemas de la sociedad en su conjunto. La extensión no puede ser un medio para resolver el problema financiero de la universidad y tampoco puede ser monopolizado por los sectores productivos, debiendo estar al servicio de los intereses nacionales y populares, se podrá llevar a cabo con los sectores productivos, siempre y cuando esta decisión sea fruto de la autonomía y no de la necesidad de recursos.

7. Garantía de la calidad:

La existencia de dichas instituciones denominadas coloquialmente "Institutos de garaje", sirve para aumentar las cifras de cobertura de educación del país, las cuales más que una opción de formación, constituyen la posibilidad de particulares para insertarse en las lógicas de compra y venta de servicios. El logro de condiciones adecuadas de calidad, está referido al conjunto de mecanismos y requerimientos que se hacen a una institución de educación superior para que pueda ejercer labores de enseñanza con suficientes características de calidad, como para que su práctica y el cumplimiento de los objetivos, la lleve a inscribirse dentro de la lógica de construcción de conocimiento de la educación superior.

8. Base tecnológica

La existencia de infraestructura adecuada no implica que se este llevando a cabo el proceso integral de formación y el cumplimiento de los objetivos de la formación, sin embargo, existen condiciones de infraestructura adecuada y equipos tecnológicos que aunque por sí mismos y en exclusiva no garantizan que exista calidad educativa, si contribuyen al proceso de formación de los/as estudiantes en el contexto de avance tecnológico actual.

Procesos de evaluación, autoevaluación y acreditación

Los procesos de evaluación, autoevaluación y acreditación, sirvan como herramientas que permitan evidenciar los aciertos y dificultades de las IES en el proceso de construcción de calidad educativa, con el objetivo de avanzar en su materialización plena para todas las modalidades de formación, a través de la potenciación de las relaciones de cooperación y aprendizaje entre instituciones Educativas y de la participación democrática de las comunidades educativas; esto sobre la base de entender la calidad educativa desde una concepción integral, como la existencia de condiciones adecuadas que permitan el óptimo cumplimiento de las funciones misionales y la realización de los fines del conocimiento por parte de las comunidades educativas.

Evaluación y autoevaluación

Entendemos la evaluación y autoevaluación como procedimientos de seguimiento y mejoramiento de la calidad educativa y del ejercicio de aprendizaje, que deben enmarcarse en la autonomía y democracia, contando así con la

participación activa de toda la comunidad educativa y de las distintas instituciones de educación superior. Si bien cada institución tiene un papel central en la definición de sus formas de evaluación y autoevaluación, debe existir un punto de convergencia nacional para discutir sobre los procesos de las instituciones y el conjunto del Sistema de Educación Superior.

La evaluación y autoevaluación debe ser democrática y permanente con la participación de todos los sectores educativos, debe tener en cuenta el aprendizaje del sujeto y la relación del conocimiento con la sociedad, por lo tanto estas deben considerar los procesos a través de los que se construye conocimiento y no los resultados, evaluando los conocimientos y no las competencias. Este proceso debe tener en cuenta la concepción integral del conocimiento, la proyección social, la relación con egresados y egresadas, el mejoramiento de las condiciones pedagógicas y metodológicas, y el análisis de las condiciones materiales y financieras para que se lleve a cabo a través de la aceptabilidad social.

La autoevaluación

Debe tener como principal criterio el cumplimiento de los fines misionales y el compromiso con la transformación de las condiciones de desigualdad e injusticia social, de tal manera que las instituciones educativas definan los parámetros en función de la construcción de la educación superior que queremos y necesitamos las y los colombianos, y no el mercado internacional ni el sector privado, sirviendo así a los intereses nacionales y populares, teniendo en cuenta que el Estado debe supervisar y financiar el proceso de evaluación y autoevaluación evitando condiciones de exclusión.

La evaluación

Requiere que las IES cuenten con las garantías materiales (bienestar, infraestructura, etc.). En el caso de las IES de carácter estatal estas garantías deberán ser provistas por el Estado.

Los criterios de evaluación deben distar de los establecidos actualmente por el Gobierno nacional, que reducen la calidad al desempeño de una labor estandarizada y homogeneizante alejada de la realidad colombiana, que además son constituidos por agentes externos a la comunidad educativa; en contraposición consideramos que estos deben basarse en el cumplimiento de los fines misionales partiendo del desarrollo, apropiación y creación del conocimiento científico, artístico y propio, garantizando el diálogo con la multiplicidad de saberes, así como el análisis de la realidad que permita contribuir a la solución de las necesidades colombianas, en el marco de la lucha de ideas. Para ello es necesario que la calidad y dignidad educativa resulten de un proceso democrático y autónomo.

Rechazamos el adoctrinamiento impartido a través de la evaluación por medio de competencias, las cuales reducen los contenidos de la educación al saber hacer en contexto y en consecuencia estandarizan la educación.

Los procesos de evaluación deben ser supervisados por el Estado y la comunidad educativa a través de veedurías en las IES privadas y públicas; en estas últimas, el Estado cumple además el papel de garante de las condiciones materiales e institucionales para la realización de la misma y la construcción de educación con calidad educativa. Los resultados obtenidos a través de los procesos de evaluación, autoevaluación o acreditación, no podrán servir como criterio de asignación presupuestal para las IES, ni como incentivo para obtener recursos, en oposición al modelo actual las IES no competirán entre sí por financiación, pues tendrán las condiciones idóneas para poder constituirse a ellas mismas como constructoras de calidad.

La política de acreditación

La política de acreditación institucional actual juega un papel homogeneizante y viola la autonomía de las IES, cuestión por la cual no arroja resultados que permitan evaluar la calidad real de la educación, además de que no plantea condiciones objetivas ni suficientes para diferenciar las distintas instituciones de la educación superior y la modalidad de formación en la que se inscriben, por lo cual debe contemplarse la construcción de mecanismos que se opongan a la proliferación de criterios de acreditación que promueven la baja calidad en la educación superior. Las pruebas Saber pretenden medir la calidad de la educación como un criterio de estandarización de los conocimientos, por lo cual nos oponemos a su implementación como un condicionante tanto para el ingreso a la educación superior como para la obtención del título universitario. En contraposición a las lógicas de acreditación vigentes, en las que prima el carácter punitivo y la competitividad entre las IES, la política de acreditación que proponemos debe basarse en la cooperación y colaboración entre IES, en función del cumplimiento de los fines de la educación superior.

Lo anterior implica avanzar en dos elementos sustanciales:

- La redefinición de la noción de pares académicos, así como su papel y funciones, entendiendo que estos acompañan y sugieren alternativas para el mejoramiento de la calidad, pero no suplen los déficits infraestructurales materiales o institucionales, responsabilidad que está a cargo del Estado en las IES estatales.
- La creación de criterios que tengan en cuenta las condiciones regionales y nacionales, implementándose así formas de evaluación situadas en contexto; por consiguiente, la política de acreditación debe contemplar las condiciones materiales que posibiliten el pleno desarrollo del ejercicio académico y el cumplimiento de los fines misionales.

La nueva política de acreditación, deberá hacerse sobre la base de evaluaciones que develen el estado de suficiencia y las condiciones materiales para lograr los niveles de calidad educativa. De igual manera la calidad debe contemplar las distintas dimensiones (cultural, académica y administrativa) que posibilitan la vida al interior de las IES; es necesario generar unos indicadores cuantitativos y cualitativos que diferencien la garantía de tales

procesos y dimensiones de acciones asistencialistas. Dichos indicadores se construirán en el marco de la autonomía y serán medidos a través de procesos democráticos de autoevaluación permanente que, deberán partir del reconocimiento de la situación nacional y sus ámbitos social, económico y cultural, orientándose a lograr que la educación superior contribuya a la mejora de las condiciones de vida y la solución de problemáticas y necesidades del pueblo colombiano desde el ejercicio educativo, la lucha de ideas y el diálogo entre saberes.

Los espacios de debate como los claustros y colegiaturas deberán tener un carácter decisorio y democrático teniendo en cuenta que son parte de la construcción de la educación superior que queremos.

5.2.3.3. BIENESTAR

El bienestar es condición necesaria para el desarrollo pleno del derecho fundamental y bien común de la educación superior y la realización de la vida educativa de manera integral, razón por la cual, todas las instituciones de educación superior deben tener un sistema de bienestar. Teniendo en cuenta lo anterior, el bienestar debe desarrollarse bajo la premisa de la formación de sujetos críticos, autónomos, solidarios, democráticos, participativos, pluralistas e incluyentes. El bienestar ofrece las garantías mínimas para la permanencia, teniendo en cuenta las condiciones sociales, políticas y económicas, además de las particularidades de cada IES y la comunidad educativa. La prestación del bienestar debe ser gratuita, universal, plural y permanente. Para la aplicación de estos mínimos, se hace necesaria la creación de comités de bienestar en cada institución, los cuales basen su composición en la comunidad educativa, siendo la democracia participativa y representativa una condición necesaria para el funcionamiento de estos.

Es necesario desarrollar una política nacional orientada por el subsistema nacional de bienestar educativo, que responda a las condiciones específicas de la comunidad educativa de cada una de las IES, sin desconocer su autonomía y las decisiones de los comités de cada institución; los escenarios departamentales y nacionales serán de carácter democrático, y estarán compuestos por representantes de todos los estamentos de la comunidad educativa.

Así mismo, es importante tener en cuenta que las garantías laborales para las y los trabajadores y docentes de las instituciones de educación superior, también hacen parte integral del bienestar, por lo que tendrán que ser contratados de forma directa, digna y respetando sus derechos de asociación, de negociación colectiva y de huelga.

Financiación del bienestar

En materia de financiación es claro que el 2% que dispone la actual Ley de Educación Superior para bienestar es insuficiente para cumplir con las necesidades propias de la comunidad educativa, por lo que es necesario aumentar los recursos. El incremento del presupuesto para bienestar debe estar

ligado a las necesidades concretas y particulares de la comunidad educativa y de cada IES. A partir de una adecuada financiación, las políticas de bienestar deben ser ofrecidas de forma directa por las instituciones en el marco de su autonomía sin que este se convierta en una forma de obtener lucro.

5.2.3.4. GRATUIDAD

Afirmar que la educación superior es un derecho fundamental y un bien común implica que el Estado colombiano debe asumir la total responsabilidad de la financiación del Sistema de Educación Superior estatal, favoreciendo el subsidio a la oferta y no el subsidio a la demanda, para fortalecer así la educación superior pública estatal, propendiendo porque en el mediano plazo esta sea gratuita y universal en su totalidad. La educación superior como derecho fundamental deberá ser, por tanto, gratuita en las instituciones del Estado.

5.2.3.5. PLURALIDAD

La construcción de un nuevo modelo educativo implica la necesidad de pensar una educación superior basada en la lucha de ideas, que reconozca y responda a la diversidad étnica y cultural del país, posibilitando así un diálogo entre saberes de carácter intercultural en el ámbito educativo.

5.2.4. FINES DE LA EDUCACION SUPERIOR

5.2.4.1. EDUCACION SUPERIOR Y CONOCIMIENTO

Partimos de entender el conocimiento desde una concepción amplia como un bien común no homogeneizante, que reconoce la validez de diversos tipos de saberes no necesariamente inscritos en la lógica mercantilista, totalizante y hegemónica que hoy impera en la generación, transmisión, creación y aplicación de los conocimientos. El conocimiento se construye a partir del diálogo constante y recíproco entre los distintos saberes, prácticas y metodologías, siendo estos universales y locales, teniendo en cuenta las condiciones del contexto donde se crea.

El papel de las universidades e instituciones, al igual que el de los sujetos involucrados en el proceso formativo, es aportar de manera crítica a la transformación de la realidad social, del sujeto y su entorno, de manera tal que se relacionan las perspectivas universales y las condiciones étnicas, culturales, artísticas, sociales y materiales del contexto en que este se construye. La educación está guiada por horizontes artísticos, científicos, críticos, humanistas, culturales y universales que la encaminarán hacia el cumplimiento de los fines misionales de las IES y propenderá por la satisfacción de los intereses nacionales y populares.

Así mismo aportará a la democratización plena de la sociedad colombiana y la superación de las actuales condiciones de exclusión, desigualdad, marginalización y conflicto interno de Colombia, dejando de estar reducido a la reproducción del modelo de exportación agro minera y el sector de servicios

predominante en el país, para estar encaminado al fortalecimiento de la investigación científica, social, cultural, artística, humanista, y el mejoramiento de la técnica y la tecnología, todo lo anterior sobre la base de la lucha de ideas además del respeto y fomento del pensamiento crítico en el marco de la autonomía y la libertad de cátedra.

El papel del conocimiento, la forma en la que este se construye y sus fines no deben ser definidos con base en el paradigma de la utilidad que únicamente considera válidos los conocimientos a partir de los cuales se obtiene un producto concreto que debe ser así mismo considerado útil. El mencionado paradigma ha servido de base a las nociones de pertinencia en su acepción neoliberal y a las formas predominantes de asignación presupuestal decreciente para la educación, puesto que es el mercado quien termina definiendo lo que es y lo que no es útil además de que pretende equiparar las lógicas a través de las cuales se construye conocimiento con las lógicas empresariales a través de las cuales se producen mercancías, siendo estas completamente distintas e incluso contrarias: mientras la naturaleza del conocimiento y su valor formativo reside en su posibilidad de generar, apropiar y transmitir saberes y campos de conocimiento e investigación, cuyos resultados son inacabados de manera que pueden ser repensados y replanteados de manera continua, dando paso a diversos y nuevos campos de su misma creación. La dinámica mercantil se desarrolla en una vía totalmente contraria, pues en esta, la relación entre la producción y los costos es inversamente proporcional, es decir, a mayor producción se esperan menores costos.

Es necesario, por tanto, que la educación superior y el país promuevan, incluyan y valoren igualmente el conocimiento obtenido a través de la investigación científica, los saberes étnicos y culturales, prácticos y empíricos, y aquellos integrados en el campo de las artes. En este sentido, sobre la base de la pluriculturalidad y la diversidad propia y característica del país, deberán contemplarse las condiciones históricas, étnicas, culturales, sociales y materiales que configuran el contexto general colombiano, encaminándose hacia la construcción de una educación universal, integral y humanista en todas sus modalidades y niveles, de manera que aporte a la solución de las problemáticas más sentidas de la sociedad colombiana. La educación en su conjunto deberá, por tanto, formar a las y los estudiantes de manera integral, articulando los saberes teóricos y prácticos, para lograr así un diálogo entre diferentes formas de construcción de conocimiento, por tanto, rechazamos la acepción de «pertinencia» del mercado neoliberal, indicada por los teóricos del Banco Mundial como fin último de la educación superior.

Cada área del conocimiento y sus procesos formativos deben estar claramente definidos, estableciendo especificidades y límites entre las diferentes modalidades de formación (educación técnica, tecnológica y profesional, entre otras) para así construir y potenciar nuevos modelos pedagógicos y epistemológicos a través de la promoción del diálogo, tanto interdisciplinar y

transdisciplinar, como entre las distintas formas de conocimiento etnico, artistico, cientifico y humanista.

5.2.4.2. FUNCIONES MISIONALES

El papel del conocimiento se concreta a partir del ejercicio de la investigacion, la proyeccion social y la docencia. Sin embargo, a lo largo de las ultimas decadas, la relacion de la educacion superior con la sociedad se ha ido restringiendo a la oferta de servicios y mercancias, dedicandose cada vez mas a atender y solucionar de manera acritica los problemas de un reducido sector de la vida social: la empresa privada y mayoritariamente el capital transnacional y monopolico.

La docencia, investigacion y proyeccion social son esenciales para la consolidacion de los sistemas educativos como medios para la creacion, apropiacion y difusion del conocimiento, siendo elementos fundamentales en el proposito de priorizar la satisfaccion de los intereses nacionales y populares, entre los que se incluyen: el avance de las fuerzas productivas nacionales, tanto sociales como materiales, de las ideas, las costumbres y las tradiciones, el imaginario colectivo, las teorias, la cosmovision, la ciencia, el arte, la tecnica y la cultura.

A pesar de que cada funcion misional de la educacion superior tiene sus componentes especificos, es necesario entender cada una de ellas como parte de un cuerpo complejo, en la que cada una se relaciona con las demas potenciandolas y complementandolas. Por ejemplo, no puede concebirse el Ejercicio docente como una practica aislada de la Investigacion, ni esta ultima separarse de la proyeccion social. Se resalta la importancia de entender la articulacion de las funciones misionales de las IES, en tanto el ejercicio de las mismas de manera integrada, es condicion necesaria para el cumplimiento de los fines misionales de las IES, en especial la formacion integral de sujetos autonomos, criticos y transformadores.

• DOCENCIA

La docencia debiera promover las potencialidades del sujeto a partir de un dialogo activo entre docente y estudiante, creando, construyendo, transmitiendo y facilitando la apropiacion del conocimiento, en el marco de un proceso formativo de sujetos criticos, comprometidos con la defensa de los bienes comunes de la Nacion, que valoren la libertad de pensamiento, la investigacion cientifica, los saberes artisticos, humanistas, etnicos, culturales, practicos y tecnicos.

Es imperante reivindicar la necesidad de dignificar la labor docente, en un contexto en el que prima la tercerizacion, la baja remuneracion, la sobrecarga laboral, el aumento de la relacion numerica de forma desproporcionada entre docentes y estudiantes, la violacion constante a la libertad de cathedra y la libertad de agremiacion y protesta del ejercicio docente. Las y los docentes deben ser contratados de forma directa y en su mayoria de tiempo completo, permitiendoles

cumplir de la mejor manera su misión investigativa y de formación.

Debe garantizarse, así mismo, la formación en pedagogía que reciben las y los docentes e integrar a este ejercicio otros tipos de saberes como los étnicos, artísticos y prácticos que no necesariamente se validan a través de un título, así como el reconocimiento de las diversas formas a través de las cuales las comunidades conservan su cultura, la etnoeducación, y los saberes ancestrales.

La situación de las profesoras reviste especial interés ya que en el sistema de educación permanecen subrepresentadas en los programas de investigación, gestión y gobierno universitario. Deben elaborarse propuestas de mejoramiento de investigación, gestión y gobierno que incorporen la perspectiva de género como parte del concepto de calidad educativa y equidad en las IES.

• INVESTIGACION

La investigación es el proceso riguroso, sistemático y crítico de construcción, generación de conocimiento, innovación y/o renovación en los campos científico, técnico, tecnológico, artístico, filosófico, humanista y de los saberes propios, en el cual intervienen diversos actores, metodologías, conceptos y tecnologías como herramientas para la creación, reproducción y divulgación del pensamiento, la transformación social, el desarrollo y potenciación de la técnica, la tecnología, la ciencia y la cultura, validado por las comunidades educativas en el marco de la autonomía, la democracia y la adecuada financiación de las IES, y apropiado y retroalimentado por las comunidades destinatarias y participantes del proceso.

Es preciso impulsar la investigación como herramienta para el diálogo entre saberes y disciplinas, y para el desarrollo del pensamiento crítico, autónomo, creativo y propositivo que contribuya a la solución de problemas científicos, sociales y culturales, a la transformación y emancipación de los pueblos, la defensa de la soberanía nacional, económica, cultural y ambiental.

La investigación es inherente a la educación y debe estar presente en todos sus niveles. Los resultados investigativos de las IES deben ser entendidos como un Bien Común y, en ese sentido, la sociedad y la comunidad educativa podrán hacer uso de estos bajo la forma de Licencias libres. La investigación en instituciones técnicas y tecnológicas no debe ser un proceso unilateral, y propenderá por integrar los componentes críticos y creativos.

La investigación debe ser consecuente con el principio de autonomía y, por tanto, serán las Comunidades Educativas quienes definan las agendas de investigación, ramas, líneas y la forma como y con quien se investiga, en relación con las necesidades de los sectores sociales. A partir de dichas agendas deberá construirse una política nacional investigativa, financiada ampliamente por el Estado colombiano.

• PROYECCION SOCIAL (EXTENSION)

Desde la perspectiva de una relacion necesaria entre la IES y su contexto inmediato, deben construirse políticas, programas y acciones academicas y pedagogicas de proyeccion social. Esto implica potenciar las multiples y complejas relaciones que establecen las IES tanto con el contexto ambiental, tecnico, social y cultural en el que se desenvuelven como con los multiples actores con los que interactuan, teniendo en cuenta sus condiciones de vida y la situacion regional, estableciendo relaciones dinamicas y reciprocas orientadas a la satisfaccion de los intereses nacionales y populares.

La proyeccion social o extension se podra llevar a cabo con los sectores productivos, sociales, populares, democraticos y etnicos, siempre y cuando esta decision sea fruto de la autonomia y no de la necesidad de obtencion de recursos, es decir, que esta no puede ser un medio para resolver el problema financiero de la educacion superior y tampoco puede ser monopolizado por los sectores productivos. Para ello, es necesario que cada IES, basandose en su autonomia, establezca criterios que reglamenten de manera clara y concreta los mecanismos a traves de los cuales se relacionara con el sector productivo. Los recursos que se recauden por esta via seran destinados autonomamente por parte de las IES haciendo uso obligatorio del mecanismo de veeduría de la comunidad educativa.

Las IES tienen cuatro funciones fundamentales que las diferencian de otras instituciones de la sociedad y que, por ende, las alejan de la dinamica de gestion empresarial en la que se les ha querido inscribir:

- Crear, construir, desarrollar, transmitir y apropiar conocimiento científico, técnico, cultural, humanístico y artístico con calidad educativa, en el marco de la autonomía y como espacio de lucha de ideas.
- Rescatar, preservar, ampliar y difundir la cultura a través de procesos de construcción colectiva de memoria y conocimiento.
- Promover y encaminar a las nuevas generaciones en su formación en las diferentes áreas del conocimiento aportando a la solución de los problemas de la sociedad y sus comunidades.
- Fomentar la construcción de una postura crítica que involucre la investigación, la cual debe trascender la concepción mercantil de la «Innovación & Desarrollo».

Para concluir, es necesario aclarar que no debe haber financiación de entidades privadas ni para la investigación ni para la proyección social en las IES estatales, y reafirmar que el cumplimiento de las funciones misionales de la educación superior supone el cumplimiento y materialización del carácter y los principios ya enunciados en la presente Exposición de Motivos.

6. MARCO FINANCIERO SOBRE EL QUE SE SOPORTA NUESTRA PROPUESTA

La educación superior al ser un bien común y un derecho fundamental, debe

también ser universal y el mejor medio para alcanzar dicha universalidad es la gratuidad en las instituciones públicas y la democratización del acceso en todo el Sistema de Educación Superior. En esta medida, para lograr una financiación adecuada de la educación superior, debe tenerse en cuenta que su estructura de costos es marginalmente creciente, lo que significa que la última unidad educativa o de conocimiento es más costosa que la anterior, llevando a que la financiación de la educación superior deba ir aumentando de forma creciente y progresiva.

En este marco, desarrollar un esquema de financiación para la educación superior tiene dimensiones y consecuencias tanto políticas como económicas precisadas a continuación. Por un lado, es necesario exigir al Estado colombiano que asuma la total responsabilidad de la financiación de la educación superior estatal; por otro lado, el esquema de financiación debe favorecer ampliamente la financiación del incentivo a la oferta y no el incentivo a la demanda para fortalecer así la educación superior estatal, propendiendo porque en el mediano plazo la educación superior pública sea gratuita y de acceso universal en su totalidad.

Reiterando lo dicho anteriormente, es fundamental que toda propuesta de financiación para la educación superior tenga en cuenta el carácter creciente de sus costos totales con el fin de que esta sea financiada de la forma más adecuada y plena, con recursos del Estado en las IES públicas. Esta consideración está sustentada en la naturaleza del conocimiento, su valor formativo y su dinámica de producción, creación, desarrollo, apropiación y transmisión: El conocimiento tiene una naturaleza dinámica muy particular que actúa de forma diferente a la producción de mercancías con fines lucrativos, pues tanto su creación como su transmisión tienen la posibilidad de generar campos de conocimiento e investigación cuyos resultados pueden ser cuestionados y transformados continuamente, dando paso a diversos y nuevos campos de dicha creación, y es allí donde reside, precisamente, su valor formativo.

Con esta dinámica, el conocimiento supera el paradigma de la utilidad y la ganancia, pues lo que de ella surge no necesariamente debe producir un usufructo económico o lucrativo. Y es también por esta dinámica de creación inacabada e inagotable que el buen curso de la educación superior, en el desarrollo de sus funciones misionales (lo misional incluye lo académico), demanda cada vez más recursos, puesto que, a mayores y más altos grados cualitativos y cuantitativos de creación y transmisión de conocimiento e investigación, se requieren mayores recursos para su realización sin tener en cuenta las posibles ganancias que la misma pueda generar o los gastos que esta pueda ocasionar.

Esta dinámica no debe confundirse con la dilapidación o el mal uso de los recursos, por el contrario, entendiendo que la educación superior ¡y la educación en general! tiene una función social, la total financiación de la misma,

junto a una veeduría realizada por las IES, el Estado y la sociedad, deben propender porque los recursos destinados a tal fin contribuyan al cumplimiento de la responsabilidad que la educación superior tiene con la sociedad en la que se desenvuelve.

6.1. ASPECTOS GENERALES DE LA PROPUESTA DE FINANCIACION

La premisa sobre la que debe basarse el modelo de financiación es el fortalecimiento de la educación superior estatal, y un primer paso para lograr este fortalecimiento es que las políticas de financiación de la educación superior estén exentas de la aplicación del régimen de sostenibilidad fiscal. Aquí es preciso resaltar que la viabilidad de la propuesta financiera para la educación superior será posible siempre y cuando exista voluntad política del Estado para priorizarla dentro del gasto nacional, pues en términos económicos, el país tiene recursos suficientes para destinar al buen funcionamiento del Sistema de educación superior financiando la oferta, siempre y cuando reevalúe sus prioridades fiscales. Sobre esta base, es preciso abrir un escenario nacional de debate público de carácter político y académico que haga explícitas las prioridades fiscales del Estado y que muestre cuáles son los destinos finales de la recaudación tributaria, quienes son los principales contribuyentes, y quienes gozan de mayores privilegios en materia de obligaciones fiscales, dejando claro cuál es el papel que tiene la educación, y en particular la educación superior en la distribución del presupuesto nacional.

En este marco, la estructura tributaria de Colombia *¡Ven términos del ingreso nacional!* se basa en dos tipos de impuestos: impuestos a la renta o al ingreso, denominados impuestos directos, e impuestos al consumo, denominados impuestos indirectos. Tal distribución ha evidenciado una gran desigualdad tributaria reflejada en un régimen fiscal supremamente regresivo, en la medida en que quienes tienen altas rentas gozan de grandes beneficios tributarios y no aportan significativamente en el recaudo nacional, mientras que la inmensa mayoría de los colombianos que se encuentran en condiciones de pobreza, destinan gran parte de sus ingresos al pago de impuestos al consumo.

Ahora bien, dado que construir la política presupuestal es una tarea del Estado, y que su ejecución debe procurar contrarrestar los niveles de desigualdad anteriormente señalados, una propuesta de financiación para la educación superior debe responder a dos principios fundamentales que permitan el cumplimiento de tal objetivo, estos principios son:

1. **Carácter redistributivo de la riqueza:** Implica avanzar hacia la eliminación de la inequidad y la concentración de la riqueza en procura de una nueva concepción y modelo de país.
2. **Redistribución del gasto público:** Implica la redistribución del presupuesto nacional acorde a las necesidades y prioridades de la población colombiana en general, consignadas como derechos sociales, culturales, económicos y políticos. Lo anterior supone la disminución del alto rubro en el gasto destinado para el pago de la deuda pública, la eliminación de las exenciones tributarias a las transnacionales y la reducción del gasto en guerra.

6.2. POSIBLES FUENTES DE FINANCIACION

Como primera medida para solventar la crisis presupuestal de la educación superior y poder avanzar hacia su financiación adecuada, es preciso recalcar que el Gobierno nacional y los entes territoriales deben comprometerse a pagar la deuda histórica que tienen con las IES públicas. Esta deuda, originada por el aumento de gastos debido a las reformas definidas por el Gobierno en las últimas dos décadas, que implicaron el aumento en gastos como planta docente e infraestructura física y tecnológica, debe suplirse teniendo en cuenta que los gastos que la crearon no son contemplados en el esquema de financiación consignado en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, que actualmente rige la educación superior y que ha convertido esta deuda en un déficit estructural del Estado con la educación superior que debe ser subsanado por el mismo. Así mismo, en el marco de la reevaluación de las prioridades fiscales sobre las que se distribuye el presupuesto nacional, partimos del análisis de los elementos que generan mayores gastos para el país; estos elementos deben ser evaluados con miras a abrir un debate nacional que permita poner en consideración la posible reducción y destinación de estos y otros rubros a la educación superior. Estos elementos son:

- La deuda pública, interna y externa, y los intereses que ha generado, pues esta se constituye en el principal lastre de las y los colombianos al dedicarse cerca del 25% del gasto público para pagar esta deuda ilegítima y arbitraria, sometiendo así a la Nación a las exigencias de los intereses de los organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.
- El gasto en defensa y seguridad, que representa el segundo mayor rubro del presupuesto nacional (23 billones de pesos para el 2012) priorizándose frente al resto de las asignaciones presupuestales. En particular, este gasto constituye un rubro excesivo para la guerra que bien podría ser destinado para la garantía de los derechos sociales, económicos, políticos y culturales de la población colombiana.

Por otro lado, se debe tener claro que los recursos que se destinen a la educación superior no deben ser producto de la creación de impuestos directos al consumo, sino que deben ser generados por impuestos a la renta, al capital y/o al patrimonio, ya que el aporte particular o privado a la educación pública debe basarse ante todo en el recaudo de impuestos indirectos y no en el gasto de las familias. De esta forma, se hace indispensable que tanto el sector financiero, monopolios, transnacionales, como otros sectores que no contribuyen de manera significativa en el esquema tributario del país, paguen más impuestos para transformar la actual desigualdad fiscal, y a partir de allí poder contemplar la asignación de este recaudo para la financiación de la educación superior. Dentro de estos posibles aportes, las fuentes pueden redefinirse sobre la base de:

- La revisión de los contratos de estabilidad jurídica en zonas francas, que en

los terminos en los que estan planteados actualmente solo benefician a unos cuantos empresarios extranjeros.

- La eliminacion de las exenciones tributarias a multinacionales del sector minero-energetico y financiero, pues estas se basan en la politica de confianza inversionista que le garantiza el maximo beneficio con el minimo riesgo al capital financiero transnacional.
- El mantenimiento de la integralidad de recursos parafiscales para la financiacion (recoleccion e inversion) de las instituciones de regimen especial como el SENA y la ESAP, sin exenciones de ningun tipo a las empresas.
- En contraposicion al criterio de sostenibilidad fiscal que actualmente se maneja, debe plantearse una nueva regla fiscal que privilegie la inversion social, donde la financiacion de la educacion se realice a partir de los ingresos corrientes a la Nacion.
- La creacion de una politica tributaria con un caracter progresivo, por ejemplo, impuestos a la renta y al patrimonio.

6.3. CRITERIOS PARA EL MANEJO DE LOS RECURSOS DE LA EDUCACION SUPERIOR

El punto de partida para la total financiacion estatal de la educacion superior publica, es que tanto los aportes destinados a este proposito sean netamente publicos, como que los recursos recurrentes de las IES estatales sean inyectados directamente a sus bases presupuestales y sean destinados no solo para los gastos de funcionamiento e infraestructura sino tambien para los de inversion; ademas, en el caso de las IES privadas, estas no tendran animo de lucro por ningun motivo.

En el mismo sentido, los aportes adicionales recibidos por las IES deben llegar directamente a las instituciones educativas estatales sin pasar por entidades o instituciones intermediarias, propendiendo por la financiacion de las instituciones territoriales por parte del Estado central. En este orden de ideas, debera existir administracion, asignacion y distribucion autonoma del presupuesto publico para las IES que este acorde con todas las formas de educacion, incluidas las necesidades educativas especiales, ademas de los espacios de veedurias del manejo de estos recursos en los que las comunidades educativas, el Estado y la sociedad participen conjuntamente. Asi mismo, es un criterio fundamental el descongelamiento y aumento tanto de la planta docente como la de trabajadores con las respectivas garantias en materia laboral (contratacion directa, pensional, salarial, derecho a la organizacion y la protesta).

Los criterios para la implementacion de una politica financiera que privilegie la educacion superior son:

- El Estado asignara el presupuesto para el funcionamiento de las IES y del conjunto del Sistema de educacion superior con base en los estudios financieros realizados previamente por cada una de las IES atendiendo a los criterios de

complejidad de las mismas.

- El presupuesto para la educación no solo estará contenido en la partida de gastos del Presupuesto General de la Nación, sino también en la partida de Inversión.
- Se debe privilegiar la financiación a la oferta (donde se contemplan los costos de matrícula, infraestructura, bienestar y calidad académica) y no el incentivo a la demanda.
- Se deben implementar políticas que disminuyan los recursos propios que las IES estatales destinan a sus bases presupuestales hasta lograr su eliminación.
- Las transferencias a las IES estatales deberán ir directamente a sus bases presupuestales.

Por otro lado, es preciso redefinir el papel del ICETEX en el desarrollo de la educación superior. Teniendo en cuenta que el centro del sistema será la fuerte financiación a la oferta, el ICETEX deberá cumplir un papel subsidiario y no principal en el acceso a la educación superior, por lo cual, deberá retomar progresivamente su naturaleza jurídica fundacional para que cumpla sus funciones misionales con el Estado. Esto no implica quitar los programas de préstamos diferenciados sino suprimir la lógica de lucro de “banco de segundo piso”, de manera que quien quiera, opcionalmente, podrá ingresar a la educación privada haciendo uso de un préstamo, pero deberán reevaluarse las condiciones de los mismos.

El presupuesto del ICETEX será otorgado exclusivamente por el Estado y regulado directamente por el Gobierno nacional, entendiendo esta entidad como sin ánimo de lucro y tomando medidas para la condonación de los préstamos actuales, la suspensión de los procesos de cobro jurídicos que se estén llevando a cabo, la eliminación del perjudicial esquema financiero de capitalización de intereses, así como la priorización de las becas y los subsidios sobre los créditos estudiantiles.

Para el manejo de los recursos, deben tenerse en cuenta los siguientes elementos:

- Cada IES decide de forma autónoma la forma para manejar los recursos, mediante la participación democrática de la comunidad educativa y la veeduría de la misma.
- El Gobierno central asignará a las IES regionales estatales el presupuesto necesario para funcionamiento e inversión, garantizando que estos recursos vayan directamente a sus bases presupuestales.

6.3.1. IES públicas

El Gobierno debe comprometerse a sanear la deuda que tiene con las IES (la cual se debe actualizar a pesos constantes del año en curso) y suplir el déficit

en el que se encuentra hoy la educación superior, que se ha profundizado con la Ley 30 de 1992.

El presupuesto se debe distribuir y ajustar de acuerdo a criterios particulares y de complejidad de las IES (como por ejemplo cantidad de estudiantes, número de carreras, etc.), garantizando las condiciones para desarrollar el conjunto de las IES estatales, teniendo especial consideración por las IES étnicas, de carácter especial y aquellas en las que se dificulta el ejercicio de sus funciones misionales (investigación, docencia y proyección social). Se deja claro que todos los aumentos deben ser acordes con las metas que se trace el Sistema de Educación Superior a mediano y largo plazo, y que el origen de la financiación provendrá siempre de los recursos de la Nación.

El Estado tiene la obligación de asumir la financiación de manera plena de las modalidades de formación técnica y tecnológica en aquellas IES cuyo carácter sea público (incluyendo las territoriales). Los rubros necesarios y los mecanismos de manejo de los recursos, responderán a un estudio que elaboren las mismas sobre sus necesidades financieras.

6.3.2. IES privadas

Se debe realizar un estudio en cada una de las instituciones sobre su estructura de costos, y con base en este la comunidad educativa determinará la variación en las matrículas y su forma de cobro atendiendo al principio de autonomía¹⁶.

La prioridad del Estado debe ser la financiación plena de la educación pública para que el ingreso a las IES privadas sea de carácter opcional (esto no implicará la eliminación de las IES privadas, sino el fortalecimiento de las públicas).

Los rubros necesarios y los mecanismos de manejo de los recursos en las instituciones técnicas y tecnológicas, responderán a un estudio que elaboren las mismas sobre sus necesidades financieras.

7. MARCO JURIDICO-CONSTITUCIONAL DE LA PROPUESTA

En la teoría del derecho constitucional moderno se ha establecido que las normas tienen una jerarquía, por tanto, existen unas que son consideradas superiores y en consecuencia, unas inferiores que no pueden ir en contravía de una superior. En Colombia, la actual Constitución Política promulgada en 1991 se ha establecido como «norma de normas» (Artículo 4), es decir, la Carta Política tiene un nivel de superioridad con respecto a cualquier norma que se promulgue en el Estado colombiano. Por esta razón, una nueva Ley de Educación Superior no puede oponerse al texto constitucional del 91, mas si

¹⁶Ya existe un indicador denominado «índice de costos de educación superior privada» que revela parte de la información necesaria para el estudio, sin embargo, se exige que dicha información sea abierta al público desagregado en sus componentes.

¹⁷ GUTIERREZ BELTRAN, Andrés M. El Bloque de constitucionalidad. Concepto y Fundamentos. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2008, págs. 58, 59 y 87

puede derogar cualquier ley ordinaria que le sea contraria, como la Ley 30 en su conjunto o apartes de otras leyes de educación y afines, pero respetando el principio de unidad de materia de las leyes (Artículo 158).

Por otra parte, la doctrina constitucional ha establecido que no solamente el articulado que la compone hace parte de la Constitución, sino que existen una serie de normas escritas por fuera de ella que tienen su mismo nivel; por consiguiente, tanto estas como el articulado de la Carta conforman lo que la doctrina y la Corte Constitucional han denominado «bloque de constitucionalidad». Dicho bloque esta compuesto por elementos de derecho interno e internacional que de ser contrariados conllevarían a una modificación de la Constitución Política. En la actualidad se ha definido el Bloque de Constitucionalidad como *«un cuerpo de normas que enriquece el articulado constitucional. En tal sentido, el conjunto de atributos que se predica de las disposiciones constitucionales debe extenderse a las normas que lo componen. Por lo tanto el bloque tiene por virtud predeterminar el contenido del derecho, expulsar del ordenamiento jurídico aquellas normas que lo contraríen, condicionar la validez de las interpretaciones de las disposiciones jurídicas a la avenencia con sus principios, y se constituye como fuente de derecho, útil para la solución de situaciones jurídicas concretas»*.¹⁷ Entre estos, se encuentran los distintos tratados ratificados por Colombia en materia de derechos humanos y la doctrina de los órganos de control internacional sobre derechos humanos, entre otros.¹⁸

Algunos textos constitucionales como el colombiano suelen contener una larga lista de derechos que, muchas veces, no son desarrollados allí, sino que para hacerlo se requiere la elaboración de políticas públicas frente a lo cual, las fuerzas vivas del país tienen una importante responsabilidad política. Para el caso colombiano, la educación aparece consagrada como un derecho en el artículo 67 de la Carta Política¹⁹; el mismo documento hace referencia reiteradamente al papel estatal en su promoción²⁰ de manera progresiva²¹. La consagración constitucional del derecho a la educación no se agota en los mencionados artículos sino que dentro del Bloque de constitucionalidad existen otras normas que contienen y han desarrollado este derecho, entre los que se encuentran diversos pactos, convenios y acuerdos internacionales ratificados por Colombia. Dichos acuerdos, empero, no han sido plenamente cumplidos por el Estado; en este sentido, la propuesta de Ley de Educación Superior que le presentamos a la sociedad colombiana significa la realización plena del derecho a la educación superior consignado en múltiples

¹⁸ QUINCHE, Manuel. Derecho Constitucional Colombiano. De la Carta del 91 y sus reformas. Bogotá, Ibáñez, 2010, p. 102.

¹⁹ El texto del primer inciso del artículo 67 señala: La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social: con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

²⁰ La enunciación de dicho papel puede encontrarse en artículos de la Constitución Política como el 45, 69, 70 y 79.

²¹ Más adelante haremos referencia a las implicaciones de la progresividad.

²² Sentencia SU-225 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

²³ Ibídem.

obligaciones internacionales suscritas por Colombia, posibilitando así su garantía tanto como derecho fundamental como bien común.

7.1. LA EDUCACION SUPERIOR COMO DERECHO FUNDAMENTAL

La Constitución Política de Colombia contiene una parte dogmática en la cual está enunciada una larga lista de derechos que se clasifican como derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales, colectivos y ambientales. No obstante, la enunciación de los derechos contenidos en el texto pierde fuerza si se le confronta con la parte económica que es profundamente benevolenta con el libre mercado, trayendo esto como consecuencia la insatisfacción de un sinnúmero de derechos.

A este respecto, la Corte Constitucional colombiana ha otorgado una definición de derechos fundamentales que supera la clasificación que se puede abstraer de la Carta Política y ha señalado que estos «son aquellos que se encuentran reconocidos -directa o indirectamente- en el texto constitucional como derechos subjetivos de aplicación inmediata»²² y que son «de tal magnitud para el orden constitucional, que su vigencia no puede depender de decisiones políticas de los representantes de las mayorías».²³ Así mismo, ha ratificado la importancia de los derechos fundamentales afirmando que, «los derechos obtienen el calificativo de fundamentales en razón de su naturaleza, esto es, por su inherencia con respecto al núcleo jurídico, político, social, económico y cultural del hombre (...) [pues] los Derechos Fundamentales constituyen las garantías ciudadanas básicas sin las cuales la supervivencia del ser humano no sería posible»²⁴, aclarando con vehemencia que «**un derecho es fundamental por reunir estas características y no por aparecer reconocido en la Constitución Nacional como tal**».²⁵

En consideración de lo anterior, es necesario que estos derechos sean desarrollados por políticas públicas que los ubiquen en tal nivel, es decir, que los entiendan como esencial para dignificar la vida humana²⁶ conduciendo así a que su garantía sea permanente, universal y generalizada, evitando con ello que su garantía se busque mediante la vía judicial.

En el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, la educación se caracteriza como un derecho y un servicio público, omitiendo su consagración entre los artículos 11 y 41 donde aparecen enunciados los derechos fundamentales. Ahora, pese a no aparecer expresamente en la Carta Política como un derecho fundamental, la Corte Constitucional en reiteradas ocasiones le ha reconocido este carácter. Frente al tema, el juez constitucional ha señalado que «el hecho de limitar los derechos fundamentales a aquellos que se encuentran en la Constitución Política bajo el título de los derechos fundamentales y excluir cualquier otro que ocupe un lugar distinto, no debe

²⁴ Sentencia T-418, 12 de junio de 1992

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Sentencia T-002 de 1992

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Sentencia T-807 de 2003

ser considerado como criterio determinante sino auxiliar, pues él desvirtúa el sentido garantizador que a los mecanismos de protección y aplicación de los derechos humanos otorgó el constituyente de 1991²⁷. Lo anterior deja claro que en el texto constitucional no se cierra la posibilidad de considerar la educación superior como derecho fundamental.

Tal jurisprudencia ha sido ampliamente ratificada por la Corte, dejando claro que la educación se entiende como derecho constitucional fundamental, también *«en la formación de adultos, puesto que la educación es inherente y esencial al ser humano, dignificadora de la persona humana, además de constituir el medio a través del cual se garantiza el acceso al conocimiento, la ciencia, la técnica y los demás bienes y valores de la cultura»*²⁸. En ese mismo sentido, en la sentencia T-465 de 2010, manifestó: *«en cuanto al derecho a la educación esta corporación ha reconocido su fundamentalidad a pesar de no estar reconocida expresamente en la Constitución, ya que por tratarse de una garantía esencial e inherente a todas las personas, el derecho a la educación se configura como un elemento que permite configurar y reconfigurar los medios e acceso al conocimiento, la ciencia, la técnica y los valores de la cultura»*.

Dicha corporación ha reconocido la importancia para el desarrollo individual y social de este derecho, por lo que en la Sentencia T-202 de 2000 la Corte estableció que *«es indudable que el derecho a la educación pertenece a la categoría de los derechos fundamentales, pues, su núcleo esencial, comporta un factor de desarrollo individual y social con cuyo ejercicio se materializa el desarrollo pleno del ser humano en todas sus potencialidades. Esta Corporación, también ha estimado que este derecho constituye un medio para que el individuo se integre efectiva y eficazmente a la sociedad; de allí su especial categoría que lo hace parte de los derechos esenciales de las personas en la medida en que el conocimiento es inherente a la naturaleza humana»*. En consonancia con lo anterior, estableció que *“la normativa interna y la jurisprudencia constitucional, en completa armonía con las normas internacionales sobre derechos humanos, le han otorgado a la educación el carácter de derecho fundamental de aplicación inmediata e inherente al ser humano, que le permite a los individuos acceder a un proceso de formación personal, social y cultural de carácter permanente, que como tal, tratándose de educación superior, se convierte en una obligación progresiva que debe ser garantizado y promovido por el Estado, la sociedad y la familia, sin que resulte admisible aceptar ningún tipo de restricción o desconocimiento que impida su ejercicio»*²⁹.

7.2. LA EDUCACIÓN SUPERIOR COMO BIEN COMÚN

En sentencia C-830 de 2010, la Corte se refiere al bien común como *«garantizar la supremacía del bien común, representado en los objetivos*

²⁹ Sentencia T-068 de 2012

³⁰ CETINA, Ariel. Sobre el bien público y el bien común.

³¹ <http://www.right-to-education.org/es/node/758>

identificados por el Constituyente como propios de ese interés general». Si se habla del bien común, éste deberá ser entendido como «aquel bien que atañe a todos los miembros de una comunidad política como tal comunidad, o al conjunto de individuos de un grupo. En un orden justo el bien común no se compone de la suma de bienes individuales ni se opone a los mismos. El bien común se asimila así a una concepción d

*la justicia que desarrolla tanto principios y derechos como una estructura olítica básica que coincide con lo que conocemos por régimen constitucional».*³⁰ Dentro del desarrollo de la educación como derecho fundamental y bien común cabe mencionar, finalmente, el «criterio de las 4A» elaborado por Katarina Tomaševski, ex relatora especial sobre el derecho a la educación. La autora afirma que la asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad son criterios fundamentales para el buen desarrollo de la educación en todos sus niveles, por lo cual, su aplicación efectiva debe ser garantizada por el Estado siendo éste el principal responsable de estas obligaciones³¹.

A partir del texto constitucional y de los desarrollos jurisprudenciales de la Corte Constitucional arriba señalados, se puede concluir que la educación en Colombia es un derecho fundamental y un bien común inherente a la persona y, por ende, se hacen válidas todas las consecuencias derivables de esta caracterización.

7.3. LA GRATUIDAD Y EL ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La viabilidad fiscal de la gratuidad en materia de educación superior pública ha sido enunciada anteriormente. Además de ser económicamente sostenible, ésta es legalmente imperativa. El carácter de derecho fundamental del que está dotada la educación superior posibilita que ésta sea gratuita en todos sus niveles. Así mismo, el acceso y la permanencia en la educación han sido entendidos por la Corte Constitucional como el núcleo esencial del derecho a la educación³².

Al gozar la educación de la doble condición de derecho y servicio público³³, existe la posibilidad de que los particulares puedan ofrecer la educación en sus distintos niveles, razón por la cual la educación superior privada tiene plena cabida en el ordenamiento jurídico nacional; no obstante, es clara la norma contenida en el mencionado artículo donde se señala que «la educación será gratuita en las instituciones del Estado».

Pese a que en la Constitución Política no existe un desarrollo concreto del tema de la gratuidad de la educación superior pública más allá de lo mencionado, dentro del Bloque de constitucionalidad sí existen elementos

³² Sentencia T-329 de 1997

³³ Artículo 67 de la Constitución Política de Colombia

³⁴ Artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos

³⁵ Suscrito el 16 de diciembre de 1966, ratificado el 29 de octubre de 1969. Aprobado mediante la ley 74 de 1968.

que nos aproximan a ella y que, en el marco de su desarrollo, ofrecen aspectos importantes para tener en cuenta. Al respecto, es preciso señalar que Colombia ha ratificado distintos tratados de Derechos Humanos en los que se aborda específicamente el tema de la gratuidad en la educación; entre éstos, cabe destacar la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de San Salvador.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, por una parte, señala que «la instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos. (...)»³⁴, lo anterior indica que, en términos de acceso, existen mandatos de universalización, lo cual implica una exigencia de la democratización del ingreso a la educación superior.

El pacto internacional de Derechos económicos, sociales y culturales³⁵ y el pacto de San Salvador, afirman que “la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita”. La referencia a la progresividad deviene un elemento central que debe desarrollarse en tanto implica que si bien no es un mandato imperativo a partir de la ratificación del Convenio, sí es ésta una meta que debe realizarse paulatinamente. Sin embargo, aunque el Protocolo fue firmado en 1988, las medidas que se han tomado en Colombia frente a la materia han distado de ser progresivas.

La doctrina ha sido clara en señalar que el carácter de la progresividad para este tipo de tratados no enuncia simples propósitos de los Estados firmantes, sino que son compromisos asumidos, en los que no solamente existe el mandato de progresividad, sino la prohibición de regresividad, es decir, la imposibilidad de que los Estados adopten medidas contrarias a lo señalado, para este caso, la gratuidad en la educación superior pública. En este sentido, el cumplimiento de los tratados internacionales ratificados por el Estado colombiano debe manifestarse en la implementación de la gratuidad en la educación superior pública con el objetivo mismo de cumplir con los deberes internacionales asumidos por Colombia.

El marco jurídico del derecho a la educación superior debe tener en cuenta las obligaciones del Estado que surgen del bloque de constitucionalidad, las normas de derecho internacional y la jurisprudencia constitucional; dentro de los fundamentos jurídicos de la educación superior como derecho fundamental, estas normas afirman el acceso y la gratuidad como sus características inherentes, no obstante, la garantía eficaz de las mismas y, por tanto, la realización efectiva del derecho no sólo pasa por las consideraciones jurídicas sino que se legitima a través de la materialización de la educación superior como bien común en donde la democratización y la movilización social juegan un papel imprescindible en el alcance de estos objetivos.

Ahora bien, acorde a la educación como derecho fundamental, es necesario que se haga un esfuerzo por eliminar la concepción de mérito que se encuentra establecida en la legislación actual, para lo que se precisan los elementos y alcances jurídicos del derecho fundamental en términos de universalidad, acceso diferenciado y requisitos para el ingreso a las instituciones de educación superior:

Universalidad en el acceso

La universalidad se expresa en la accesibilidad a las IES, es decir, la realización para todos y todas del derecho fundamental a la educación, lo cual implica el libre ingreso a dichas instituciones y la participación del Estado como garante del cumplimiento de este derecho.

Acceso diferenciado

Son las garantías necesarias para alcanzar progresivamente la universalidad, teniendo en cuenta que se deben reconocer las condiciones y contextos territoriales en el marco del carácter de esta ley. Se deben utilizar múltiples herramientas para lograr un acceso diferenciado. Más allá de la posibilidad de ingreso a las IES, se debe dar importancia a la permanencia, que se encuentra reflejada en la accesibilidad económica (acceso) y material (permanencia). El acceso diferenciado es el límite de los requisitos para el ingreso a la educación superior.

Requisitos para el ingreso

Está referido al ingreso a las IES. Cada institución de educación superior puede regular, conforme a su criterio autónomo, el ingreso a la misma (exámenes puntajes etc.) pero nadie puede quedarse por fuera del sistema de educación superior.

7.4. LA AUTONOMÍA Y LA DEMOCRACIA UNIVERSITARIAS

Frente a autonomía y democracia, el texto constitucional y la Corte han desarrollado elementos bastante significativos que tienen plena cabida dentro de la propuesta de Ley de Educación Superior.

El texto constitucional afirma que el «Estado garantiza la libertad de enseñanza, de aprendizaje, de investigación y cátedra» (Artículo 27), que constituyen elementos fundamentales de la autonomía universitaria. Estas libertades, empero, no lo son solamente respecto al poder estatal, sino también respecto a poderes económicos particulares; cuestión que no va en contravía de la Constitución Política. En ese sentido, la Corte ha afirmado que *«la autonomía universitaria se concreta entonces en la libertad académica, administrativa y económica de las instituciones de educación superior. En ejercicio de ésta, las universidades tienen derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, [...] la autonomía universitaria no es absoluta, puesto que corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por*

³⁶ Sentencia C-547 de 1994

el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; y a la Ley establecer las condiciones requeridas para la creación y gestión de los centros educativos, y dictar las disposiciones generales con arreglo a las cuales las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus estatutos»³⁶. La autonomía universitaria tiene un rango constitucional de derecho completamente ligado al Derecho Fundamental a la educación, siendo ésta comprendida como la capacidad de las universidades para autodeterminarse.

Estrechamente ligada a la autonomía se encuentra además la democracia universitaria, pues la misma Constitución Política ha señalado que “la comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación” (Artículo 68). Resulta claro que la democracia como elemento constitutivo de la autonomía obedece también a un criterio constitucional que puede desarrollarse sin ir en contravía de las normas constitucionales.

7.5. UNA EDUCACIÓN PARA LA SOBERANÍA, LA DEMOCRACIA Y LA PAZ

La educación tiene así mismo una función social que es reconocida en la Constitución Política, lo cual implica que, con base en su autonomía, aporta a la dignificación de los sujetos; la educación cumple por tanto, un papel importante dentro de las lógicas académicas, sociales y culturales del país. Afirmamos, por ende, que dentro del actual marco constitucional es posible plantear una Ley de Educación Superior para la soberanía, la democracia y la paz, en tanto la educación sea garantizada desde la perspectiva de derechos y no desde una lógica mercantil que intenta transar los bienes comunes.

• SOBERANÍA

La Corte ha señalado que la educación es “una herramienta para edificar en el conglomerado social la soberanía e independencia de los Estados”³⁷. El artículo 79 de la Constitución Política señala, además, que “es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”. A la luz del mencionado artículo y la citada sentencia, resulta claro el papel que ha de jugar la educación en la creación, construcción, distribución y apropiación del conocimiento y la cultura así como en la defensa del territorio el trabajo, la producción y la apuesta por la autodeterminación del país a partir de la conservación de los recursos naturales y otros elementos que permitan la edificación de una Colombia soberana.

• DEMOCRACIA

El artículo 41 de la Constitución Política señala que en todas las instituciones de educación superior debe ser obligatoria la enseñanza de la Constitución y la instrucción cívica. Esto no puede entenderse, como una norma constitucional

³⁷ Sentencia T-646 de 2011

³⁸ http://www.iesalc.unesco.org.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=826%3Acobertura-completa-de-la-conferencia-mundial-de-educacion-superior&catid=95%3Avease-tambien&Itemid=451&lang=es

sin un trasfondo y una intención, pues el artículo 67 de la misma Carta ha señalado que debe formarse a los colombianos y las colombianas como sujetos respetuosos de la democracia. El desarrollo de estos artículos, más allá de la enseñanza de la Constitución Política en las instituciones educativas, proyecta la necesidad de formar sujetos políticos que participen del debate de ideas con un espíritu crítico y desde una perspectiva democrática para la satisfacción de los intereses

• **PAZ**

Ante la inminente necesidad de paz en Colombia, las normas constitucionales han planteado la responsabilidad de la educación frente a su consecución que debe desarrollarse dentro de una nueva ley de educación en cualquiera de sus niveles.

Haciendo referencia a la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, en la sentencia T-646 de 2011 anteriormente citada se ha señalado también que *«la educación, a todos los niveles es uno de los medios fundamentales para edificar una cultura de paz»*. En la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior: *«La Educación Superior en el Siglo XXI»*, organizada por la UNESCO³⁸, en sentido análogo, se afirma que *«la educación es uno de los pilares fundamentales de los derechos humanos, la democracia, el desarrollo sostenible y la paz, por lo que deberá ser accesible para todos a lo largo de toda la vida»*.

<http://manecolombia.blogspot.com/> Comisión Académica y de
Sistematización Nacional - MANE
<http://issuu.com/mane.academica>
mane.academica@yahoo.com