

SEMINARIO SOBRE LA REFORMA DE LA EDUCACION SUPERIOR, LEY 30 DE DICIEMBRE 29 DE 1992. LAS INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR Y EL ESTADO

ALFONSO OCAMPO LONDOÑO

Rector ICESI
Santafé de Bogotá, marzo 29 de 1993

Esta importante ley que será la que regirá el funcionamiento de la Educación Superior, fue el resultado de solicitudes de cambio de algunas de las disposiciones del Decreto 80 de 1980 como producto de la experiencia en su aplicación y de la excesiva reglamentación de sus artículos y decretos posteriores.

Sin embargo, la Ley 30 de 1992 indudablemente debía recoger el anhelo de la Autonomía Universitaria, acogida por la Constitución de 1991 en su artículo 69, así como el de que "corresponde al Estado regular la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad..." (Artículo 67), pero además debía también garantizar: "las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y el que los particulares podrán fundar establecimientos educativos" al cumplir "las condiciones para su creación y gestión" (Artículo 68).

El gobierno presentó al Congreso de la República un proyecto de ley por el cual se reorganizaba la Educación Superior, resultante del estudio realizado por un grupo de trabajo organizado por el *Icfes* y deliberaciones hechas a una "Comisión de Concertación", que no tuvo en realidad dicho carácter, sino el de consulta a diversas entidades y personas. Se debe reconocer que esta acción liderada por el Director del *Icfes*, fue un esfuerzo importante y permitió el presentar conceptos y propuestas de las instituciones de Educación Superior, aunque al final muchos planteamientos no se volvieron realidad.

El proyecto lo estudió el Senado en su Comisión Sexta, donde el ponente doctor Ricardo Mosquera lo analizó y presentó cambios que modificaron notablemente el proyecto presentado por el Gobierno.

Se realizaron, por iniciativa del ponente, varios foros regionales, pero sin duda fueron pocos productivos. La Comisión Sexta del Senado, convocó también en dos de sus sesiones a rectores de las instituciones de Educación Superior, en una de ellas expuso los conceptos que tenía sobre la ponencia presentada por el doctor Ricardo Mosquera, los cuales presenté además por escrito. Unos pocos de los puntos planteados por los rectores fueron acogidos, pero otros, entre ellos los de la organización y composición del Consejo Nacional de Educación Superior (Cesu) y del Sistema de Universidades Estatales u Oficiales, no fueron aceptados. Presentado a plenaria del Senado, fue aprobado por ligeras modificaciones y pasado a la Cámara. En la Comisión Sexta no se oyó a los rectores y se hicieron cambios, que indudablemente lesionaron a las instituciones de Educación Superior privadas que no son universidades y se acogió una propuesta, que parece haber sido forzada por el Presidente de la Cámara, doctor César Pérez García, para favorecer una modalidad de Educación Superior llamada de economía solidaria, que tiene poca representación en el concierto nacional y no tiene aún una reglamentación específica que la dirija. También para poder aprobar la ley dentro del período del año 1992, se apresuró su trámite incluyendo una dudosa y confusa reunión de las dos comisiones sexta del Senado y Cámara, para cumplir con las normas del reglamento y poder aprobar la ley.

El resultado final ha sido el de una ley que tiene normas valiosas, pero también dudosas, así como demasiados detalles y por lo tanto es muy importante y necesario que el decreto reglamentario aclare muchos aspectos y defina ciertos conceptos básicos, para lo cual es importante que las instituciones de Educación Superior planteen sus puntos de vista para perfeccionar las normas legales aprobadas.

Posiblemente habrá también necesidad de presentar algún proyecto que

modifique apartes de la misma. Por ello considero que esta reunión es de gran importancia y confío que los planteamientos que haga sirvan para ello. Mis agradecimientos por la invitación que se me ha hecho. En mis comentarios seguiré el ordenamiento de la ley.

TITULO PRIMERO

Capítulos I y II

Artículos 1 a 8. Se define la Educación Superior, sus principios y sus objetivos. Considero que debería haber sido más explícito el concepto y aspectos éticos. Este punto creo que estaba mejor expresado en el Decreto 80 de 1980 que dice: "Artículo 12. Por su función humana y social la educación superior deberá desarrollarse dentro de claros criterios éticos que garanticen el respeto a los valores del hombre y de la sociedad".

Al estudiar esta ley prácticamente se olvidó o se quiso borrar todo lo que está en el Decreto Ley 80/80, que tiene aspectos importantes de conservar, tantos en sus principios como en la división de las instituciones de Educación Superior.

Valdría la pena, por lo tanto, tener en cuenta en la reglamentación, no sólo el concepto de los criterios éticos, sino algunos de los siguientes del Decreto 80/80:

- "La docencia tiene una función social..." (Artículo 14, Decreto 80/80)
- "...orientados a satisfacer las necesidades del país y atender las conveniencias del país y sus regiones, así como el imperativo de la unidad nacional, de acuerdo con claros principios y procedimientos de *planeación educativa* debidamente armonizados con el Plan Nacional, de Desarrollo Económico y Social". (Artículo 20).
- "Los programas de formación... podrán organizarse por ciclos mediante un currículo integrado". (Artículo 32).

- "...deberá fundamentarse en currículos que garanticen los propósitos de cada tipo... y permitan la transferencia..." (Artículo 33).
- "...establece como obligatoria la formación de *Ética Profesional*..." (Artículo 30). Hay alusión a este punto en el Artículo 129, pero se debería ser más explícito.
- "Los programas... se organizarán con base en Unidades de Labor Académica... Posiblemente valdría la pena cambiar el concepto de ULAS por el de *Créditos*, que es de uso universal.

Artículo 2. Servicio Público Cultural, inherente a la finalidad del Estado.

Es importante que se diferencie este concepto, para separarlo de los otros servicios públicos tales como energía, agua, comunicación, etc., y que no sean objeto de reglamentación por otros organismos estatales y del concepto de "tarifas".

Esta *especial categoría* de servicio para "todas las personas aptas" (Constitución, Artículo 69) que la educación presta para promover "el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura" (Constitución, Artículo 67), no puede ser confundida ni identificada con otro tipo de servicio público ordinario (luz, agua, comunicación, etc.), que instituciones oficiales o privadas prestan para beneficio de la totalidad de la población. (Declaración del Consejo Nacional de Rectores de *Ascun*).

Artículo 3. "Vela por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la Suprema inspección y vigilancia. Estas palabras "Suprema inspección y vigilancia" se repiten en varias ocasiones en el texto. Es importante aclarar lo que se entiende por "Suprema".

La "inspección y vigilancia de la enseñanza", facultad que corresponde al

Presidente de la República (Constitución, Artículo 189, n.21), deber ser legislada en el proyecto conforme a la garantía constitucional de la "autonomía universitaria" consagrada en el artículo 69 de la Constitución.

Sin embargo, así se le fijen a la "inspección y vigilancia" objetivos acordes con los Artículos 21, 22, y 26 de la Constitución (Proyecto a. 31); se estimule la "calidad de la educación dentro del respeto a la autonomía universitaria y a las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra" (Proyecto, a. 32), y se enumeren y reconozcan (a. 28) en forma completa y correcta los ejercicios de la autonomía, el proyecto, en otros desarrollos legislativos, la desconoce, e interpreta el adjetivo "suprema" – aplicado a la inspección y vigilancia en el Artículo 67 de la Constitución y en 32 del proyecto– como si se tratara de intervención plena, total o totalitaria y no de una alta instancia de fomento y orientación educativa, lo que es más propio de una facultad Presidencial, y más en el caso de la Educación Superior. (Declaración de *Ascun*, Consejo de Rectores).

Es, pues, de gran importancia definir el concepto de *Suprema* y si se entiende que éste es intervención total o es la última instancia, como lo por ejemplo la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 4. "Universalidad de los saberes". Es importante especificar lo que se entiende con esta expresión.

Capítulo III

CAMPOS DE ACCION Y PROGRAMAS ACADEMICOS

Artículo 7. No se incluyó específicamente, como se había solicitado, la Teología, de gran importancia para la formación de sacerdotes, cuyos estudios deberían ser, y en realidad lo son, de Educación Superior. Se considera que podría caber en el decreto reglamentario en Filosofía.

Artículo 10. Creo que todos los programas de pre y postgrado se podrían hacer por ciclos o etapas educativas. Se solicita que se exprese este concepto en el decreto reglamentario.

Es decir, que los estudios tecnológicos se pueden realizar después de haber obtenido el título de técnico intermedio, los profesionales universitarios después de los tecnológicos y que en el postgrado se pueden hacer, aunque no obligatoriamente, primero los de especialización, después los de maestría y al final los de doctorado. Esto obliga a que se puedan hacer transferencias entre los distintos niveles educativos.

Capítulo IV

DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR

Artículo 16. Este artículo modifica la actual estructura de la Educación Superior al definir sólo tres niveles institucionales, cuando en el Decreto 80/80 se habían conformado cuatro.

Esta comprensión se hizo al colocar en una misma categoría las instituciones universitarias actuales con las ahora denominadas escuelas tecnológicas. Esta nueva división, si se considera del mismo nivel, es equivocada, pues los requisitos para una u otra categoría son distintos. Los estudios y títulos en las instituciones universitarias toman al menos cinco años y en los institutos tecnológicos sólo tres. Por ello los títulos que otorgan son diferentes. Además, actualmente *no hay* escuelas tecnológicas, sino institutos tecnológicos, por lo cual hay que redefinir esta categoría, que no puede ser igual a la de los institutos universitarios. Con esta medida se rebajaron ante la faz pública las instituciones universitarias que estaban en la misma categoría de las universidades y de la cual éstas hacían parte. Con ello también se les arrebató a las instituciones universitarias tener igual autonomía y prerrogativas de las universidades, lo cual es contrario a la disposición constitucional que otorgó la

Autonomía Universitaria y quienes tenían este calificativo tienen derecho a dicha autonomía, sin los recortes que se le aplican en esta ley. Esto indica que este artículo es inconstitucional.

Artículo 17. Sobre la denominación de Instituciones Técnicas Profesionales. Debo anotar que estas instituciones forman sólo en "ocupaciones de carácter operativo e instrumental" y no en profesiones, por lo cual su denominación como profesionales no parece correcta.

Artículo 18. Es importante distinguir si la conjunción 'o' es disyuntiva, copulativa o alternativa, cuando dice instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, que en realidad deben ser distintas, aunque las cobijan reglas similares. Así mismo, parece que ambas entidades podrían adelantar "programas de formación en ocupaciones" o sea, casi ser también como las instituciones intermedias profesionales (sic).

Artículo 19. Sobre las Universidades. No se entiende el concepto de creer "que la palabra universidad significa *multiplicidad* cuantitativa de facultades, programas o campos del conocimiento, y por pensar que el moderno concepto de "tecnología" no les pertenece a las instituciones académicas superiores, proponga distinguir, donde no lo hace la Constitución, entre "universidades", "instituciones universitarias", y "escuelas tecnológicas", como si la tecnología en su sentido histórico, actual y más hacia el futuro, no estuviera fundamentada en la "investigación científica" de que habla el Artículo 69 de la Constitución. En este punto el proyecto contradice la reciente ley de Ciencia y Tecnología y persiste en mantener el concepto de *tecnología* en una situación de "capitis diminutio", confirmando con ello nuestros tradicionales escrúpulos, causantes del subdesarrollo tecnológico. Este aspecto sobre tecnología abarca también a las Instituciones Técnicas Profesionales".

(Declaración del Consejo de Rectores de *Ascun*).

Es necesario también clarificar el concepto de "criterios de universalidad", pues es confuso y puede prestarse a interpretaciones de sublimación y contenido de las misiones de la Universidad.

"Universalidad es lo que comprende o es común a todo en su especie, sin excepción de ninguno. Que pertenece a todo el mundo, a todos los países, a todos los tiempos" (Diccionario de la Real Academia de la Lengua). Es decir, todo y uno.

Artículo 20. Sobre el reconocimiento como universidad a las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas. Debo hacer las siguientes anotaciones:

Exigencia de un "proceso de acreditación". Este punto está en contradicción a una norma posterior (Artículo 53) en el cual se dice que ésta es voluntaria. Para este caso la convierte en obligatoria. En términos conceptuales no estaría en desacuerdo en el principio general, pero es necesario conocer los requisitos para dicha acreditación, antes de pronunciarse a fondo.

(Literal a) Es importante definir lo que se entiende por "investigación científica de alto nivel", ya que se puede exigir condiciones exageradas en este campo y de una connotación excesivamente academicista.

(Literal b) Es básico también definir lo que se entiende por "programas académicos y además programas en Ciencias Básicas que apoyen los primeros". Quiere esto decir que se tienen que formar facultades en los campos de Ciencias Básicas, y en Artes, o tener departamentos conformados para formar a los profesionales. Por ejemplo: en una institución que tiene programas de ingeniería o estadística o administración, se debe tener un departamento de ma-

temáticas o hay que crear un programa para otorgar el título de matemático. Esto mismo podría plantearse en el campo de las Ciencias Naturales, Física y Química, en las Humanidades y Artes Plásticas. Además, si ello es así, ¿cuántas serían las facultades o departamentos que se deberían crear?

Es importante, así mismo, conocer los requisitos adicionales: "numero de programas, numero de docentes, dedicación y formación académica de los mismos e infraestructura", que el Gobierno Nacional va a exigir y que éstos no sean tan exagerados como para no volver factible esta conversión.

Artículo 21. Parágrafo. Nuevamente se exige la calificación o acreditación, lo cual convierte este requisito en obligatorio y no voluntario. Sin embargo, no estoy en desacuerdo con este concepto. Todo depende de si las exigencias superan lo posible y sean exageradas, sin contemplar las posibilidades del país y de la región, así como la capacidad financiera de las instituciones.

Artículo 23. Instituciones de Economía Solidaria. Aparece aquí por primera vez y se repite en varios artículos posteriores esta clasificación que anteriormente estaba comprendida dentro las instituciones privadas.

Examinado con cuidado este concepto, parece estar vinculado al sector cooperativo y dentro de éste a prácticamente una sola entidad, que fue fundada y regida (y puede continuar siéndolo) por el Presidente actual de la Cámara, doctor César Pérez García, que en el pasado ha recibido auxilios de este parlamentario y del Estado. En esta ley hay además ciertas prerrogativas, "auxilios" o participación en los beneficios o excedentes del sector cooperativo que pueden ser contrarios a la Constitución y a la Ley (Ley 79/88) y que según concedores pueden ser cuantiosos. El Artículo 132 dice que: "a partir del 1º de enero de 1993, por lo menos

la mitad de los recursos previstos para la educación... "deben ser invertidos en programas académicos de Educación Superior, ofrecidos por instituciones de economía solidaria de Educación Superior autorizadas legalmente". La Ley 79/88 dice que de los excedentes, el 20% de ellos se debe dedicar a educación. Según esta ley, le correspondería a la Educación Superior de economía solidaria la mitad o sea el 10%, que parece son varios miles de millones. Estos podrían calificarse como auxilios, en detrimento de la educación primaria y media que prestan las cooperativas. Hasta ahora parece que sólo hay una y no está bien definido lo que se entiende por "economía solidaria" en el campo educativo superior, lo que hace obligatoria su reglamentación precisa.

Este en realidad es el mayor "mico" (orangután) de esta ley, que fue lograda con detrimento de otras instituciones y en especial de las instituciones universitarias y tecnológicas privadas e inclusive de las entidades cooperativas y sus programas de educación básica.

Capítulo V

DE LOS TÍTULOS Y EXÁMENES DE ESTADO

Artículo 25. No parece ser correcto que los títulos en las ocupaciones se denominen como "profesional", lo cual crea confusión con los dados en las entidades universitarias. Así mismo, puede parecer de mayor categoría el denominado: "Técnico profesional en..." con el de "Tecnólogo en..." y hasta con el de "profesional en...". Considero que en lo que respecta a ocupaciones, o sea en estudios superiores intermedios, el título debería ser el de simple "Técnico en..." o "Técnico profesional intermedio en..."

Artículo 25. Parágrafo 2. La reglamentación de la "expedición" de los títulos por el Gobierno Nacional, debe respetar la autonomía dada al nivel universitario por la Constitución, y en los Artículos 28 y 29 que le refrenda es-

ta autonomía a los entes universitarios y demás instituciones de educación superior, a "otorgar" en el caso de las universidades y "expedir" en las demás instituciones de educación superior, los títulos correspondientes. No se les puede cercenar este derecho.

Artículo 26. De nuevo en este artículo aparece el concepto de intervención al decir, a raíz de hablar de la nomenclatura, que estaría en correspondencia "con los campos de acción, la denominación, el contenido, la duración de sus programas y niveles de pregrado y postgrado", lo cual le da la facultad de imponer todo tipo de condiciones adicionales, que pueden hacer nugatoria la autonomía universitaria constitucional.

Artículo 27. Exámenes de Estado. Estos exámenes deberían estar orientados exclusivamente a los para ingreso a la Educación Superior o terminación de la educación media o secundaria y posiblemente a los para homologar o aceptar títulos de instituciones del exterior, pero como está redactado puede dar lugar a que se pueda extender a los estudios profesionales, al decir en términos generales: "comprobar niveles mínimos de aptitudes y conocimientos". Creo que se debe estar siempre atentos para que no se aplique este concepto al nivel profesional de pre y postgrado, que por otra parte, sería imposible abarcar todo tipo de títulos profesionales, con sus diversas modalidades.

Capítulo VI

AUTONOMIA DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR

Artículo 28. Es un artículo que representa en forma aceptada lo correspondiente a la autonomía universitaria. Debo hacer, sin embargo, el comentario de que en él se debería haber incluido a las instituciones universitarias, que se consideran que están incluidas en la denominación "autonomía univer-

sitaria" aprobada por la Constitución, pues tenían dicha categoría al aprobarse la Constitución de 1991. No se deben excluir de este derecho.

Sin embargo, hay necesidad de clarificar y compatibilizar el derecho de "crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes", con lo que se anota posteriormente con la autorización del *Cesú*, Artículo 36, numeral 6 de: "Establecer los requisitos de creación y funcionamiento de los programas académicos", que también parece será función del *Icfes*, como Secretaría Técnica y Ejecutiva del *Cesú*. También preocupa la atribución amplia del literal f del Artículo 36 que dice: "Las funciones que considere pertinentes en desarrollo de la presente ley.

Artículo 29. Autonomía de las demás instituciones de Educación Superior. Parecen bastante similares a las de las universidades, con algunas variantes que se deben definir bien en la reglamentación y particularmente el parágrafo que dice en sus literales: a) darse y modificar sus estatutos y c) para crear, desarrollar sus programas académicos, lo mismo que expedir los correspondientes títulos "se debe notificar al Ministro de Educación Nacional a través del *Icfes*". Esta palabra "notificar" debe ser objeto de definición, puede ser la de informar, pero no la de ser sujeto a una ratificación y sólo se debería objetar por no cumplir los requisitos.

Según el diccionario de la lengua de la Real Academia Española es dar "noticia de una cosa" sin ninguna otra calificación.

Es importante definir si esta notificación va a abarcar a las universidades o si éstas estarán exentas de esta información o notificación sobre sus programas y títulos.

Estos artículos son los más importantes de toda la ley y tienen un carácter constitucional directo. El gran interrogante que hay que definir en sus múltiples aspectos, es el balance que hay que guardar entre este derecho y el de suprema inspección y vigilancia de las funciones que en la ley se le dan al *Cesú* y al *Icfes*, así como al Ministro de Educación y las que éste pueda delegar. Algunos de estos puntos trataré de mostrar en esta ponencia, pero lo que es básico es la preservación del espíritu de autonomía. Otro aspecto que me ha preocupado y que no es planteado en parte alguna de la ley, es que parece que todo el concepto se refiere a que la autonomía es para defenderla del Estado y de una política oficial, pero no se toma en cuenta que *la autonomía se puede violar también por dentro de la institución y por movimientos políticos internos y externos*. Casi que podía decir que en la historia universitaria colombiana, hay más violaciones a la autonomía universitaria, por motivos internos, que por el Estado, que, por lo general, ha respetado casi siempre esta autonomía e inclusive tratado como territorio especial e intocable los recintos universitarios. Sería interesante estudiar con cuidado el concepto de lo que significa la autonomía y su respeto frente a los factores externos como a los internos.

Capítulo VII

DEL FOMENTO DE LA INSPECCION Y VIGILANCIA

Artículo 31. El literal e) es una disposición de gran importancia para facilitar el acceso de las personas aptas a la educación superior y creación de mecanismos financieros que lo hagan viable, con lo cual se haría posible el mandato constitucional (Artículo 69) que complementa el de la autonomía universitaria. Este mandato podría ejecutarse por intermedio del *Icetex*, fortaleciendo su financiación, que en los últimos años ha sido deficiente en los aportes oficiales.

Así mismo, tiene mucha importancia el literal f) y podría complementar el literal anterior si el Presidente de la República puede aprobar, sin tener que enviar al Congreso, leyes especiales para crear incentivos para las personas e instituciones que fomenten la Educación Superior, tales como exenciones y beneficios tributarios. Valdría la pena estudiar proyectos específicos para presentarle al Presidente iniciativas en este sentido.

Se debe también estudiar si la disposición que estaba vigente, de destinar el 2% de los ingresos universitarios para formar un fondo de investigación, va a seguir siendo obligatoria para las instituciones de educación superior o ésta no seguirá rigiendo, con lo cual indudablemente se desestimula la investigación.

Artículo 32. Literal e). En este punto la Cámara de Representantes le adicionó lo relativo a la posible definición de "Peculado por Extensión". Este concepto de peculado se usa exclusivamente en caso de dineros oficiales. En este artículo se extiende el mal manejo de fondos privados, que parecían ser otro tipo de delitos. Se debe entonces estudiar si esta norma es legal por modificar otras leyes que no se derogan. Pero es indudable que debe haber castigo por el mal uso de estos dineros.

Sin embargo, debe clarificarse y reglamentarse la última parte de este artículo que dice: "Por consiguiente, quien invierta dineros de propiedad de las entidades aquí señaladas (de utilidad común) en actividades diferentes a las propias y exclusivas de cada institución será incurso en Peculado por extensión". Es fundamental saber si las inversiones que se hagan de los dineros, para buscar la estabilidad financiera y conseguir beneficios de las instituciones con intereses, que luego se invierten en educación, pueden incurrir en esta pena. No creo que deba abarcar este campo y por el contrario se deberían estimular con incentivos.

TITULO SEGUNDO Del Consejo Nacional de Educación Superior (Cesu) y del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes)

Artículo 34. Con la creación del Cesu y de la junta directiva del Icfes se puede producir una confusión que es importante prevenir.

En este artículo se define que el Cesu tendrá funciones generales de coordinación, planificación, recomendación y asesoría. Cuando se estudia con detenimiento la ley en sus artículos posteriores se ve que sus funciones son mucho más numerosas y varias de ellas de carácter ejecutivo que se detallan en conjunción con las aprobadas en el Artículo 36.

Artículo 35. Composición. Se trata de un Consejo muy numeroso y que será de difícil elección y reunión. Algunos funcionarios como el ministro de Educación, quien lo preside, el Jefe del Departamento Nacional de Planeación, el Rector de la Universidad Nacional, no tienen la atribución de delegar esta representación, lo cual es importante, pues en la práctica envían personas subalternas a veces de baja categoría y que no cumplen con requisitos académicos básicos.

La elección de los rectores no será muy difícil, pero sí los del sector productivo (comenzando por definir qué entidades componen el sector productivo), el representante de la comunidad académica (que también hay que definir) y el del profesor universitario y del estudiante, que pueda conducir a un electorismo exagerado, a no ser que se elija entre los representantes actuales a los Consejos Superiores o Académicos. Preocupa también que al hacer esta elección, se concentre la representación en el centro de Bogotá y no se dé una adecuada al resto del país, es decir, se teme que se vuelva un organismo centralista, sin contar con la provincia.

Este es un punto que hay que considerar, cuando la Constitución trata de fomentar el descentralismo.

Resalto también el hecho que se eliminó la representación de las instituciones universitarias, escuelas tecnológicas y técnicas privadas, dándole a su composición un carácter muy oficialista o gubernamental.

En cambio se va a nombrar a un rector de universidad de economía solidaria, que es minúsculo en el país y que sin duda fue una imposición de última hora y que es el "mico" más notorio de la ley.

Artículo 36. Funciones del Cesu. Fuera de las funciones generales del Artículo 34, de coordinar, planificar, recomendar y asesorar, se le dan la de proponer políticas y planes y la reglamentación para organizar el sistema de acreditación, el de información, los exámenes del estado, establecer la nomenclatura de los títulos, la creación de instituciones de Educación Superior, establecer requisitos para la creación y funcionamientos de programas académicos (que puede pensarse viola la autonomía fijada en los Artículos 28 y 29), la suspensión de personería jurídica y los mecanismos de evaluación académica.

Además en otros artículos de la ley se le dan otras funciones en buen número, como son las de: a) Reglamentar la elección de los ex-rectores de las universidades en la Junta Directiva del Icfes. (Artículo 40, Parágrafo); b) Reglamentar la representación de las instituciones de economía solidaria (Artículo 36, Parágrafo); c) Elegir los representantes de las comunidades académicas en los comités asesores (Artículo 46); d) Elegir los representantes del sector productivo (Artículo 46); e) Conceptuar sobre la creación de instituciones de Educación Superior (Artículos 58 y 22); f) Señalar los requisitos para establecer seccionales (Artículo 121); g) Fijar los requisitos para cambiar de

modalidad las instituciones de Educación Superior (Artículos 16 a 23, 139 y 20); h) Emitir concepto ante el Ministerio para que las instituciones puedan ofrecer programas de maestría, doctorado y postdoctorado y otorgar los títulos (Artículo 121); i) Emitir concepto sobre títulos del Instituto Tecnológico de Electrónica y Comunicaciones (ITEC), Instituto Caro y Cuervo, Universidad Militar y Sena (Artículo 137); j) Determinar las políticas de bienestar universitario (Artículo 117); k) Cooperar en las labores de autoevaluación (Artículo 55); l) Colaborar en el desarrollo científico y tecnológico (Artículo 127); m) Conceptuar ante el Ministerio para la imposición de sanciones (Artículos 48 y 49); n) Distribuir los incrementos (30% o menos) a partir del 6º año de la ley 30, cuando el PIB tenga un incremento real; o) Asesorar al Gobierno para sanear los pasivos de las cesantías (Artículo 88); p) Hacer recomendaciones para reglamentar el sistema de universidades estatales (Artículo 81); q) Dictar funciones adicionales al ICFES (Artículo 41); r) Dictar funciones adicionales de los comités asesores.

Estas funciones generales y adicionales convierten al Cesu y a su Secretaría Ejecutiva en entidades muy poderosas, a no ser que se reglamenten bien estas funciones para que no entren en conflicto con la autonomía universitaria, especialmente en lo que atañe a los sistemas de acreditación e información y en la creación de los programas académicos. Estos últimos están señalados como atribuciones de las Instituciones de Educación Superior (Artículos 28 y 29 y en el 69 de la Constitución Nacional). Estas funciones sobredimensionadas se pueden convertir en armas serias de represión de las instituciones de Educación Superior y coartar la ampliación del sector educativo superior.

Es lamentable que si se iba a integrar este Consejo Superior de la Educación Superior, pues eso no se hubiera pensado en formar uno más peque-

ño y de gran capacidad técnica y sus integrantes fueran de tiempo completo. Se piensa que una organización como la de la Junta del Banco de la República hubiera podido ser una mejor solución. Hay que vigilar su funcionamiento y si éste va a ser eficaz. El temor es que ocurra que sea sólo un órgano de decisión de lo que su Secretaría Técnica, el *Icfes*, le proponga, pues esta entidad es la que tiene la organización operativa y ejecutiva.

Capítulo II

DEL INSTITUTO COLOMBIANO PARA EL FOMENTO DE LA EDUCACION SUPERIOR

Artículo 37. Funciones del *Icfes*.

Literal a). La autorización que se le da para ejecutar las políticas y ser la Secretaría Técnica, le dan a esta entidad una fuerza especial, pues va a ser muy difícil que lo haga el *Cesu* con su heterogeneidad en su formación y sin capacidad operativa, como ya lo expresó anteriormente.

Literal b). Al constituirse en el centro de información y documentación y pedir toda clase de informes no sólo estadísticos y de la parte académica, también podrá pedir los financieros y administrativos y entrar en el funcionamiento detallado de cada institución superior, con el peligro de su intervención y por lo tanto posible violación de la autonomía, pues estas son atribuciones que le da este principio.

Literal k). Sobre los exámenes de estado. Es básico que se aclare y se limite exclusivamente a los exámenes para entrar a la Educación Superior y que no se vayan a extender a las profesiones y ciertas ocupaciones. Sus campos de acción son los aprobados en el Artículo 27, pero el literal a) del mismo dice: "Comprobar niveles mínimos de aptitudes y conocimientos", que podría interpretarse ampliamente y comprender también las profesiones, pues se suprimió la frase "para" el ingreso a la

educación superior" del artículo aprobado en el segundo debate en el Senado. Este es otro punto para estudiar en el procedimiento de la aprobación de esta ley.

Artículo 40. En este artículo se adicionó a un director de Universidad de economía solidaria, que es de acción limitada y se excluyeron las instituciones universitarias privadas. Este es otro punto para estudiar si se cumplió el procedimiento correcto para la aprobación de la ley o debe ir de nuevo al Senado.

Artículo 41. Parecerían ser de carácter administrativo, pero en la realidad, como lo decía anteriormente, va a tener no sólo esta función, sino que influirá en todo lo relacionado con la Educación Superior, pues tendrá el personal y atribuciones para hacerlo, ya que el *Cesu* y el Gobierno le pueden asignar las tareas que deseen. Con ello se puede ampliar en forma notable su acción ejecutiva.

Artículo 42. Funciones del Director. Pocos conocen el Decreto 1050 de 1968 y por lo tanto este punto debería ser claro en la reglamentación. Además se le pueden agregar otras, de acuerdo con la autorización que se da de que además tendrá las que "le fijen los estatutos y demás disposiciones legales".

Con esta consideración la reestructuración del *Icfes*, que debe hacerse en seis meses a partir de la promulgación de la ley, cobra una importancia capital y se debe permitir que las instituciones de Educación Superior se pronuncien sobre ella. Para este propósito se debe solicitar oficialmente por las entidades de Educación Superior y sus asociaciones y organizaciones que los agrupan, conocerla y dar un concepto y sugerencias sobre dicha reestructuración y que no quede sólo en manos del propio *Icfes* su estudio y presentación para aprobación.

Capítulo III

DE LOS COMITES ASESORES

Artículo 45. literal b) Integración. Preocupa que el Comité Asesor para las Instituciones Universitarias, lo sea también para las escuelas tecnológicas, ya que se trata de entidades de diverso nivel. Así mismo, el que sólo haya un representante de uno de estos niveles, por lo cual el otro queda sin voz ni voto.

Es importante determinar qué se entiende por sector productivo y se deben calificar las asociaciones que tienen representación nacional. También se debe tener en cuenta la representación regional.

Artículo 46. No se considera conveniente que los representantes del sector productivo sean nombrados de ternas presentadas por el Director del *Icfes* y que esto sea producto de su propia iniciativa. La terna debe constituirse con personas señaladas por los gremios productivos.

Capítulo IV

SANCIONES

Los artículos correspondientes, 48 a 52, parecen respetar el debido proceso. Sin embargo, no se hace mención alguna a la sanción por falta de honestidad o malos manejos, aunque en este caso debe la ley penal y si es legal, la acusación por peculado por extensión (Artículo 32, literal e).

Capítulo V

DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE ACREDITACION E INFORMACION

Es importante delimitar bien el alcance de estos sistemas, pues pueden entrar fácilmente en contradicción con la autonomía universitaria, que es una norma constitucional y ser objeto de abusos.

Considero que debe hacerse lo posible para que sea un sistema neutro y

realizado por personas de un alto nivel y no por funcionarios del *Icfes*.

Artículo 53. La expresión de que el sistema de acreditación tiene como "objeto fundamental garantizar a la sociedad que las instituciones que hacen parte del sistema cumplen *los más altos requisitos de calidad* ..." debe analizarse con cuidado, pues este grado superlativo y con un criterio academicista exagerado, puede ser imposible de aplicar o de cumplir. Hay que aterrizar en este requisito y sin pecar tampoco por ser demasiado bajo, pero que sea accesible a las condiciones del país.

Considero que la acreditación es muy deseable, pero lamento que toda su operación haya quedado en manos gubernamentales y espero que se forme una entidad o cuerpo que por su prestigio sea confiable por su imparcialidad, integridad y juicio.

Es básico definir cuál es el objetivo de la evaluación o acreditación. Esta no debe estar encaminada exclusivamente a aplicar sanciones a las instituciones que no llenen los requisitos, sino ver en qué forma se les ayuda a lograrlos. Si se llega también a un extremo en los requerimientos o se quiere imponer criterios de otros países, puede que no sea posible llenarlos por la mayoría o todas las instituciones. También habrá un buen número o casi todas, que no cumplan la totalidad de ellos y a éstas se les debe dar plazo para lograrlos y ayuda formal para hacerlo. En resumen, *la acreditación no puede ser un instrumento de represión, sino una oportunidad de mejoramiento*. En gran parte el tacto en hacer la evaluación para la acreditación es uno de los factores de éxito para que el sistema funcione adecuadamente, si no es así será objeto de conflictos y resentimientos.

Es importante comentar aquí someramente lo que se debe entender por calidad.

"Calidad no sólo incluye las nociones tradicionales de la enseñanza e investigación de alto nivel y la de un nivel académico superior en los estudiantes, sino también la relevancia que tienen la educación y la investigación para la vida contemporánea y futura de los estudiantes y las necesidades de desarrollo de la nación, en un mundo que se caracteriza por sus cambios rápidos e inesperados.

"La calidad en la educación no es algo que se pueda separar de otros aspectos de una institución educativa. Más bien es un reflejo y un producto de una variedad de componentes y características de esta institución específica. Estos determinantes de la calidad incluyen, por ejemplo, el sistema de administración y de dirección, las características de maestros y estudiantes, los programas de estudio y las técnicas y los métodos de enseñanza, la investigación y su relación con la enseñanza, las fuentes y los recursos financieros suficientes y la eficacia con que se los utiliza, las relaciones entre una universidad determinada y su comunidad, otras instituciones hermanas, el sector productivo y las organizaciones e instituciones educativas del extranjero y de igual importancia, el ambiente de relaciones humanas, valores, actitudes y entendimiento mutuo en que se desarrollan la enseñanza y la investigación". (Tomado del documento "Estrategia para mejorar la calidad de la Educación Superior en México").

En forma respetuosa planteo que la Comisión Nacional de Acreditación debe ser una entidad independiente y autorregulable.

Los miembros de la comisión deben ser tan honorables y de gran importancia para que la comunidad educativa y el público confiará totalmente en ellos, en su imparcialidad, su integridad y su juicio. El Consejo podría ser financiado por una combinación de cuotas que las instituciones educativas pagarían, contribuciones de fundaciones donadores

y por una transferencia del Gobierno. Los delegados se reunirían periódicamente y tendrían un personal reducido, pero muy competente, de tiempo completo, absolutamente independiente del gobierno o de cualquier otra organización. Bajo la dirección del Consejo, el personal organizaría grupos de acreditación para que visitaran y evaluaran cada una de las universidades e institutos técnicos; para llevar a cabo esto elegiría por medio de votación para períodos cortos, a académicos capaces y experimentados, administradores, anteriores administradores e incluso miembros extranjeros ocasionales, si el Consejo así desea". (Inspirado en el informe sobre la Calidad de la Educación de México, ya citado).

"Después de concluir la evaluación, el presidente o vocero del equipo de acreditación presentará un informe detallado y *confidencial* al Director de la Institución, que incluya las clasificaciones de las diversas unidades académicas y de la totalidad de la institución con las justificaciones respectivas (especialmente las no satisfactorias) y sugerencias específicas para efectuar mejoras. Una vez al año la Comisión de Acreditación publicará un directorio con el último perfil de categorías de cada institución. Solamente se publicarán las calificaciones "excelentes" y "satisfactoria en el directorio". "El principal efecto de este sistema de evaluación y acreditación debería ser el evaluar periódicamente los niveles de calidad y efectividad a lo largo de todo el sistema de Educación Superior, al mismo tiempo que conserva su diversificación primordial". (Informe de la comisión del Consejo Internacional para el Desarrollo Educativo al Secretario [Ministro] de Educación de México, de la cual hizo parte el Doctor Alfonso Ocampo Londoño).

Artículo 54. Integración. No hay una definición clara de lo que significa la expresión comunidades académicas y científicas, lo cual debe hacerse en la reglamentación de la ley. Se anota que

esta evaluación es voluntaria, pero varios artículos, especialmente los que tratan de la creación de instituciones y de programas de postgrado, la exigen. Además la presión externa e interna va a ser grande y obligada, por ello se debe pensar en no exigir condiciones imposibles de cumplir académica y financieramente.

Fuera de estos Artículos 53 y 54, el tema de la evaluación está comprendido en otros artículos de la ley: a) Función del *Cesu*: "la reglamentación y procedimientos para establecer los *mecanismos para evaluar* la calidad de instituciones y programas" (Artículo 36, 6d); b) El fomento y la inspección y vigilancia estarán orientados a "Propender por la *creación de mecanismos de evaluación de la calidad*" (Artículos 31h y 32); c) El estatuto del profesor universitario contendrá el establecimiento de un *sistema de evaluación del desempeño* (Artículo 75e) para los estatales y para los privados (Artículo 123); d) El sistema de universidades del Estado tendrá, entre otros objetivos, "Crear *condiciones para la realización de evaluación* en las instituciones (Artículo 81c); e) de acuerdo con el Artículo 88, las instituciones oficiales de Educación Superior, *deberán hacer*, en término no mayor a seis meses *una evaluación*; f) Los Comités Regionales de Educación Superior (*Cres*) tienen como función, entre otras, contribuir a la *evaluación compartida* de programas académicos (Artículo 133, 3a).

Artículo 55. Autoevaluación. Es indispensable para lograr una buena calidad académica que se realice en todas las instituciones de Educación Superior una autoevaluación real y permanente. No hay heteroevaluación que la pueda reemplazar. Lo importante es velar para que esta evaluación se realice efectivamente y dar pautas para su mejor ejecución. Esta ha sido una labor que la Asociación Colombiana de Universidades, *Ascun*, ha preconizado desde

los años sesenta y en 1983 se logró una buena coordinación con el *Icfes* y la realización de Encuentros Anuales de Autoevaluación Institucional, y hasta el año 1991 se habían realizado seis de estos. Además se han publicado documentos tanto por parte del *Icfes* como de *Ascun*.

Otras organizaciones regionales (*Asiesda*, *Cidesco*) han impulsado también estas actividades, que se han extendido a los campos de Planeación Estratégica y Calidad Total. El Consejo Nacional de Rectores de *Ascun*, de febrero de 1993, determinó que estos encuentros se continuarán realizando, acogiendo la propuesta de su Comité administrativo de enero de 1993. Así mismo, se autorizó a convocar reuniones de decanos para intercambiar ideas sobre planeación, ejecución y evaluación de programas académicos, las cuales se harían a través de sus asociaciones, tales como *Ascofame* y otras similares.

Es muy conveniente que esta relación entre el *Icfes* y *Ascun* se refuerce y estimule. En este campo especial y en muchos otros, *Ascun* ha sido pionera y estimuladora y se debe aprovechar su experiencia y el poder de convocatoria, así como su autoridad moral.

Es indudable que en esta tarea el *Cesu* tiene también un papel decisivo en estos trabajos de acreditación y autoevaluación. Según el Artículo 55, debe cooperar "para estimular y perfeccionar los procedimientos de autoevaluación institucional", lo cual debe hacer a través del *Icfes*. También se recalca en dicho artículo que esta autoevaluación es un tarea permanente de las instituciones de Educación Superior y hace parte del proceso de autoevaluación. Además debe proponer al Gobierno Nacional "la reglamentación y procedimientos para organizar el sistema de acreditación" (Artículo 36b) y proponer también los mecanismos para eva-

luar la calidad académica de las instituciones de Educación Superior y de sus programas (Artículo 36d).

Es notorio el desconocimiento que hace la ley de todas las asociaciones universitarias, tanto las generales (*Ascun*), como las de las distintas unidades académicas. Debería haberse planteado que fueran, al menos, entidades consultoras del Gobierno, Presidente o Ministerio de Educación.

Artículo 56. Sistema de información. Se pueden aplicar para este sistema los comentarios hechos al Sistema de Acreditación y en realidad uno se concatena con el otro. Es básico que se definan bien su funcionamiento, sus exigencias y alcances, pues con sólo una información imprudente, que no puede ser bien fundada, se puede dañar la reputación de una institución. Lo contrario también puede ser cierto y se pueden idealizar ciertos programas que sólo son de relumbrón. Lo importante de definir es cuál es el tipo de información que se daría y qué tipos de valores se tendrían en cuenta. Si se plantea el aspecto de información sobre "calidad", qué tipo de información se daría en este contexto.

TITULO TERCERO DEL REGIMEN ESPECIAL DE LAS UNIVERSIDADES DEL ESTADO Y DE LAS OTRAS INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR ESTATALES Y OFICIALES

Capítulo I

NATURALEZA JURIDICA

Artículo 57. El enunciado de su naturaleza jurídica y de la consagración de su autonomía está bien planteado, con excepción del Parágrafo en el cual se dice que las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior que no tengan el carácter de Universidad se deberán organizar como establecimientos públicos del orden nacional, departamental, distrital o municipal; con ello se lesiona la autonomía que

les da la Constitución y el Artículo 29 de la ley.

Artículos 58, 59 y 60. Estudio de Factibilidad y Convenio. Muy importantes son las normas sobre un estudio de factibilidad socioeconómico previo, aprobado por el Ministro, previo concepto favorable del *Cesu*. Lo mismo respecto al Convenio entre la Nación y la entidad territorial correspondiente para la aprobación de las instituciones regionales. Sin embargo, valdría la pena estudiar la fuerza que tendría este convenio en lo que se refiere al "monto de los aportes permanentes de una y otra". Esto debido a que los presupuestos son aprobados año tras año y no pueden hacer obligaciones permanentes. Es importante analizar si este punto es constitucional y si va en contra de la Ley General del Presupuesto".

Capítulo II

ORGANIZACION Y ELECCION DE DIRECTIVOS

Artículo 62. Hace una distinción entre la dirección de las universidades estatales u oficiales con un Consejo Superior y en las que no tengan el carácter de universidades se denomina Consejo Directivo. Así mismo, según el párrafo del Artículo 65 el rector de estas últimas no es nombrado bajo un régimen de autonomía, sino por los ejecutivos oficiales, es decir, Presidente, Gobernador, Alcalde, lo cual indudablemente lesiona su autonomía y está en contradicción con lo que ordena el Artículo 29, literal b) que es designar sus autoridades académicas y administrativas. El Consejo Directivo debe ser quien nombre a su rector. Este artículo sino es bien reglamentado puede dar pie para luchas partidistas internas.

Artículo 64. Integración del Consejo Superior Universitario. Literal d). Es importante calificar qué entidades del sector productivo nominarán candidato a dicho Consejo y la forma de su elección, si es por cooptación del mismo

Consejo Superior u otro medio de selección.

Es importante también definir la calidad exigidas a los diferentes miembros del Consejo Superior.

Capítulo III

DEL PERSONAL DOCENTE Y ADMINISTRATIVO

Artículo 72. Profesores de dedicación exclusiva. El decreto reglamentario debería determinar que los profesores de dedicación exclusiva no podrán servir a otras entidades, a no ser por un contrato específico entre la Institución de Educación Superior de la cual es profesor y la otra entidad.

Además, que las tareas que vaya a desempeñar sean beneficiosas para la docencia e investigación de la entidad docente y no simplemente para aumentar sus ingresos.

También se debería plantear las obligaciones de un profesor de tiempo completo y sus inhabilidades y el respeto a las horas de docencia e investigación o asesoría. Sus tareas fuera de la institución deberían ser conocidas y autorizadas por la entidad, para prevenir el incumplimiento de las tareas docentes e investigativas o de asesoría. Además con preferencia deben ser tareas que contribuyan a la docencia o investigación de la institución docente de la cual es profesor.

Capítulo IV

DEL SISTEMA DE UNIVERSIDADES ESTATALES U OFICIALES

Artículos 81, 82 y 83. En principio no creo que era necesario crear este sistema, ya que rompe la unidad universitaria del país en dos bandos, que han estado unidos y pueden crear serios problemas públicos, pues se organiza así un grupo de presión, que va a ser utilizado para forzar al Gobierno a destinar más recursos para pagar gastos que muchas veces son debidos a

burocratización y administración defectuosas.

Este sistema ha sido una solicitud de varios rectores de la Universidad Nacional, pues creen que lo pueden manejar de acuerdo con los criterios de esta Universidad.

También lo han hecho los rectores que han sido formados en una época pasada en México, donde anteriormente todo tenía que ser regulado por la *Unam*. Ya esto no es así y por ello se crearon las universidades autónomas, cuyo nombre llegó a Colombia. Es importante que en el decreto reglamentario se evite la centralización y que la provincia colombiana tenga una representación proporcional e importante.

Posiblemente, este nuevo ente o sistema obligará a las instituciones privadas a unirse en otra organización, lo cual implicaría el rompimiento de la unidad universitaria que ha sido tradicional.

Capítulo V

DEL REGIMEN FINANCIERO

Este capítulo mejora, sin duda, la situación económica futura de las universidades oficiales y sería importante que pudiera también plantearse algo similar para las entidades educativas privadas, que son el 60% del sistema de Educación Superior.

Artículo 87. Sería importante valorar en una simulación lo que podría significar el incremento del Producto Interno Bruto, el cual se aplicaría en un mínimo del 30% del mismo a las universidades oficiales. Falta determinar cómo se haría este reparto, lo cual podría determinarse en el decreto reglamentario para no cometer injusticias posteriores y en el cual se contemple una efectiva descentralización. Se debería hacer de acuerdo con la participación de los entes territoriales en dicho P.I.B. y la participación de las regiones.

Aquí se determina otra función de ejecución del *Cesu*, que no estaba contemplada en sus funciones en el artículo respectivo (Artículo 36).

Artículo 88. Cesantías. Es importante valorar y sanear los pasivos correspondientes a las cesantías, por lo cual este artículo es de gran importancia para las instituciones de Educación Superior oficiales. Sin embargo, se olvidó tratar lo relativo a los pagos de pensiones de jubilación que a mi juicio es mucho más serio que el de las cesantías. Varias entidades educativas están ahogándose con estos pagos, que por otra parte han crecido con las determinaciones de las leyes diversas que se han dictado y de arreglos internos que, indudablemente, hacen justicia a los servidores por muchos años de dichas instituciones, pero repercuten seriamente en las finanzas.

Artículo 89, 90 y 91. Fondo de Desarrollo de la Educación Superior (Fodesep). Es importante la creación de este Fondo. Sin embargo, valdría la pena analizar si su aprobación es legal, ya que fue introducido en el debate en la Cámara sin volver a pasar por el Senado. Vuelve a aparecer aquí el aspecto de economía solidaria, lo cual ya había mencionado. Parece que esta insistencia tiene visos de influencia personal.

En el Artículo 90, numeral 2, dudo de los "aportes voluntarios" de las instituciones de Educación Superior, a no ser que se pruebe que van a ir en beneficio de las instituciones respectivas y seguramente se esperará hasta que se prueben estos beneficios.

Estos artículos cobijan a todas las instituciones de Educación Superior, públicas y privadas, aunque esté planteado en el Título Tercero, de las entidades oficiales.

Hay otros aspectos financieros que podrían considerarse tanto para el sector oficial como para el privado, que de-

ben estudiarse y presentarlos como iniciativas del sector.

Artículo 92. Sobre el IVA. Este artículo, aunque esté en el capítulo de las instituciones oficiales o estatales, cubre también, en la exención del IVA, a todas las instituciones de Educación Superior, colegios de bachillerato e instituciones de educación no formal. Es importante que este punto se tenga muy en cuenta en la reglamentación de la ley.

En general considero que la ley es muy favorable para las instituciones de Educación Superior estatales u oficiales, tanto en sus aspectos administrativos, como financieros y laborales; salvo lo expuesto para los nombramientos de rector en las que no tienen el carácter de universidades. En cambio no da estímulo suficiente a las entidades privadas, que son el 60% de la Educación Superior del país, colaborando con el Estado a cumplir con su obligación educativa.

TITULO CUARTO DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR DE CARACTER PRIVADO Y DE ECONOMIA SOLIDARIA

De nuevo aparece el concepto de instituciones de economía solidaria y la pregunta es si su inclusión no quebranta la aprobación legal de la ley, por falta de procedimiento. Debe hacerse un estudio cuidadoso de si se cumplieron todos los trámites legales, además no hay una definición clara de lo que signifique esta nueva modalidad.

Artículo 96. Considero que a estas instituciones se les debería ratificar lo relativo a su autonomía, igual que a los oficiales.

Se debería plantear en el decreto reglamentario lo siguiente: "Las instituciones no oficiales o privadas de Educación Superior tendrán las siguientes características: personería jurídica, autonomía académica, administrativa, fi-

nanciera, con patrimonio independiente y podrán elaborar su presupuesto de acuerdo con las funciones que les corresponden". Particularmente debe dejarse en claro que tienen la potestad de fijar libremente sus matrículas, aunque este punto parece estar claro en el Artículo 122, parágrafo 1.

Artículo 98. "Las Instituciones Privadas de Educación Superior deben ser personas jurídicas de utilidad común, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones, fundaciones o instituciones de economía solidarias". (Aparece de nuevo: "economía solidaria" y su posible vicio de legalidad por procedimiento).

Aunque siempre he estado vinculado en mi vida académica de 40 años con este tipo de instituciones, tengo dudas sobre la constitucionalidad de esta medida, contraria a que toda persona privada pueda fundar instituciones de educación y a las normas de libertad de enseñanza y de empresa. Es indudable que si se quiere tener exención de impuestos debe ser así, pero no creo que se debe prohibir la organización de "Empresas educativas", pues a Colombia le hace mucha falta oferta educativa en todos los niveles y en el superior está por debajo de la mayoría de los países latinoamericanos, ocupando un bajo lugar 13 en número de estudiantes (sólo el 11%) en la edad respectiva. Considero que así como se pueden organizar clínicas y hospitales, los docentes deberían tener la posibilidad de organizar centros educativos, con las mismas categorías y exigencias que establece el resto de la ley. El no aprobar a este tipo de instituciones o empresas educativas es un castigo a la educación de los colombianos y es contrario a la libertad de enseñanza y a la disposición constitucional de que los particulares puedan fundar instituciones educativas, aprobadas sin cortapisa alguna. Por supuesto, para dar títulos deben cumplir con los requisitos que exijan el Gobierno, el *Cesu* y el *Icfes*.

Artículo 106. La disposición de pagar como honorarios a los profesores por hora, fue también agregada en el último debate en la Cámara. Parece arbitrario fijar casi un "salario mínimo" a los profesores y es alto para quienes se inician en la labor docente y va a obligar a hacer tratos especiales.

El decreto reglamentario debe contemplar los datos que se deben tener en cuenta para clarificar los montos respectivos. En principio se cree que debe ser el salario mínimo \$81.510 x 8 = 652.080, dividido por el número de horas laborales que en la ley son 48 a la semana, o sea que al mes serían 4,5 semanas. En total esta cantidad mínima sería: 652.080/216 = 3.018.88.

TITULO QUINTO Capítulo I DE LOS ESTUDIANTES

Artículo 110 y 111. Sobre líneas de crédito a los estudiantes de Educación Superior. Es importante que se defina lo que va a hacerse en este importante campo y que no quede como letra muerta. Es importante que se financie mejor el *Icetex*, para que pueda cumplir esta función.

Capítulo II DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE CREDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TECNICOS EN EL EXTERIOR (*Icetex*)

Fue muy importante la inclusión de este valioso Instituto como fuente de financiación de los estudiantes de Educación Superior, aunque también tiene posibilidades de financiamiento de las instituciones superiores con fondos del TAE (Títulos de Ahorro Educativo).

Artículo 113. Fondo de Garantía. Es importante crear en el Presupuesto Nacional este fondo específico y que no se quede sin cumplir.

Artículo 116. Sobre la donación de bonos. Como es sabido la disposición gubernamental sobre los Bonos de Desarrollo Social y Seguridad Interna, ha

sido demandada y todo indica que va a ser modificada sustancialmente. Se dice que se van a recibir para pago de impuestos al valor de pesos constantes. Por lo tanto, si esto es así, la deducción de la renta a un valor nominal, reduce el incentivo para hacer la donación. Es de notar que la disposición es para deducir de la renta gravable y no del impuesto mismo, lo que hubiera sido más efectivo y estimulante.

Hay que estar vigilantes sobre el fallo para esta medida. Lo que es importante es lograr una mayor financiación del *Icetex*, que es la principal institución oficial que ayuda a financiar a los estudiantes y acrecentar los recursos que se le deben dar directamente del presupuesto nacional y no como ha ocurrido en los últimos años, que se le ha dejado sólo con el producido o recaudo de sus recursos propios, por lo cual su cubrimiento es muy bajo para las necesidades.

Así mismo, es básico tener en cuenta que la política gubernamental es la de incrementar los cupos en el nivel secundario o medio y por lo tanto en pocos años, el número de aspirantes al nivel superior se va a incrementar notablemente y es necesario que se prevea un financiamiento adecuado de las instituciones de Educación Superior, de otra manera se va a producir una frustración nacional, con serias repercusiones sociales y posibles de orden público.

Capítulo III

DEL BIENESTAR UNIVERSITARIO

Artículo 117. Fondo de Bienestar Universitario con aporte del Presupuesto Nacional y entes territoriales. Es importante solicitar la creación de este Fondo y que no se quede sólo en el papel, como letra muerta.

Artículo 118. Destinación del 2% del presupuesto de funcionamiento para el bienestar universitario de las instituciones. Esta disposición abre

un buen camino para su financiación. Debe aclararse si ésta es la única obligación que las universidades tienen o si también deben hacer la provisión del 2% de los ingresos por matrículas para investigación.

Para las instituciones de Educación Superior es muy gravoso que además se les cobren impuestos nacionales, departamentales y municipales, así como gravámenes como los de valorización, predial y complementarios, cuando son en realidad entidades de servicio a la comunidad y más bien deberían recibir aportes o exenciones de éstos. Entre éstos está el destinado por el Sena, del cual las entidades educativas no sacan beneficio alguno y que se pidió expresamente que esta obligación se derogara.

TITULO SEXTO DISPOSICIONES GENERALES, ESPECIALES Y TRANSITORIAS

Capítulo I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 125. La posibilidad de hacer convenios de las instituciones dedicadas a la investigación ha sido limitada exclusivamente a las universidades. Esto muestra claramente que se ha discriminado a las otras entidades de educación superior que no son universidades, y cuando las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas tienen también la autorización o potestad de hacer programas de formación avanzada.

Artículo 130. Sobre el crédito de *Findeter* a través de la banca comercial y el Banco Central Hipotecario y el establecimiento de créditos especiales, las entidades de educación superior deben presentar proyectos específicos para lograr estos créditos de inversión y no esperar hasta que dicha entidad tome la iniciativa, que puede demorar-se indefinidamente.

Artículo 132. Participación de la mitad de los recursos previstos para edu-

cación de las entidades cooperativas o de economía solidaria, de acuerdo con la Ley 79/88 sobre cooperativas, de los excedentes de éstas se destina el 20% para educación y por lo tanto, según este artículo el 10% iría para educación superior de economía solidaria. Estos recursos son cuantiosos y prácticamente son auxilios y van a ir a una o muy pocas entidades. Este es el gran gremio y cuya legalidad está en duda, pues se debe investigar el procedimiento seguido para dicha aprobación.

Capítulo II

DISPOSICIONES ESPECIALES

Artículo 135. No se entiende bien el que la Universidad Nacional se rija por las normas de esta ley, "salvo lo previsto en su ley orgánica". Parece contradictorio y se considera que la Universidad Nacional se debe regir por normas iguales a las de otras entidades educativas, sin tener preferencias especiales.

Capítulo III

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 139. Sobre la transformación de las entidades de Educación Superior. Sólo se dan hasta tres años para hacerlo, lo cual prácticamente congela las posibilidades de incremento de los niveles superiores universitarios. Se debería haber dejado libre, sin un tiempo prefijado, para cuando cada una esté lista, se presente. Es injusto exigir condiciones como las de tener "programas académicos y además programas en cursos básicos que apoyen a los primeros (Artículo 20, literal b), para ser Universidad, cuando muchas de las denominadas así actualmente, no cumplen este requisito, para lo cual se alega "derecho adquirido". Para poder cumplir este requisito se necesitan más de tres años y además no sólo va a ser ineficiente, ya que no hay suficiente demanda para el nivel de ciencias básicas y no se consigan profesores para los mismos y los gastos serán grandes. Es necesario definir lo que se entiende en el Artículo 20 b, por "programas académicos y además programa-

mas en ciencias básicas que apoyen los primeros". ¿Será que es configurar departamentos básicos que refuercen los programas académicos correspondientes o hay que crear facultades o unidades académicas que ofrezcan otros títulos, fuera de los que ya ofrece la entidad? Creo que se debe presentar una ley para modificar este artículo y que permita que se pueda pasar de una categoría o nivel a otro cuando cumpla con los requisitos respectivos, sin limitar este derecho a sólo tres años.

Artículo 140. Sobre el ajuste de las instituciones actuales a las disposiciones de la presente ley, es importante que se definan, por ejemplo: ¿las universidades deberán ajustarse al literal b) del Artículo 20, sobre programas en ciencias básicas?

Nota final. Agradezco la oportunidad que me han dado de hacer este estudio que tiene por objeto que las personas interesadas en la educación superior y en especial los directivos de las universidades y entidades educativas superiores, analicen la ley, así como las de los institutos como el *Icfes* y en especial el Ministro y Viceministro de Educación y demás funcionarios, tengan el decreto reglamentario respectivo y se aclaren y se corrijan o aminoren algunos efectos de esa ley.

Además, creo que se debe estudiar la legalidad de esta disposición, por el procedimiento seguido en la Cámara al modificar el proyecto aprobado en el Senado, sin que hubiera vuelto a dicha corporación para ser estudiado nuevamente.

Así mismo, analizar lo referente a la inconstitucionalidad de algunos artículos y especialmente la posible contradicción entre autonomía y suprema inspección y vigilancia y el balance entre estas dos disposiciones constitucionales. Además lo referente a que todas las instituciones de educación superior privadas deben ser entidades de utili-

dad común y sin ánimo de lucro, lo cual limita la disposición constitucional para que las personas privadas puedan fundar entidades de Educación Superior. Sin embargo, hay disposiciones muy importantes en la ley aprobada, pero salió con imperfecciones debido a la

premura y presión para que fuera aprobada en la legislación anterior.

Espero que este estudio sea de utilidad para mejorar la Educación Superior colombiana.

✓ EL SECTOR FINANCIERO COLOMBIANO *

HECTOR OCHOA DIAZ

Economista Universidad de Antioquia. Magister en Administración, Universidad de Syracuse. Ph.D. en Economía, Universidad de Syracuse.
Cargos ocupados: Rector de la Universidad EAFIT; Consejero del Presidente de la República; gerente de Pilas Varta. Actualmente Decano de la Escuela de Postgrado de ICESI.

1. INTRODUCCION

El presente trabajo tiene por fin presentar el panorama del sector financiero colombiano como consecuencia de las normas legales que se han adoptado recientemente dentro del modelo de la apertura económica y las posibilidades que ofrece para la inversión extranjera en el sector.

Además, presenta los conceptos que Colombia debería negociar con Estados Unidos para lograr que un acuerdo de libre comercio, facilite a los colombianos participar en igualdad de condiciones a los americanos, del mercado financiero de Norteamérica.

2. EL SECTOR FINANCIERO ES UN SERVICIO PUBLICO

El Artículo 335 de la Constitución de 1991 establece que las actividades financieras, bursátil, aseguradora y cual-

quier otra relacionada con el manejo del ahorro y la inversión de recursos de captación, son de interés público y por lo tanto se requiere una previa autorización del Estado para ejercerlas, mediante leyes que regulen la forma de intervención del mismo y que promuevan la democratización del crédito.

3. EL BANCO CENTRAL

Mediante los Artículos 371 a 373 de la misma Constitución, se le asignan al Banco de la República las funciones de banca central, organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica sujeto a un régimen legal propio.

Se le asignan como funciones básicas las de regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito, emitir la moneda legal, administrar las reservas internacionales, ser prestamista de

* ICESI - Centro Norte - Sur - Universidad de Miami. Investigación para el Establecimiento de la Zona de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos.