



LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN COLOMBIA

Precisiones sobre su concepto

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN COLOMBIA

Precisiones sobre su concepto

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN COLOMBIA

Precisiones sobre su concepto

e-ISBN: 978-958-651-601-3

© UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA (UNAD)
ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE UNIVERSIDADES (ASCUN)

2016

Jaime Alberto Leal Afanador

Rector Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD)

Constanza Abadía García

Vicerrectora Académica y de Investigaciones UNAD

Patricia Illera Pacheco

Gerente de Relaciones Interinstitucionales UNAD

Carlos Hernando Forero Robayo

Director Ejecutivo Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN)

Autores:

Jaime Alberto Leal Afanador	Ed.D. Rector de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD)
José Gregorio Hernández Galindo	Rector de la Universidad del Sinú Elías Bechara Zainúm, sede Bogotá
Gaspar Emilio Hernández Caamaño	Vicerrector administrativo y financiero de la Universidad del Atlántico
Hernando Bernal Alarcón	Máster en Sociología. Coordinador del Grupo Técnico de la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN)
Álvaro Acevedo Tarazona	Magíster en Historia. Profesor en Historia y Cultura de América Latina de la UIS. Miembro del Consejo Nacional de Acreditación (CNA)
Juan Carlos Moncada Zapata	Magíster en Derecho Público, Socio Director de la Empresa Moncada & Barrero Abogados S.A.S.
Germán Villegas González	Abogado especializado en Docencia Universitaria, Derecho Ambiental y Derecho Urbano. Socio fundador de Germán Villegas & Asociados
Claudio Rama Vitale	Doctor en Educación y Doctor en Derecho. Consejero del Grupo de Universidades ILUMNO. Premio Reina Sofía (2015)
Amaury Núñez González	Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Representante estudiantil en el Consejo Superior Universitario durante 2013-2016

Equipo Editorial:

Gerencia de Relaciones Interinstitucionales (GRI)

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons – Atribución – No comercial – Sin Derivar 4.0 internacional. https://co.creativecommons.org/?page_id=13.



PRÓLOGO

Emprender acciones de reflexión acerca de la autonomía universitaria posibilita el contribuir al robustecimiento y la protección de este derecho constitucional, y a la divulgación de los sucesos que a ello correspondan. Es así como la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) con el apoyo de la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) abre la escena para que reconocidos actores de la educación superior analicen las amenazas que enfrenta la autonomía universitaria, al igual que el papel y el compromiso de la universidad en el proceso de paz, asuntos para los que se hace necesario discutir las nuevas políticas y los reordenamientos institucionales y normativos de la educación superior, a fin de garantizar procesos democráticos.

A la citada reflexión se contribuyó con temas como el análisis sobre la autonomía en el currículo universitario y el reto de la autonomía plena, una retrospectiva sobre las bases constitucionales de la autonomía universitaria, además de dar una mirada a la autonomía como un derecho inalienable, y a las tensiones en el campo de la educación superior por cuenta de la autonomía y la regulación, entre otros.

En el intercambio de conocimientos y de experiencias que enriquecieron los temas, los aportes internacionales registrados en esta oportunidad también permitieron, a todos los participantes, ampliar la visión, apreciar otras formas y revalidar la trascendencia de la misión de la universidad como actor fundamental del desarrollo.

El título que está en sus manos nace como instrumento que muestra el curso y la huella de estas deliberaciones en defensa y en pro de la autonomía universitaria y, a la vez, es una evidencia del espíritu reflexivo que es transversal a la educación universitaria.

Jaime Alberto Leal Afanador

RECONOCIMIENTO

El estudio *La autonomía universitaria en Colombia* llevó a analizar las amenazas que enfrenta la autonomía universitaria y el papel y compromiso de la universidad en el proceso de paz. Para estos asuntos —a la luz del pasado y presente de las universidades—, se hace necesario discutir las nuevas políticas y los reordenamientos institucionales y normativos de la educación superior, a fin de garantizar procesos democráticos.

Las diferentes perspectivas nacionales e internacionales que confluyeron han propiciado un escenario colectivo, que convoca a las universidades, a organizaciones educativas, a diferentes expertos en la materia y a la comunidad académica, en general, a dialogar en torno a la autonomía universitaria, y al discernimiento sobre los riesgos de su creciente debilitamiento en Colombia.

Esta reflexión de expertos nacionales e internacionales enriqueció y favoreció el desarrollo e intercambio de conocimientos y experiencias; el país invitado fue Uruguay.

Asimismo, la vigencia y el carácter trascendental del tema, en el ámbito universitario nacional, se hicieron evidentes en este espacio posibilitado por una alianza entre la UNAD y ASCUN, entes interesados en su estudio.

Acompañaron esta reflexión actores de diferentes instituciones involucradas en el desarrollo y fortalecimiento de la educación superior. En representación de las universidades públicas, la doctora Constanza Abadía García, vicerrectora académica y de investigación de la UNAD; el doctor Carlos Hernando Forero Robayo, director ejecutivo de la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN); el doctor Amilkar Acosta Medina, director ejecutivo de la Federación Nacional de Departamentos (FND); la doctora Nohemí Jiménez Rodríguez, gerente general del Fondo de Desarrollo de Educación Superior (Fodeseop).

Valoramos los aportes realizados y el interés en el tema, de los representantes de las diferentes universidades y de la comunidad unadista.

CONTENIDO

Pág.

PRÓLOGO 7

RECONOCIMIENTO 9

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN COLOMBIA Y
ALGUNAS RAZONES QUE LIMITAN SU EJERCICIO 13

BASES CONSTITUCIONALES DE LA AUTONOMÍA
UNIVERSITARIA 19

10

LA AUTONOMÍA EN EL CURRÍCULO UNIVERSITARIO 27

PROSPECTIVA DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA:
EL RETO DE LA AUTONOMÍA PLENA 31

DE LA CONCEPCIÓN AUTONÓMICA UNIVERSITARIA A LAS
PROCLAMAS DE COGOBIERNO UNIVERSITARIO:
ORÍGENES, DEBATES Y EXPERIENCIAS.
UN ANÁLISIS RETROSPECTIVO 47

EDIFICACIÓN CONSTITUCIONAL:
¿EN OBRA NEGRA, GRIS O BLANCA? 65

CONCLUSIONES 89

REFLEXIONES PARA UNA LEY ESTATUTARIA DE
AUTONOMÍA UNIVERSITARIA 95

	Pag.
AUTONOMÍA Y REGULACIÓN: REFLEXIONES SOBRE ESTAS TENSIONES EN EL CAMPO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR	113
AUTONOMÍA UNIVERSITARIA: UN DERECHO INALIENABLE. La autonomía universitaria en Colombia para la desfinanciación y el negocio educativo	129
CONCLUSIONES	145
ANEXOS	149
Fallos Autonomía	149
Tabla 1. Universidades e instituciones de educación superior	153
Tabla 2. Comunidad unadista	155
Alianzas estratégicas	161

LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA EN COLOMBIA Y ALGUNAS RAZONES QUE LIMITAN SU EJERCICIO

Jaime Alberto Leal Afanador*

Para iniciar esta breve reflexión sobre *La autonomía universitaria en Colombia*, déjenme traer a mi mente dos recuerdos de mi ya larga experiencia educativa. Primero, como estudiante, y segundo, como actor dentro del sector por cerca de tres décadas y media.

Mi primer recuerdo para compartir hoy, versa sobre los primeros años de mi infancia, en los que me enseñaron la composición de nuestro Estado colombiano, cosa que, inclusive hoy después de cinco décadas, debe ocurrir lo mismo con los niños y niñas de nuestro país. Tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, una serie de ministerios y de organismos que los representan, y un sinnúmero de escenarios de orden nacional, regional y local, que los deberían de hacer efectivos, para responder por preservar los derechos fundamentales que garanticen el bienestar de toda la población colombiana.

En segundo lugar, quiero rememorar, como seguramente lo harán muchos de ustedes, el importante hito sembrado en la década de los años ochenta y en los primeros años de la década de los noventa con el Seminario de Universitología, desarrollado por el inmejorable maestro y sacerdote jesuita Alfonso Borrero Cabal, para destacar dos de sus importantes enseñanzas en torno al papel de la universidad y de sus rectores. Él decía: la universidad es una fuerza social; es la conciencia de la sociedad; conciencia que es la de los estudiantes, la de los profesores, y de los administradores del más alto nivel; y también nos decía: la voz del rector es la voz de la conciencia universitaria dirigida hacia los acontecimientos sociales; la universidad, mencionaba y reiteraba, es el espacio en el que se busca la verdad y en el que se construye la verdad.

Hasta aquí, sobre estas dos remembranzas seguramente nada nuevo para muchos de ustedes, lo mismo debe suceder en buena parte de las naciones

*Ed.D. Rector de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD).

que integran nuestro globo terráqueo. A cambio de lo que pasa en otros países, el Estado colombiano, desde su origen, poco planificado por cierto, no ha sido un supraorganismo efectivo; ha sido más bien un supraorganismo demasiado complejo y burocrático, lo que lo hace poco efectivo para dar respuesta a su ciudadanía, es decir, a su pueblo, a su gente. En su núcleo —de este Estado en donde debería estar la ley como articuladora del Gobierno, con la misma ley, la ley igual para todos, la ley que aplica y se respeta— se han anidado intereses insensatos que vigilan y defienden un poder minoritario, a sabiendas de la desesperanza sembrada en las grandes mayorías.

En este último, nuestra cultura estatal colombiana ha sido, desafortunadamente, muy hábil para ser garantista de los intereses particulares, y muy débil en respuestas a los desafíos y verdaderos problemas estructurales de la nación, de la mayoría de nuestros conciudadanos, que constituyen una república de casi 200 años de existencia.

14 Muchas coyunturas históricas se han tejido desde la primigenia Nueva Granada hasta la hoy denominada República de Colombia. En primer lugar, a varios de quienes han ostentado el poder de la nación les cobija un común denominador: se han dedicado a avasallar la ley, para servir intereses individuales; a menospreciar un pueblo y el talento de este; y, en parte, han desnaturalizado, para nuestra gente, efectos como la trasgresión y el acostumbamiento social a infringir la ley, según intereses de cada quien. «Hecha la ley hecha la trampa» es frase habitual entre nosotros.

En segundo lugar, un indicador clave para leer la ausencia histórica de Estado colombiano ha sido los resultados de la poca efectividad de sus instituciones, gestionadas más en el afán burocrático por cumplir cuotas políticas que desdibujan el propósito constitucional para el que fueron creadas.

Y, en tercer lugar, tenemos un anacrónico sistema representativo y centralista que hoy debería revisarse, si se trata de dejar sentadas las bases para una nación que propende a la paz perdurable de Colombia. Tal vez ello, y en expresión clara de la visión y sabiduría de la Asamblea Constituyente de 1991, se instaló en el corpus de nuestra Constitución a la que se determinó, en el artículo 67, como la *autonomía universitaria*; y, para tal efecto, señaló que

todas las universidades, públicas o privadas, podrían darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos de acuerdo con la ley. En desarrollo de lo anterior, los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992 precisaron el hecho de que en Colombia se reconoce a las universidades el derecho a darse sus propios estatutos y modificarlos; de designar sus autoridades académicas y administrativas; de crear y organizar, y desarrollar sus programas académicos; de definir y organizar sus labores formativas (académicas, docentes, científicas, culturales, investigativas); de otorgar títulos; de seleccionar a los profesores; de admitir a sus alumnos; de adoptar formas que permitan internamente establecer y arbitrar sus recursos para el cumplimiento de la misión social de cada universidad y de su función institucional.

En tal sentido, la autonomía, tema de esta reflexión, fue concebida por la Constituyente y desarrollada por la jurisprudencia para que las instituciones de educación superior, de carácter universitario, puedan estructurar proyectos de formación profesional encaminados a lograr una misión educativa y cultural propia, dentro del ámbito académico de la educación superior. Así, la institucionalización de *la autonomía*, como principio, se constituye en una garantía jurídica que busca proteger la libertad de configuración de los programas universitarios, e igualmente, genera la independencia de las universidades, cualquiera sea el tipo que esta tenga, para que no haya injerencias e instancias, privadas o públicas, que puedan interferir en sus procesos de formación y en sus responsabilidades sustantivas en la educación superior.

Por lo tanto, *la autonomía*, como principio constitucional es, *per se*, transversal, en materia de educación universitaria, puesto que ella «garantiza que las universidades sean verdaderos centros de pensamiento libre, exentos de presiones que puedan perturbar su cometido, o que les impidan cumplir adecuadamente con sus objetivos y funciones». ¹ Pero hoy, ello en particular, no pasa, y las intenciones de vulnerar la autonomía de varias universidades y, en particular, la de la UNAD, por parte del ejecutivo, son ciertas y verificables. Por ello toman tanta relevancia frente a nuestro caso particular, las sentencias, favorables a la UNAD: los fallos del Consejo de Estado del 26 de noviembre de 2015 y el 15 de septiembre de 2016. El fallo de la Procuraduría General de la Nación del 2 de junio de 2015. Y el Auto 174 de la Contraloría General de la

¹Sentencia C-926/05.

República del 8 de marzo de 2016, que poseen un común denominador la defensa de la autonomía universitaria. (Ver anexo).

Por ello, si reflexionamos un poco más sobre las enseñanzas del padre Alfonso Borrero, me atrevería a decir que la gran falla de las universidades y de los rectores colombianos es que no hemos sabido interpretar el principio de la autonomía y no hemos ejercido cabalmente el derecho de esa autonomía universitaria. La universidad colombiana, hoy, ha sucumbido a la intemperancia del poder ejecutivo de turno, o a los desafueros de sus funcionarios y, sobre todo, a no participar de fondo en la coconstrucción de las necesidades y necesarios mecanismos de control del Estado. En síntesis, el concepto de la autonomía universitaria implica la consagración de una regla general que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores, de tal modo que las restricciones son excepcionales y deben estar previstas en la ley según lo establece con claridad el legislador, cuyo papel es bien importante ya que es en las normas en donde se encuentran los límites de la señalada autonomía. A efectos de las universidades, es importante que ellas no constituyan por sí mismas islas dentro del sistema jurídico y, por el contrario, como lo dicen la normativa y la jurisprudencia vigente, que ellas cumplan la función social que les corresponda. De tal manera, que la tarea común es la de promover el desarrollo armónico de las personas y de la sociedad. Aclaro: la UNAD —y creo que todo el sistema educativo en Colombia, particularmente el universitario— reconoce la importancia para que, dentro de esos lineamientos dados por la Constitución, el legislador, de alguna manera, le dé opción a la rama ejecutiva para ejercer la inspección y vigilancia a su cargo de acuerdo con lo establecido en la misma Constitución en el artículo 67, pero sin menoscabo de la autonomía universitaria.

La Colombia de hoy es la consecuencia del avance de sucesivos desgobiernos sobre sus instituciones, pero también del lado de los gobernados hay un problema sociocultural grave. La cuestión desde los orígenes de nuestra moderna democracia, está claro, es que no fuimos educados para ser solidarios, entre nosotros y para nosotros; tampoco fuimos educados para ser respetuosos de la vida del otro; las «violaciones a nuestra ley» nunca nos conmovió demasiado, y la educación, quien debería ser la protagónica en la formación integral del pensamiento y valores ciudadanos, ha sido otro espectador más

porque nunca construyó los suficientes frutos pedagógicos para coadyuvar a la verdadera y efectiva formación de sus estudiantes que, en consecuencia, son los ciudadanos de hoy desde sus edades más tempranas.

Sin embargo, y para terminar, creo que aún no es tarde, y podemos reconstituir, desde la educación, el liderazgo de nuestras universidades y con ellas el futuro cierto de una Colombia preparada para el bienestar integral y colectivo de los colombianos y colombianas de hoy, pero particularmente del futuro.

Nuevamente, gracias por aceptar nuestra invitación conjunta con ASCUN. Hasta pronto.

BASES CONSTITUCIONALES DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

José Gregorio Hernández Galindo*

El principio de la autonomía universitaria surge del mismo concepto de *universidad* que proviene del latín *UNIVERSITAS*, y que implica necesariamente la consagración de un ámbito propicio a la libertad en la circulación de las ideas, en la formación de tendencias diversas —ninguna de las cuales puede ser coartada o prohibida—, en la búsqueda del conocimiento, de la cultura, de los elementos indispensables para investigar y examinar científicamente las materias objeto de las diversas áreas del saber, sin enfoques o criterios predeterminados, obligatorios o impuestos, para lo cual la universidad, por su misma definición, requiere darse su propia organización, sin que en ella pueda interferir el poder público.

La academia, la actividad científica, la investigación, la formación de profesionales en las distintas áreas no se concibe sino en un esquema de libertad.

Si la libertad es posibilidad de optar sin coacción ni injerencia, o imposición de otro, en la búsqueda del conocimiento, las comunidades educativas en su fase superior —que son las universidades— deben asegurar que esa búsqueda sea libre, y, para el efecto, su organización ha de ser autónoma, no dependiente de los criterios oficiales o de gobierno.

El clima de la universidad debe ser el de la libertad. Libertad de cátedra. Libertad de conciencia. Libertad de pensamiento. Libertad en la escogencia de los métodos. Libertad de investigación. Libertad en su propia organización interna.

Tal fue siempre el concepto imperante —el de la libertad— desde los antecedentes más remotos, comenzando por la Academia de Platón, por allá en el año 384 antes de Cristo, cuando fue fundada con el ánimo de buscar conocimiento en materia filosófica, matemática y científica.

*Jurista colombiano, exmagistrado, y actual rector de la Universidad del Sinú Elías Bechara Zainúm, sede Bogotá. Ponencia leída por Diana Cantor L., decana Facultad de Derecho Universidad del Sinú.

En Europa medieval, en Bolonia y París, nacieron las primeras universidades, en cuyos estatutos fueron previstos sistemas de administración y gobierno con amplia participación de los estudiantes y de la comunidad educativa. Desde luego, siempre dentro del propósito de evitar intervención externa.

En Salerno, Oxford y Cambridge, en Salamanca, en Harvard, se siguió la misma línea, sobre la base de la universidad entendida como comunidad autónoma integrada por profesores, académicos, investigadores y estudiantes.

Veamos cómo se concibe el principio en el caso de Colombia:

En el preámbulo de la Constitución de 1991 —que, según lo ha indicado la Corte Constitucional, tiene carácter vinculante— se menciona el conocimiento como uno de los valores en que se inspira y que tiende a realizar el constituyente.

El artículo 1 de la Constitución consagra el Estado social de derecho y señala que el sistema, entre otros postulados, se funda en el respeto a la dignidad humana.

El artículo 2 de la Carta enuncia como fin esencial del Estado, entre otros, el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, así como el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan. La misma norma establece que las autoridades de la república están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y los particulares.

La Constitución habla de la educación como un derecho —que la Corte Constitucional consideró fundamental desde la Sentencia T-02 de 1992— y como un servicio público. Señala al respecto el artículo 67 de la Carta:

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.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

El artículo 69 de la Constitución contempla la autonomía universitaria. Este reza: «Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley».

La Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión, en la Sentencia T-492 del 12 de agosto de 1992 (M. P.: doctor José Gregorio Hernández Galindo), expuso el concepto básico de la autonomía universitaria:

Por lo que respecta a la educación superior, el artículo 69 de la Constitución garantiza la autonomía universitaria, la cual encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo.

En ejercicio de su autonomía las universidades gozan de libertad para determinar cuáles habrán de ser sus estatutos; definir su régimen interno; estatuir los mecanismos referentes a la elección, designación y periodos de sus directivos y administradores; señalar las reglas sobre selección y nominación de profesores; establecer los programas de su propio desarrollo; aprobar y manejar su presupuesto; fijar, sobre la base de las exigencias mínimas previstas en la ley, los planes de estudio que regirán su actividad académica, pudiendo incluir asignaturas básicas y materias afines con cada plan para que las mismas sean elegidas por el alumno, a efectos de moldear el perfil pretendido por cada institución universitaria para sus egresados.

En síntesis, el concepto de autonomía universitaria implica la consagración de una regla general que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores, de tal modo que las restricciones son excepcionales y deben estar previstas en la ley, según lo establece con claridad el artículo citado.

22

El papel del legislador en la materia es bien importante, ya que es en las normas legales en donde se encuentran los límites de la señalada autonomía, a efecto de que las universidades no se constituyan en islas dentro del sistema jurídico y, por el contrario, cumplan la función social que corresponde a la educación (artículo 67 C. N.) y a la tarea común de promover el desarrollo armónico de la persona.

Son de competencia del legislador las funciones de establecer las condiciones necesarias para la creación y gestión de las universidades (artículo 68 C. N.) y de dictar las disposiciones generales con arreglo a las cuales los centros universitarios puedan darse sus directivas y regirse por sus estatutos (artículo 69 C. N.).

Dentro de esos lineamientos generales trazados por el legislador corresponderá a la Rama Ejecutiva ejercer la inspección y vigilancia a su cargo para alcanzar los fines indicados en el artículo 67 de la Constitución Política, pero sin menoscabo de la autonomía universitaria.

Igualmente, para la Corte, las universidades deben establecer su propio régimen interno con libertad, pero a la vez están obligadas a fijar con claridad las reglas de juego internas:

Ahora bien, por cuanto interesa a los fines de este proceso, dentro de la autonomía universitaria debe existir para toda institución de educación superior la posibilidad de estipular, con carácter obligatorio para quienes hacen parte de la comunidad universitaria (directivos, docentes y estudiantes) un régimen interno, que normalmente adopta el nombre de reglamento, en el cual deben estar previstas las disposiciones que dentro del respectivo establecimiento serán aplicables a las distintas situaciones que surjan por causa o con ocasión de su actividad, tanto en el campo administrativo como en el disciplinario.

Razones de justicia y de seguridad jurídica hacen menester que en el correspondiente reglamento se hallen contempladas con entera nitidez las reglas de conducta que deben observar administradores, alumnos y profesores en el desenvolvimiento cotidiano de la vida universitaria; las faltas contra el régimen disciplinario; las sanciones aplicables y, desde luego, los procedimientos que habrán de seguirse para la imposición de las mismas en los casos de infracciones a sus preceptos.

Ese reglamento, una vez puesto en vigencia por la autoridad correspondiente, tiene que ser publicado para su conocimiento por parte de quienes se obligan a acatarlo y, obviamente, las actuaciones que se cumplan a partir de su vigencia no pueden ser ajenas a sus dictados, siempre que estos se ajusten a la Constitución y a la Ley.

En la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, al estudiar en la ponencia correspondiente el concepto de autonomía universitaria, se dijo:

Las universidades, a través de la formación, la investigación y la extensión, aseguran el vínculo entre la creación y difusión sistemáticas de cultura en el país y la creación y difusión sistemáticas de cultura en el mundo. Deben ser académica y administrativamente autónomas para garantizar su función crítica y su necesaria vocación universalista. (Asamblea Nacional Constituyente: Informe-Ponencia citado. Gaceta Constitucional, nro. 45. Abril 13 de 1991. p. 16).

Luego, como puede verse, se concibió la autonomía con un criterio prevalente de garantía para la realización de los fines propios de la academia, y es importante subrayar que la autonomía comprende tanto lo académico como lo administrativo, lo presupuestal y lo técnico.

También sostuvieron los ponentes:

La importancia de que tanto en el campo administrativo como en el académico los centros universitarios puedan adoptar sus propios criterios, ya para la elección de directivas, como para la definición de metas, no sólo es garantía para la libertad de cátedra, sino la manera de evitar que criterios extra universitarios alteren su buena marcha". (Asamblea Nacional Constituyente: Informe-Ponencia «Carta de derechos, deberes, garantías y libertades». Constituyente Diego Uribe Vargas. Gaceta Constitucional nro. 82. Mayo 25 de 1991. p. 14).

Sobre la injerencia del Estado en las universidades, en los aspectos internos de su organización y funcionamiento, señaló la ponencia correspondiente en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991:

[...] El criterio fundamental que debe guiar las relaciones del Estado con la creación cultural, sistemática y popular, no es el de someter estas actividades a una indebida injerencia de las diversas ramas del poder público, es el de crear condiciones para su libre desarrollo. La presencia del Estado en la educación busca establecer garantías mínimas y pautas de referencia en materia de orientación y calidad. (Cfr. Asamblea Nacional Constituyente. Informe-Ponencia. De la educación y la cultura. Delegatarios Iván Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benítez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas y Guillermo Guerrero. Gaceta Constitucional nro. 45. Sábado, 13 de abril de 1991. p. 14.)

De todo lo anterior se concluye que:

- La autonomía universitaria es condición indispensable para que las instituciones de educación superior cumplan su papel;
- El Estado debe garantizar esa autonomía, en vez de conspirar contra ella;
- La autonomía universitaria no es un privilegio, una gracia o una concesión del Estado. Por el contrario, surge del concepto mismo de *universidad*, y corresponde a un derecho exigible por las universidades *erga omnes*, que debe ser respetado por las autoridades;

- Las universidades, sin perjuicio de su responsabilidad en cuanto a la calidad de la formación que imparten, gozan de plena libertad en cuanto a la organización interna; la fijación de metas, planes y programas; la definición de sus lineamientos administrativos y académicos; la distribución de funciones de dirección, de manejo, de administración; el señalamiento de prioridades en cuanto a sus posibilidades de expansión; adopción de decisiones; gestión de sus propios intereses para los fines educativos; establecimiento de su régimen interno; régimen presupuestal y de control establecido por ellas mismas; previsión de sus propios estatutos y reglamentos; establecimiento de características específicas y perfil de quienes han de ser sus egresados; escogencia de líneas de investigación; configuración de programas de pregrado y de postgrados; designación de docentes e investigadores; exigencia de niveles de preparación de sus docentes e investigadores; servicios complementarios de la actividad académica y garantías de bienestar para la comunidad universitaria, entre otras materias;
- En cuanto al Estado, la garantía de la autonomía universitaria le impide la injerencia en los asuntos propios del manejo, gestión y conducción de cada universidad, sin perjuicio de la vigilancia y la inspección —que no se confunde con el intervencionismo— que, desde luego, debe ejercer para garantizar la calidad de la formación académica y el respeto que los estudiantes merecen en cuanto al ejercicio de sus derechos.

La verdad es que una cosa no se confunde con la otra: para garantizar la calidad no es indispensable arrasar con la libertad ni afectar la autonomía.

LA AUTONOMÍA EN EL CURRÍCULO UNIVERSITARIO

Gaspar Emilio Hernández Caamaño*

Esta reflexión, desde la academia y teniendo como contexto la vida docente y estudiantil de la Universidad del Atlántico, en la época posterior de la entrada en vigencia de la nueva Constitución Política, solo tiene un propósito: proponer la inclusión en el currículo de las universidades estatales de una cátedra denominada **autonomía universitaria**. Con el interés de que la academia asuma la responsabilidad de formar personas auténticamente autónomas.

La universidad, como institución, nació para enseñar. Es una reunión, una unión o una comunidad «de los que saben y de los que sabrán». Y los congrega para entender más allá de los tiempos y para comprender el presente. Por ello es autónoma, no admite sino su propio gobierno.

Michel Serres, en su cátedra *Historia de las Ciencias* informa que la autonomía de la universidad fue consecuencia de la muerte de unos estudiantes en una riña con unos sargentos de la Policía de París en 1220. Felipe Augusto, el rey de entonces, cuenta Serres, «otorga al mundo de las escuelas independencia ante su propio poder», el del rey.

Entre esos privilegios que el rey da a la universidad al hacerla autónoma, se encuentra que ella pueda «establecer sus propios reglamentos y elegir a sus representantes».

Ese privilegio en la Edad Media, es un derecho constitucional en esta era del conocimiento.

Entendemos desde la Universidad del Atlántico el principio constitucional de AUTONOMÍA UNIVERSITARIA, desde nuestra propia perspectiva histórica, no solo

*Licenciado en Ciencias Sociales y Económicas, especialista en Derecho Administrativo. Actualmente, vicerrector administrativo y financiero de la Universidad del Atlántico.

como un derecho político de consagración constitucional ni como otra prerrogativa legal, sino como un gran desafío para asumir a diario en cada una de las labores de la vida universitaria —no únicamente desde la cátedra y el proceso de formación de hombres y mujeres nuevos— para que nos comprendan y reconozcan no como una dependencia estatal más, sino como una Institución de Educación Superior con gobernabilidad propia, libertad genuina y desarrollo seguro. Por ello, apuntamos a hacer, en un devenir cercano, en nuestro entorno de la autonomía universitaria, una práctica y un compromiso para alcanzar la excelencia académica y ser la primera gran Universidad del Caribe.

La ley por la cual se organiza el servicio público de la educación superior, entre los principios fundamentales de ese servicio público, consagra lo siguiente:

La Educación Superior, sin perjuicio de los fines específicos de cada campo del saber, despertará en los educandos un espíritu reflexivo, **orientado al logro de la autonomía personal**, en un marco de libertad de pensamiento y de pluralismo ideológico que tenga en cuenta la universalidad de los saberes y la particularidad de las formas culturales existentes en el país. [...]. (Artículo 4, Ley 30 de 1992).

Considero que este principio legal no ha sido suficientemente desarrollado en la cátedra universitaria en Colombia por lo que carecemos de un referente epistemológico de envergadura para que la comunidad estudiantil, en especial, y el gran conglomerado de la sociedad colombiana comprendan la importancia de que las universidades realmente sean centro de autonomía, no solo en la construcción de reflexión científica, sino de una sociedad más tolerante en la convivencia. Sin personas autónomas, formadas en las universidades, seguirá siendo utópico que tengamos universidades públicas, autónomas, alejadas del poder público que es, de manera contundente, en las regiones del país el gran agente de la heteronomía de las universidades.

Una idea que encontré en mi búsqueda dice:

Colombia, a través de la Constitución de 1991, se proclamó como un Estado social de derecho, esto es un Estado democrático regulado por el derecho; en él, la

acepción del concepto de *autonomía universitaria* se encuentra en estrecha relación con lo que Immanuel Kant denominó «libertad jurídica», entendida como el poder legítimo de una comunidad académica de autogobernarse y autolegislarse colectivamente, haciendo coincidir el concepto de *libertad* con el concepto de *autonomía*.

Esta concepción de *autonomía*, que se traduce en la «facultad de producir acciones lícitas no contrarias a la obligación esencial de la persona o la institución» —en el caso de la universidad, la de formar y educar en una profesión o disciplina— es la que subyace en nuestro ordenamiento jurídico. La autonomía universitaria entendida como la capacidad de autodeterminación de un colectivo de pares, que coinciden en el ejercicio de un quehacer fundamental para el Estado, sin perder por ello su identidad y consecuente diversidad.

Autonomía siempre es compañera conceptual de *independencia*, y muchos no la entienden como *libertad*. De ahí que siempre que aparece en el ámbito de lo humano genera debates, pues no es fácil comprenderla en todo su alcance, en una cultura, como la nuestra, desarrollada desde la heteronomía, no solo de la naturaleza, sino desde la misma familia, la sociedad y el Estado.

Por ello, ese sueño regional que tiene mucha historia que conocer, resulta difícil pensarlo como realidad, en razón a que, duele decirlo, aún no tenemos una educación superior que forme en la autonomía personal y en la libertad intelectual, como siempre han idealizado a la educación humana los seres ilustrados de estos y otros tiempos.

Y esa autonomía soñada por los costeños debe comenzar, creo, porque comprendan el principio constitucional de *autonomía* (art. 69) que la Carta le ha consagrado a la universidad como institución educativa superior en Colombia, o sea el de formadora de ciudadanos ilustrados, no únicamente de fuerza para el trabajo, sino para la transformación personal y social.

Afirmo esto por el hecho de que, en la región Caribe, se intenta «gobernar» a la universidad y regular, desde la autoridad ejecutiva y sus relaciones con los organismos de control del Estado, las acciones que agencian las

autoridades universitarias para desarrollar el servicio público educativo. No hay una sola universidad pública de la costa atlántica que no «padezca» o haya padecido, la injerencia en sus asuntos internos, de los que solo tiene, por mandato de la Ley 30 de 1992, la de presidir las sesiones del Consejo Superior y no la de «gobernar» la universidad.

No tendremos región autónoma sin hombres autónomos en su pensamiento y en su acción. Los seres que son gobernados o que se dejan gobernar, nunca llegarán a ser autónomos ni libres, ni independientes; serán esclavos siempre.

La universidad debe ser el ámbito de la autonomía, luego lo será la ley que así lo proclame. No es otra cosa lo que la Constitución Política indica. La autonomía no es poder, sino libertad de hacer lo que mejor desee la juventud que va a la universidad pública, única que ayuda a la construcción de democracia deliberativa.

30

En este orden de la reflexión y frente a la realidad de mi universidad, la del Atlántico, y el proyecto de Autonomía Regional, el currículo de las universidades públicas de la costa atlántica debe incluir, de manera obligatoria, la cátedra Autonomía Universitaria, para, desde ahí, asumir la responsabilidad de la docencia de promover la formación intelectual de seres humanos que crean y practiquen la autonomía personal.

La Ley 30 de 1992, o la que la reforme, la historia constitucional y los alcances de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, más el pensamiento de la Ilustración, son suficientes materiales para elaborar el contenido de esta cátedra que debería impartirse en los primeros semestres de todos los programas de las universidades.

«Solo colombianos autónomos garantizarán la autonomía de nuestra universidad pública»

PROSPECTIVA DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA: EL RETO DE LA AUTONOMÍA PLENA

Hernando Bernal Alarcón*

La autonomía como punto de partida

Según el artículo 27 de la Constitución Política de Colombia «el Estado garantiza las libertades de enseñanza, de aprendizaje, de investigación y de cátedra». En el artículo 69 se señala: «Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley». Posteriormente, la Ley 30 de 1992² amplía estos conceptos al señalar como asuntos relacionados con lo que se ha denominado *autonomía plena de las universidades*, a la búsqueda del saber y difusión del conocimiento mediante los procesos de investigación y enseñanza. En este sentido, se entiende que las universidades deben adelantar su trabajo en las disciplinas del conocimiento expresando su libertad de acción en las definiciones curriculares y en la configuración de los planes de estudio que, unidas a la libertad de cátedra como expresión máxima de su libertad académica, permitan la redacción y adopción de los reglamentos académicos y el otorgamiento de títulos profesionales. En función y cumplimiento de estas tareas, la autonomía plena universitaria se extiende también al nombramiento de las autoridades y a la organización de la gestión universitaria, configurando así los planes y programas de desarrollo, estableciendo la misión y la visión propia de cada institución y dictando los reglamentos administrativos pertinentes.³

Siempre se ha reconocido que el ejercicio de la autonomía universitaria está limitado por la normativa del país en relación con múltiples asuntos que tocan con el ejercicio del bien común de los ciudadanos y la sociedad en general. Esto es lo que se ha denominado autonomía circunscrita a asuntos tales como:

*Sociólogo de la Universidad Javeriana, máster en Sociología de la Universidad de Wisconsin en Estados Unidos, coordinador del Grupo Técnico de la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN).

²Ley 30 de diciembre 28 de 1992 por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.

³En Ascun, el estudio, análisis y desarrollo del tema de la *autonomía universitaria* es parte sustancial de su tarea, tal como se señala en el artículo primero de los Estatutos Fundacionales de la Asociación (1957).

- El respeto a los derechos individuales, los derechos ciudadanos, los derechos humanos y los derechos sociales
- Lo laboral y la seguridad social
- El manejo de los recursos económicos, en lo fiscal y lo contable
- La gestión organizacional de la educación superior como servicio y como bien público
- Las áreas de interrelación, interacción y competencia con otras instituciones tanto del Estado como de la sociedad civil.⁴

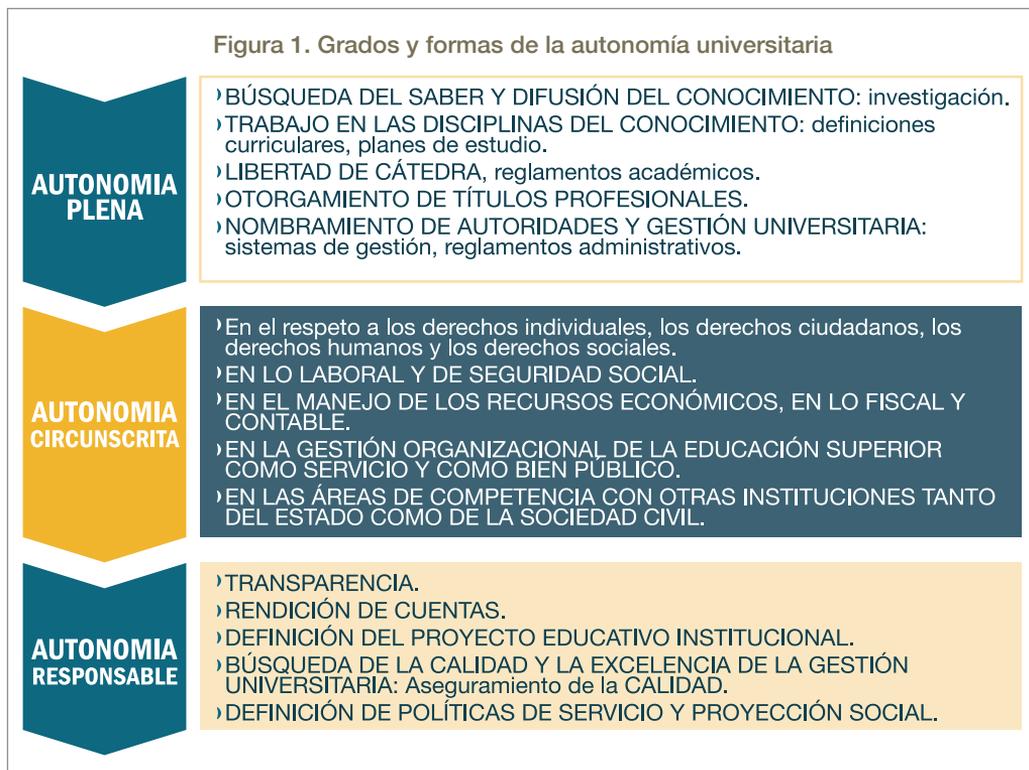
En la actualidad se hace énfasis en que el ejercicio de la autonomía universitaria se realice de forma responsable, lo que significa:

- Transparencia en la gestión
- Rendición de cuentas al Estado y a la sociedad
- Definición del proyecto educativo institucional
- Búsqueda de la calidad y la excelencia de la gestión universitaria y aseguramiento de la calidad
- Definición de políticas de servicio y proyección social: Responsabilidad Social Universitaria (RSU).⁵

⁴La Corte Constitucional ha afirmado que la autonomía universitaria no es derecho absoluto porque tiene su fundamento en el desarrollo integral de la persona. Tiene sus límites en el orden público, el interés general y el bien común. Marco Gerardo Monroy Cabra, La autonomía universitaria en la jurisprudencia constitucional. Ascun. Autonomía universitaria. Bogotá: junio 2004, pp. 39-59.

⁵La dimensión interna de la autonomía exige: voluntad para la ciencia, que no es lo mismo que voluntad de saberes positivos; voluntad de eticidad, donde la experiencia del profesor sea testimonio de su acervo intelectual y académico; voluntad de servicio a la sociedad, que exige conciencia crítica social y política para insertarse creativamente en el proceso de construcción de una sociedad abierta, justa y libre. Ricardo Mosquera Mesa. «Autonomía con responsabilidad». En: *Autonomía universitaria*. Bogotá: Ascun. Junio 2004, pp. 89-96.

Figura 1. Grados y formas de la autonomía universitaria



Fuente: Hernando Bernal: Ascún 2015.

Agentes sociales

El ejercicio de la autonomía universitaria se da en un ensamble de relaciones con diferentes agentes sociales e institucionales, cada uno de los cuales se orienta en su gestión por intencionalidades precisas, a saber:

El *Estado*, en la defensa y construcción del bien público y, considerando además a la educación superior como un bien público, en la Constitución nacional define y consagra el ámbito de la autonomía universitaria.

Los *gobiernos* tanto el nacional como los regionales: consideran la educación como un servicio público y la incluyen en la construcción de políticas públicas orientadas al desarrollo nacional, con énfasis actual en la territorialidad, y establecen los mecanismos para ejercer la inspección y vigilancia en la prestación de dicho servicio e institucionalizan los logros de calidad mediante mecanismos de aseguramiento. Constitucionalmente, al

Gobierno le corresponde, además, proveer los recursos para el funcionamiento y modernización de la educación superior, lo que establece lazos de dependencia con las diversas instituciones que los surtan en el denominado sector público, y, exigencias de transparencia y rendición de cuentas en las instituciones que trabajan desde la denominada iniciativa privada.

La *sociedad civil*: en sus múltiples manifestaciones comunitarias, culturales, colectivas, solidarias, pero especialmente en lo relacionado con los derechos ciudadanos de los padres y estudiantes, y las exigencias socio-culturales y económicas relacionadas con la pertinencia de la oferta académica, la apertura, calidad, regionalización, internacionalización, cobertura y equidad, que son todos, individualmente y en conjunto, factores determinantes de la oferta y la demanda de la educación superior

El *sector productivo y financiero*: en su importancia definitiva dentro de los procesos de globalización de la economía con sus múltiples exigencias en el desarrollo de las competencias y habilidades propias del potencial humano de las naciones, de acuerdo con el incremento de la competitividad, la empleabilidad y la participación en los mercados globales.

De especial trascendencia en la definición del ámbito de la autonomía es la complejidad de las relaciones con estos cuatro agentes, que tiene como resultado un incremento de la injerencia de los intereses y modalidades de cada uno de dichos agentes sociales en la gobernanza y manejo de la educación superior y de sus instituciones, reduciendo por lo tanto el ámbito de la autonomía plena tal como pudiera haber sido concebida en el siglo xx, e incrementando, por lo tanto, la necesidad del ejercicio de una autonomía cada vez más circunscrita e influenciada por las nuevas tendencias y realidades del siglo xxi. De ahí, la necesidad de calibrarlas en su real influencia, más aún cuando se trata de definir un escenario de posibilidades para la universidad en el 2025, fecha en la cual se espera que la educación superior haya ocupado un lugar destacado en las ejecutorias del sector educativo como factor de cambio, progreso y transformación del país.

Universidad y Estado moderno

La primera tendencia que es preciso resaltar es la necesidad de inserción de la universidad en la composición y estructura de un Estado moderno, caracterizado por un incremento del ámbito de acción y decisión gubernamental en la totalidad de los aspectos de la vida humana, económica y social; así se trate de países donde tradicionalmente haya primado un respeto y acatamiento de la voluntad individual y del ejercicio privado de funciones y profesiones de carácter democrático. Esta tendencia ocurre por las exigencias crecientes que la sociedad en general hace al Estado y a los gobiernos que lo representan en función del logro del bienestar y la seguridad ciudadana, por lo que los que ejercen las funciones de autoridad se ven obligados a responder de la mejor manera posible y de acuerdo con las posibilidades y recursos de que disponen las naciones, y que debido al incremento de las expectativas y a la explosión de las exigencias tienden a convertirse en una espiral de intervenciones y políticas abarcadoras de la realidad total de los países.⁶

Esto conlleva la necesidad de establecer un diálogo entre la universidad y el Estado para ajustarse como institución social a dichos requerimientos, lo que tiene que realizarse haciendo énfasis y argumentado con hechos de excelencia, las funciones propias relacionadas con la formación de los valores, la profundización de las competencias, el desarrollo de las habilidades profesionales, el ejercicio de las disciplinas de la mente, la construcción de una conciencia crítica, el avance de las tecnologías de la información y el conocimiento, la propiciación de la creatividad y la innovación y el respeto por el trabajo académico, cultural e investigativo. Este diálogo, realizado en el ámbito del bien común propiciado por el Estado, sirve para profundizar lo dicho, como resultado previsible del incremento de la voluntad de saber, propia de la universidad; es decir, en su actividad como institución social ecléctica y libre para la producción

⁶ Mientras que el giro neoliberal supuso una retirada del Estado, la progresiva conciencia de los peligros de la civilización tecnológica impulsa al Estado a asumir nuevas tareas, aunque sea en un contexto muy diferente de aquel en el que estaba acostumbrado a actuar soberanamente. Y es que conviene no dejarse llevar en este punto por lo que podríamos llamar una ilusión óptica neokeynésiana: el Estado que vuelve no es un rico soberano, sino un Estado endeudado y necesitado de cooperación. Cuanto más comprendamos esta nueva realidad y exploremos sus posibilidades de intervención, menos tiempo perderemos en celebrar que la historia nos ha vuelto a dar la razón. Daniel Innerarity y Javier Solana. *La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales*. Barcelona: Paidós. 2011. pp. 11-20.

y difusión del conocimiento, que es precisamente la característica que fundamenta y regula su propia autonomía.⁷

Complejidad demográfica

La segunda tendencia que tiene que ver con los asuntos relacionados con la dinámica poblacional (demografía) es la demanda creciente de la población con capacidad de acceso e ingreso a la educación superior. Dicha demanda se complejiza exponencialmente en razón del crecimiento de una población con mayores credenciales (niveles educativos más altos) y con crecientes expectativas en razón del desarrollo socioeconómico y cultural. Esto, a su vez, se incrementa con la demanda de nuevas profesiones y con la consecuente necesidad de formación en competencias y habilidades actualizadas. A esta necesidad de responder a las demandas generales de nuevas competencias para el desarrollo y progreso de la sociedad, para lo cual es necesario un diálogo permanente con los sectores del empleo y la producción, se añade la necesidad de ampliar el diálogo de la universidad con los territorios y localidades para atender a las necesidades de preparación y formación que surgen dentro de contextos específicos, con necesidades circunscritas y ámbitos de acción con limitaciones y obstáculos, en razón de los procesos diferenciales de desarrollo regional.⁸

⁷La Universidad tiene la obligación de pensar en el país. Por su esencia, está comprometida con la generación del conocimiento y con la actitud crítica, como conciencia de la sociedad; por eso le corresponde analizar los procesos y las instituciones sociales, identificar los nuevos escenarios de desarrollo que requiere el país y, en consecuencia, promover la transformación de las instituciones, de ella misma y de la educación en general. Ascún. *Desarrollo humano sostenible y transformación de la sociedad. Política pública para la educación superior y agenda de la Universidad, de cara al país que queremos*. Bogotá: 18 de Octubre de 2012. 79 páginas.

⁸El incremento demográfico global con el aumento de las posibilidades de educación básica y media, hacen que cada vez sea mayor el número de aspirantes a la educación superior. Por lo tanto, es necesario hacer un esfuerzo en los países por incrementar las posibilidades de acceso. La tendencia colombiana a entender el nivel superior de la educación prioritariamente como acceso a carreras universitarias, conjuntamente con la necesidad de formar y crear la capacidad técnica en razón de las exigencias del incremento de la competitividad del país en los mercados mundiales, hacen necesario dar un mayor énfasis a la capacitación para el trabajo y a la formación en los niveles técnicos y tecnológicos. (Exigencias de la OCDE). Es preciso además entender que tanto el factor demográfico como la tendencia de formación técnica y tecnológica obedecen a un contexto global en el cual se espera que la educación superior sea un factor de producción y acceso al conocimiento como elemento fundamental del desarrollo de los pueblos; y además es preciso incorporar en los procesos de formación, los avances de las tecnologías de la información que son el factor fundamental de transformación de las sociedades en el mundo globalizado. Ascún: Equipo Técnico. Documento de trabajo 02. Abril 2015.

Desarrollo científico y tecnológico

A las necesidades de responder a la demanda creciente del servicio de la educación superior se une como tercera tendencia el enorme desarrollo científico y tecnológico que implica adecuar la oferta al progreso y exigencias de la denominada sociedad del conocimiento.⁹ Esto afecta los desarrollos curriculares y los asuntos relacionados con la gestión del conocimiento. En cuanto a la adecuación a las exigencias del progreso de la ciencia, las universidades deben desarrollar una alta sensibilidad para adecuar currículos y ejercer una alta interacción con entidades gestoras del conocimiento, tales como institutos y centros de investigación que dependen de las empresas e instituciones del sector productivo. Esto implica un diálogo académico de alta complejidad científica en conjunción con todos los actores socioeconómicos, en especial, con aquellos que funcionan como productores del conocimiento y a cuya autoridad y propiedad corresponde el avance dinámico de la ciencia y la tecnológica, y su aplicación en innovaciones crecientes. En cuanto a la gestión institucional, es preciso adoptar los procesos tecnológicos e informativos que incidan en la administración y la organización con altas exigencias de productividad y con la introducción de medidas y mecanismos para una permanente y oportuna rendición de cuentas con transparencia, y de acuerdo con los requerimientos del momento y de la sociedad. En este diálogo con los sectores productivos se torna de especial relevancia el logro de los procesos de certificación en la gestión de los procesos organizacionales. Como la formación superior tiene que responder a las demandas y necesidades del avance científico —lo que solo se puede lograr cuando se cuenta con enorme flexibilidad para adecuar la formación curricular, y de recursos suficientes de infraestructura humana y de capitales para afrontar los retos de la modernización— es necesario además establecer canales permanentes de comunicación con los sectores de la financiación y la gestión organizacional.

⁹El proceso de transformación de la educación superior se inició con la Primera Conferencia Mundial convocada por la UNESCO en el año 1998, que tenía como propósito señalar los nuevos derroteros de la universidad en el mundo en la era de la información y el conocimiento y se centró sobre temas como la apertura con calidad, para permitir que un número cada vez más creciente de jóvenes pudiera acceder a los beneficios de una formación profesional con porvenir y adecuada a las condiciones cambiantes de una economía global. UNESCO World Higher Education in the 21st. Century 1998; UNESCO: World Conference on Higher Education 2009.

Globalización

En consonancia con los anteriores, la cuarta tendencia son las nuevas exigencias de la globalización, lo que implica la formación con estándares aceptados internacionalmente para la productividad, la empleabilidad y la competitividad en el ámbito universal. Esto requiere una gran flexibilidad para adecuar la oferta académica de acuerdo y en conjunción con los sectores de la producción, en función de los mercados globales, lo que requiere un diálogo efectivo entre la universidad y la empresa. Es necesario incorporar a los sectores de la producción en el diseño, la evaluación y el perfeccionamiento de los currículos de formación profesional. Es decir, lograr diseños académicos que formen profesionales capaces de actuar en función de las exigencias económicas y financieras con proyección a los mercados nacionales e internacionales.¹⁰

38

Escenario 2025: una conjetura

En desarrollo de estas tendencias, el perfil o escenario posible de la universidad del año 2025 se configura teniendo en cuenta la estructura y funciones de las instituciones en la siguiente forma:

¹⁰En el Plan Nacional de Desarrollo y en el articulado de la Ley se establece la creación del Sistema Nacional de Educación Terciaria, bajo cuya denominación se incluyen todas las instituciones que ofrecen formación a partir de la terminación de la educación media. Como esta determinación ha sido tomada por el Gobierno Nacional en cumplimiento de las condiciones de la OCDE para el ingreso del país al grupo de las naciones desarrolladas es conveniente referirse al documento de dicha entidad en el cual se señalan los alcances y las pautas que cubren los asuntos relacionados con la puesta en funcionamiento de dicho sistema y que se encuentran en: **ocde** Tertiary Education for the Knowledge Society: Volumen 1: Special features: Governance, Funding, Quality - Volumen 2: Special features: Equity, Innovation, Labour Market, Internationalisation. Executive summary ISBN 978-92-64-04652-8 © **ocde** 2008.

Figura 2. Del concepto de autonomía plena a la realidad de la autonomía circunscrita

TENDENCIAS	DEFINICIÓN	ESTRATEGIA	ACCIONES
Inserción en Estado Moderno.	Un estado que tiende a regular todos los aspectos de la vida humana, económica y social.	Diálogo con un estado altamente cooptador.	Desarrollo del pensamiento universitario y trabajo con excelencia académica.
Exigencias por complejización demográfica de la demanda.	Demanda que se complejiza exponencialmente en razón del crecimiento de una población con mayores credenciales y crecientes expectativas.	Diálogo social de alta complejidad social, política, económica y territorial.	Cambio organizacional con altas exigencias de apertura, eficiencia, flexibilidad, rendición de cuentas y transparencia.
Altos desarrollos de Ciencia y Tecnología.	Posibilidades de ampliación y modernización de oferta. Exigencias de incluir CT&I en formación profesional y en la gestión organizacional de las instituciones.	Inclusión de la tecnología en la gestión. Alta sensibilidad para adecuar currículos.	Modernización y Conectividad. Alta interacción con entidades gestoras del conocimiento. Certificación de procesos.
Nuevas exigencias de globalización.	Formación para la productividad, empleabilidad y competitividad en todas las áreas y a nivel internacional.	Gran flexibilidad para adecuar la oferta académica.	Diseños académicos en función de estándares internacionales.

Fuente: Hernando Bernal A. Ascún 2015

En lo referente a la gobernanza de las instituciones, incremento y complejización de la normativa por parte del Estado, con la intervención de todos los sectores y ministerios que lo configuran y no solo del Ministerio de Educación, se hace necesaria la búsqueda de presencia activa de los gobiernos en los órganos de dirección aún de las instituciones privadas; una mayor inclusión de los beneficiarios directos, padres y estudiantes, en todos los órganos que inciden en la toma de decisiones; y una mayor participación de los sectores empresariales en función del incremento de la competitividad.

Respecto a la gestión académica, por parte del Estado una mayor legitimación —en razón de la orientación curricular— que favorezca la plena movilidad de los estudiantes (reconocimiento de créditos y competencias adquiridas como derechos individuales); por parte del Gobierno, se hace necesaria una tendencia mayor a la fijación de contenidos y metas curriculares desde una autoridad central como el Ministerio de Educación; por parte de los padres y estudiantes, como representantes de la sociedad civil, la fijación y exigencia de indicadores de pertinencia curricular, preferencialmente, en función de empleabilidad, empresario y productividad personal;

y, por parte de los sectores empresariales, la búsqueda y pertinencia de los cambios curriculares, especialmente, en función del desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación (CT&I).

Por lo que se refiere a la gestión administrativa de las universidades, la exigencia del Estado tiende a modificar los parámetros opcionales de la acreditación de las instituciones de educación superior para convertirlos en mandatorios; el Gobierno nacional perfeccionará y acentuará los procesos y estructuras de fiscalización de la gestión universitaria; los factores de legitimación de la función universitaria ante los estamentos de la sociedad civil se registrarán en términos de resultados y logros obtenidos (índices de productividad, empleabilidad y competitividad); y, desde los sectores empresariales, se acentuará la exigencia de certificación de las IES, por parte de los organismos establecidos al respecto para el funcionamiento de las empresas.

En lo que toca con el neurálgico tema de financiación, la gestión universitaria se ve constreñida por las decisiones gubernamentales de orientar la mayor parte de los recursos hacia aquellos programas y sectores que tienen una incidencia inmediata, comprobable y directa en la productividad, medida en términos de incremento de los ingresos económicos, sacrificando, en cierta forma, otras actividades que son de enorme importancia para la universidad —como la investigación básica o la formación en artes y humanidades— para priorizar la formación en las áreas y niveles técnicos y tecnológicos.¹¹ A esto se añade la tendencia de una mayor fiscalización en la aplicación de dichos recursos según prioridades gubernamentales, además de las exigencias para que desde las mismas universidades se configuren

¹¹A este respecto es importante recordar lo que afirmó Martha Nussbaum en su duro discurso sobre la educación mundial: *Cambios radicales se están produciendo en lo que las sociedades democráticas enseñan a los jóvenes, y estos cambios no han sido bien pensados. Ansiosas de lucro nacional, las naciones y sus sistemas de educación, están descartando descuidadamente habilidades que son necesarias para mantener vivas las democracias. Si esta tendencia continúa, las naciones de todo el mundo pronto estarán produciendo generaciones de máquinas útiles, en lugar de ciudadanos completos que puedan pensar por sí mismos, criticar la tradición y entender el significado de los sufrimientos y logros de otra persona. ¿Cuáles son estos cambios radicales? Las humanidades y las artes están siendo eliminadas, tanto en la educación primaria/secundaria como en la técnica/universitaria, en prácticamente todas las naciones del mundo, vistas por los responsables políticos como adornos inútiles, en momentos en que las naciones deben cortar todas las cosas inútiles con el fin de mantener su competitividad en el mercado global, éstas están perdiendo rápidamente su lugar en los planes de estudio y también en las mentes y corazones de padres y niños. De hecho, lo que podríamos llamar aspectos humanísticos de la ciencia y las ciencias sociales - el aspecto creativo imaginativo y el aspecto del pensamiento crítico riguroso - también están perdiendo terreno, debido a que las naciones prefieren perseguir beneficios a corto plazo cultivando habilidades útiles y altamente aplicables, adaptadas a fines lucrativos.* <http://www.ellheraldo.co/educacion/el-duro-discurso-de-martha-nussbaum-sobre-el-futuro-de-la-educacion-mundial-233416>

estructuras productivas que permitan generar nuevas fuentes de ingresos, y la duda sobre la posibilidad de conseguir aportaciones directas del sector productivo y de las comunidades para el logro de la excelencia en la prestación del servicio. Este tema se solucionaría en la medida en que la universidad obtuviera una mayor legitimación en función del incremento de posibilidades de empleabilidad de los egresados, de la pertinencia de los programas para la solución de problemas locales y territoriales inmediatos, y de la formación de competencias precisas que incidan en la productividad y competitividad de las empresas de producción y servicios.

Pero estos objetivos solo se lograrán y alcanzarán mediante profundos cambios en las estructuras académicas y de gestión de las universidades que, en suma, significan una transformación profunda de las pautas que han predominado en la organización y estructuración de los procesos de enseñanza-aprendizaje, cuya modernización se torna indispensable como respuesta a las exigencias y posibilidades que, en materia de búsqueda y producción de conocimiento, ofrecen las nuevas tecnologías de la información. El punto frágil del proceso consiste en que para hacerlo es necesario contar con recursos adecuados, cuya búsqueda y aplicación tiende a convertirse en un círculo vicioso, que solo se lograría romper mediante adecuadas políticas públicas que favorezcan y promuevan la modernización de la gestión administrativa de la universidad.

Figura 3. Posible escenario: universidad 2025

AMBITO DE LA AUTONOMÍA CIRCUNSCRITA	ESTADO: Normatividad	GOBIERNO: Control y vigilancia (Terciarización)	SOCIEDAD CIVIL: Derechos y expectativas	EMPRESA Y SECTOR PRODUCCIÓN: Competitividad
GOBERNANZA	Incremento de la normatividad	Presencia activa en órganos de dirección	Participación de beneficiarios: padres, estudiantes	Participación en función de incremento de la competitividad
GESTIÓN ACADÉMICA	Reconocimiento de créditos académicos como derechos individuales	Fijación de contenidos y metas curriculares	Indicadores de pertinencia en función de empleabilidad	Cambio en función de desarrollo de CT&I
GESTIÓN ADMINISTRATIVA	Acreditación obligatoria	Auditoría creciente de gestión	Legitimación por logro de resultados	Exigencias de certificación
GESTIÓN FINANCIERA	Recursos limitados según prioridades	Fiscalización presupuestal	Aportes en función de gobernabilidad	Aportes en función de incremento de competitividad

Búsqueda de la excelencia

El perfil del escenario posible de la universidad para el año 2025 —que por la dinámica de las exigencias de la sociedad está signado por un mayor grado de injerencia del Estado y los gobiernos en la gestión de las instituciones— debe entenderse como un proceso que permite diferentes grados de intervención.

A manera de proponer un escenario posible como una conjetura, se piensa que dicha intervención estatal y gubernamental estará en función de los grados de excelencia que puedan alcanzar las diferentes instituciones en sus procesos de transformación organizacional. Es decir, será mayor la intervención del Estado cuanto sea menor la capacidad institucional de generar conocimiento (investigación), transmitirlo y apropiarlo (docencia/aprendizaje) y de funcionar con altos estándares de gestión de transparencia, y, por lo tanto, de lograr el reconocimiento institucional mediante la acreditación. A esto es necesario añadir que el grado o nivel de autonomía requerirá también de un reconocimiento por parte de la opinión pública que dé fundamento a la legitimación de las actividades universitarias.

42

Esta cualificación del escenario posible permitirá señalar diferencias institucionales en lo que respecta al ejercicio de la autonomía universitaria. Serán reconocidas y tratadas como universidades solo aquellas que califiquen como de alta excelencia académica, independiente del nombre como se las conozca, y de la misión que desempeñen en la formación humanística y/o técnica (arts and sciences), y gozarán, por lo tanto, de un mayor grado de autonomía en su gobernanza y gestión administrativa, que aquellas que no hayan calificado para tal nivel. Estas instituciones tendrán la capacidad de diseñar y poner en funcionamiento sus propios programas académicos, de diseñar y poner en funcionamiento sus propios reglamentos académicos y profesoriales, de ejercer la autonomía presupuestal en la aplicación de los recursos económicos y humanos, y de construir sus sistemas de gobernanza en función de las decisiones de sus propias comunidades académicas, logrando así el ejercicio de la autonomía plena.

En el segundo nivel se encontrará un número grande de instituciones de educación superior que, o bien estarán luchando para acreditarse ante el

Estado y la sociedad, o se fusionarán para tratar de ascender al primer nivel y para disminuir la posibilidad de bajar al tercero al ser intervenidas por el Estado.

Y, en el tercer nivel estarán las instituciones que dependerán, en su gobierno y decisiones, totalmente del Estado, quien las manejará directamente, elegirá sus directivas y fijará su currículo, planes de estudio y reglamentos académicos y operativos, en lo que podría denominarse como la terciarización de la educación superior.

En esta prospectiva se dará la posibilidad de la desaparición de algunas de las actuales instituciones, por lo que posiblemente será menor el número de las que califiquen como miembros del sistema de educación superior IES; pero las que permanezcan serán mayores en cuanto a número de estudiantes y capacidad de oferta de programas de formación.

Por lo tanto, el reto para todas las instituciones de educación superior en su interés para ser reconocidas como universidades, más que en el universo y pluralidad de las ciencias y disciplinas que sustentan su ejercicio académico, se dará, primero, en el excelente ejercicio de sus funciones sustantivas (investigación, docencia y proyección social) así sea reducido a uno o pocos sectores del área disciplinaria; segundo, en la excelente formación que impartan, conducente a la construcción de seres humanos integrales; y, tercero, en la sobresaliente capacidad de gestión académica y administrativa que asegure su sostenibilidad e impacto socio-económico; unas y otras características y condiciones, reconocidas por la sociedad y ratificadas por el Estado.



Bibliografía

Ascun. *Acta Fundacional 1957*.

Ascun. *Autonomía universitaria*. Bogotá: junio 2004.

Ascun. «Desarrollo humano sostenible y transformación de la sociedad». *Política pública para la educación superior y agenda de la universidad, de cara al país que queremos*. Bogotá: 18 de octubre de 2012.

Ascun. Documento de trabajo 2. Realizado por el Equipo Técnico. Abril 2015.

Innerarity, Daniel y Solana, Javier. *La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales*. Barcelona: Paidós. 2011.

44 Monroy Cabra, Marco Gerardo. «La autonomía universitaria en la jurisprudencia constitucional». En: *Autonomía universitaria*. Ascun. Bogotá. Junio de 2004.

Mosquera Mesa, Ricardo. «Autonomía con responsabilidad». En: *Autonomía universitaria*. Ascun. Bogotá. Junio de 2004.

Nussbaum, Martha. «El duro discurso sobre el futuro de la educación mundial». *El Heraldo*. Sección Educación. 13 de diciembre de 2015.

OECD. Tertiary Education for the Knowledge Society. Volume 1: Special features: Governance, Funding, Quality. Volume 2: Special features: Equity, Innovation, Labour Market, Internationalisation. *Executive summary*. ISBN 978-92-64-04652-8 © OECD 2008.

República de Colombia. *Constitución Política de Colombia*. 1991.

República de Colombia. Ley 30 del 28 de diciembre de 1992. Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior.

UNESCO. Higher Education in the Twenty-first Century. Vision and Action. Volume 1. 1998. En: World Conference on Higher Education.

UNESCO. The New Dynamics of Higher Education and Research For Societal Change and Development. 2009. En: 2009 World Conference on Higher Education.

DE LA CONCEPCIÓN AUTONÓMICA UNIVERSITARIA A LAS PROCLAMAS DE COGOBIERNO UNIVERSITARIO: ORÍGENES, DEBATES Y EXPERIENCIAS. UN ANÁLISIS RETROSPECTIVO

Álvaro Acevedo Tarazona*

Si hoy se reconoce que el uso cambiante de los conceptos deriva en vocabularios y lenguajes para cada época, un concepto tan antiguo como el de *autonomía universitaria* no es la excepción. La experiencia vivida de la autonomía universitaria, desde que se origina, a comienzos del segundo milenio después de Cristo, hasta la actualidad ha tenido diferentes significados según los actores que hayan hecho uso de este concepto en la institucionalidad universitaria.

El concepto de *autonomía universitaria*, como tantos otros, no son simples pósitos o almacenes teóricos con los que se pueda nombrar de la misma forma la interacción social. Los conceptos son como lámparas que, con su luz, alumbran el desenvolvimiento social y sirven de guía para explicar de manera parcial o controlada lo que conocemos, lo poco que conocemos o lo que pretendemos conocer. Pero los conceptos son diacrónicos y por lo tanto cambiantes, hay que insistir en ello. En el caso de la universidad, el dinamismo de experiencias vividas lleva a establecer múltiples relaciones conceptuales, en su mayoría, inspiradas por conflictos y problemas sociales.

Si bien los estudios locales sobre la universidad no se han apropiado con fuerza de analizar los conceptos formados en el propio acontecer de la vida universitaria, es necesario comenzar a crear una producción investigativa que reconozca las múltiples relaciones universidad-sociedad, entre ellas, la de autonomía universitaria que se mueve entre la praxis universitaria y el ideal o ideales de universidad y categorías también idealizadas como progreso o desarrollo.

*Historiador y magíster en Historia de la Universidad Industrial de Santander. Actualmente, profesor titular en Historia y Cultura de América Latina de la Universidad Industrial de Santander y Miembro del Consejo Nacional de Acreditación (CNA).

La interacción social, que se expresa como una tensión de poderes, requiere de conceptos para definir y delimitar la relación universidad-Estado. Una relación en la cual se encuentra el concepto de autonomía universitaria como eje para explicar nuevas interacciones y conceptos resultantes de esta relación: gobierno universitario, movilización estudiantil, libertad de cátedra, entre otros. De esta relación universidad-Estado, la calidad, la eficacia y la eficiencia también definen un nuevo horizonte de preocupaciones conceptuales para comprender los retos y aspiraciones de la universidad en el siglo XXI. Retos y aspiraciones que se demarcan como exigencias o indicadores de relaciones y compromisos de la universidad con la sociedad y viceversa. Por ello es necesario preguntarse por los orígenes de esta relación y su compromiso universidad-Estado a propósito de la concepción autonómica universitaria esencial que da sentido a la idea de universidad y a los distintos ideales construidos posteriormente, haciendo de la universidad una utopía en permanente realización según la praxis de estos ideales definidos por visiones y misiones, y conducidos hacia tareas de formación, enseñanza, investigación y proyección social que dan sentido a tales idealizaciones.

La autonomía es consustancial a los orígenes y el deber ser de la universidad

Universitas magistrorum et scholarium en el siglo XIII es una comunidad o corporación moral en la cual maestros y estudiantes expresan una fuerza colectiva, un espíritu que da identidad al carácter de su asociación. Régine Pernoud muestra que la autonomía y la inmunidad universitaria son una conquista entre los años 1208 y 1209 cuando el papa Inocencio III les permite a profesores y estudiantes de la villa de París reunirse para formar una asociación y elegir ocho miembros quienes deben elaborar un reglamento en el que se comprometen a someterse a dicha entidad.¹² Aparece así una organización nueva en el medioevo, al margen de la tutela tanto del obispo

¹²Pernoud, Régine. «La universidad medieval y la contestación». En: *Consigna*. Vol. 9, nro. 275 1985; pp. 39-47. Citado por: Acevedo Tarazona, Álvaro. «Reforma, universidad y sociedad: dos concepciones sobre la universidad colombiana en los años sesenta y setenta. Un debate actual». En: *Historia y Espacio*. nro. 38. (ene.-jun., 2012); pp. 29-48.

como del canciller: universidad de los maestros y de los escolares (*Universitas magistrorum et scholarium parisienses*). La Universidad de París de 1215 ya contiene este principio esencial de la autonomía. Escuelas ya existentes como Oxford o Montpellier la toman como modelo; también aquellas por nacer como Tolosa del Langeudoc, Cambridge, Salamanca, Angers, entre otras. A partir de entonces, la universidad se constituye en la madre de las siete artes o lo que se conoce como el trivio (gramática —lengua, literatura—, retórica y dialéctica) y el cuadrivio (aritmética, música, geometría y astronomía). Paralelo a estas instituciones nacen los colegios. En un comienzo estos no son otra cosa que pensiones para escolares y con el paso del tiempo se convierten en centros docentes; para el caso, vale citar que el Colegio de la Sorbona es creado en 1257. Los maestros gozan de ciertos privilegios como estar exentos de impuestos y de todo tipo de servidumbre, es decir, no prestan servicios de ronda ni son enrolados en las milicias comunales. Estas exenciones otorgadas por la Iglesia se constituyen en el más alto privilegio de la inmunidad universitaria, entendida como autonomía universitaria.

En 1229 se presenta en París una huelga de maestros y estudiantes. La protesta dura dos años y tiene que ver con los privilegios perdidos por los estudiantes debido a su mal comportamiento. París entra en una crisis económica y la huelga termina en favor de maestros y estudiantes. Otras protestas se presentarán durante los siglos XIII y XV hasta que la Universidad de París decae en importancia académica y, finalmente, Carlos VII suprime el derecho de jurisdicción de los universitarios, aunque estos conservan la autonomía administrativa y la inmunidad financiera. Cuando Napoleón, en 1806, crea la universidad estatal, la universidad medieval de París tan solo mantiene el recuerdo de la tradición de la inmunidad. La universidad napoleónica no asume la esencia ni los principios autonómicos de su antecesora.¹³

La renovación de la universidad va en diacronía con los cambios sociales. A partir del concepto de ciencia, los ideales decimonónicos de la universidad alemana plantean extrapolar postulados filosóficos de Fichte y Herder a la universidad de la Ilustración. El crecimiento exponencial de la ciencia y la conciencia de lo inexplicable remueven la concepción del maestro como centro

¹³Acevedo Tarazona, Álvaro. «Universidad, literatura y revolución. ¿Acaso es demasiado tarde?». En: Revista Historia y Espacio. 2007 (ene.-jun.), nro. 28. pp. 85-125.

de la sabiduría; más que identificar la universidad como un centro para aprender, la universidad se convierte en un centro para investigar. Nuevos espacios como el seminario y el laboratorio desplazan la clase magistral y convierten a la universidad en un espacio para la creatividad y el cuestionamiento continuo. Obviamente, este nuevo espacio requiere de cambios sustanciales tanto en las políticas educativas como en la organización económica. Por ello, el Estado debe garantizar plena autonomía académica y un total apoyo académico.¹⁴

La misión de la universidad a partir del siglo XIX se traduce en investigar, concentrar la mayor cantidad de cerebros, no para repetir conocimientos, sino para producir avances tecnológicos y científicos que reformulen la relación academia-sociedad. La apertura al conocimiento infinito y la optimización de las tecnologías y las ciencias llevan a un mejoramiento continuo de la sociedad. A la par de la revolución industrial, la revolución científica, especialmente, desde la segunda mitad del siglo XIX, aporta numerosas invenciones que modifican la vida de las personas: desde el uso de la energía eléctrica hasta las primeras políticas de higiene, la aplicación de antibióticos, el descubrimiento e ingesta de las vitaminas; descubrimientos y avances científico-tecnológicos que también llevan a replantear concepciones filosóficas sobre la humanidad, el humanismo y las ciencias sociales. Son los hombres de academia, de ciencia y de universidad quienes construyen un nuevo mundo y toman las decisiones por millones. El optimismo es contagioso, pero no exento de peligros.¹⁵

El optimismo de una sociedad que considera que la ciencia es lo mejor que le ha pasado a la humanidad dura muy poco. Con la entrada del siglo XX se presenta un fenómeno nunca antes presenciado por la historia universal: el mundo empieza a hacerse más pequeño. No obstante, muy pronto, del optimismo se pasa a la devastación, la muerte y el miedo. Muchas de las invenciones pensadas por el hombre académico y de universidad, para mejorar al mundo, son también usadas como mazo de innovación para sembrar miedo y desesperación. La primera guerra mundial es una experiencia devastadora. Ante los horrores que puede provocar la fuerza de la investigación y del conocimiento es necesario reafirmar la autonomía universitaria, no

¹⁴Pavón, Armando y Ramírez, Clara Inés. «La autonomía universitaria, una historia de siglos». En: *Revista Iberoamericana de Educación Superior*. nro. 1.2010, pp. 157-161.

¹⁵Barraclough, Geoffrey. *Introducción a la historia contemporánea*. Madrid: Gredos, 1964.

solo como bastión de la libertad y la independencia, sino como una garante de supervivencia y salvaguarda de la humanidad.

En 1918 en la ciudad de Córdoba (Argentina) miles de personas se reúnen en las calles para protestar contra el rumbo que ha tomado la sociedad. La mayoría son obreros y estudiantes universitarios, los dos grupos objetivos creadores de la sociedad —el presente inmediato y el futuro próximo— unidos para dar un mensaje a quienes ellos mismos llaman «los hombres libres de Suramérica». Más que ser el inicio factible de una nueva forma de universidad para América Latina, el «Manifiesto Liminar» recoge síntomas de inconformismo de la sociedad latinoamericana del siglo xx.

La sociedad en general aún no desata nudos gordianos de anquilosamiento. La universidad ha quedado en el medioevo y omite las nuevas idealizaciones sobre el deber ser y hacer de la universidad, entre ellas, proyectarse como un núcleo de investigación a partir del cual la ciencia todo lo rebate, nada lo cree y todo lo comprueba una y otra vez hasta encontrar la forma de hacerlo mejor, no solo desde las ciencias conocidas como duras o exactas sino desde cualquier iniciativa investigativa; y, es que investigar humaniza, sensibiliza y reconstituye lo que somos. Para los estudiantes de Córdoba, la universidad ha perdido su rumbo hasta llegar a convertirse en una aparatosa muestra de la sociedad latinoamericana, una versión reducida de los fallidos procesos emancipadores del siglo xix:

Las universidades han sido hasta aquí el refugio secular de los mediocres, la renta de los ignorantes, la hospitalización segura de los inválidos y —lo que es peor aún— el lugar en donde todas las formas de tiranizar y de insensibilizar hallaron la cátedra que las dictara. Las universidades han llegado a ser así el fiel reflejo de estas sociedades decadentes que se empeñan en ofrecer el triste espectáculo de una inmovilidad senil.¹⁶

La crítica social de la universidad parte de un principio plenamente científico discernido por las observaciones de grandes mentes que desde hace

¹⁶Barros, Enrique F.; Valdés, Horacio; Bordabehere, Ismael C.; Sayago, Gurmensindo; Castellanos, Alfredo; Méndez, Luis M.; Bazante, Jorge L.; Garzón Maceda, Ceferino; Molina, Julio; Suárez Pinto, Carlos; Biagosch, Emilio R.; Nigro, Ángel J. y Saib, Natalio J. «Manifiesto Liminar». Manifiesto de la Federación Universitaria de Córdoba. 21 de junio de 1918. Disponible en <<http://www.unc.edu.ar/sobre-la-unc/historia/reforma/manifiesto>> (Consulta realizada el 2 de junio de 2016).

tres siglos discuten con la sociedad sobre un principio universal: *eppur si muove* (y sin embargo se mueve). Una idea tan fuerte que revoluciona la ciencia y conduce hacia la modernidad a vastas extensiones ocupadas del planeta. El manifiesto de Córdoba señala que es la inmovilidad el reflejo más decadente de una sociedad, es decir, la ausencia del movimiento; por consiguiente, esta inmovilidad también afecta a la universidad, en tanto ella debe ser un espacio de creatividad y fiel expresión de la libertad y de la autonomía, conceptos que solo se pueden evidenciar desde el movimiento, la asimilación del cambio.

Desde la creación de la universidad como una comunidad o corporación de maestros y estudiantes, siempre ha existido una tensión entre lo previamente establecido —lo oficial— y el espíritu juvenil que renueva las fuerzas de la universidad. Por tal razón, universidad es sinónimo de tradición y de juventud. En el primer caso, preserva los saberes y los rituales de estos saberes; en el segundo caso, se nutre de la juventud y con ella de la libertad. Y, precisamente, libertad se traduce en autonomía, pues la autonomía es una libertad compartida, un derecho de los estudiantes, como también lo señala el «Manifiesto Liminar»:

La juventud vive siempre en trance de heroísmo. Es desinteresada, es pura. No ha tenido tiempo aún de contaminarse. No se equivoca nunca en la elección de sus propios maestros. Ante los jóvenes no se hace mérito adulando o comprando. Hay que dejar que ellos mismos elijan sus maestros y directores, seguros de que el acierto ha de coronar sus determinaciones. En adelante solo podrán ser maestros en la futura república universitaria los verdaderos constructores de alma, los creadores de verdad, de belleza y de bien.¹⁷

La movilización social de Córdoba, famosa por ser el momento clave en el que renace la autonomía universitaria y el concepto latinoamericano de protección de la universidad durante el siglo xx, surge no solo como una salida de emergencia a una crisis social y una ingobernabilidad universitaria, sino frente a una apuesta por la ciencia latinoamericana, por la eliminación de los dogmas que limitan la investigación en nuestras latitudes y que alimentan una repetición sistemática de las investigaciones del primer mundo.

¹⁷Ibid.

El «Manifiesto Liminar» es una apuesta por la imaginación y la creatividad para todos los hijos de Latinoamérica que se atreven a soñar e ingresar a una movilidad social a partir de la ciencia y el conocimiento.

El «Manifiesto Liminar» cumple su objetivo que es la resonancia, trasciende a los oídos de las universidades latinoamericanas como ejemplo de superación, de fuerza y criterio en tiempos menesterosos. El heroísmo y la determinación hacen que el concepto de autonomía universitaria sea considerado como un ideal que debe ser llevado a la práctica en todas las universidades latinoamericanas.

En Colombia el proceso universitario es inexistente en contemporaneidad con el «Manifiesto Liminar» de 1918; solo con las reformas de Alfonso López Pumarejo en los años treinta del siglo xx se produce el primer intento por darle cara a la universidad y convertirla en una institucionalidad fuerte y autónoma que fomente la investigación y la movilidad social, que no sea simplemente un mecanismo para reproducir el anquilosamiento de los saberes y el estatismo de la sociedad. Germán Arciniegas reclama para la universidad colombiana un espacio para la libre cátedra en la confrontación de ideas, pues la universidad colombiana es ajena a toda corriente nueva de pensamiento, sin descontar que los métodos de enseñanza son anticuados y que en su campus no hay laboratorios ni bibliotecas, en pocas palabras, un espejismo de sabiduría.¹⁸ Las reformas liberales (1930-1946) promueven la Ley 68 de 1935 que quita la potestad educativa a la Iglesia y establece a la Universidad Nacional como órgano rector con libertad de cátedra y autonomía pero en la transición hacia un gobierno conservador y, posteriormente, con la dictadura de Rojas, enmarcados en el tiempo de la violencia, dificulta un proceso de maduración de la universidad como institución que impacte de manera positiva la sociedad colombiana, y no es para menos, pues con miedo y temor en los campos de Colombia no hay tiempo para aprender, solo hay tiempo para esconderse, para huir de la violencia bipartidista.

¹⁸Bermann, Gregorio. «Juventud de América: sentido histórico de los movimientos sociales». México: *Cuadernos Americanos*, 1966, p. 167.

La autonomía como pilar utópico

La primera mitad del siglo xx es un tiempo oscuro y complicado tanto para Colombia como para el planeta entero. En parte, por las dos grandes guerras mundiales; también por la repartición geopolítica que deja al mundo en manos de dos grandes fuerzas ideológicas, políticas y económicas: el capitalismo y el comunismo; ambas tendencias antagónicas entre sí pero con puntos de encuentro muy cercanos, entre los que se destaca la necesidad imperante de generar ciencia y tecnología como estrategia para tener, o aparentar, más fuerza que el otro. De esta tensión geopolítica, en América Latina se gesta una masiva movilización contracultural y revolucionaria. La concepción y conformación de la familia se transforma radicalmente; la liberación sexual llega para quedarse y escandalizar los valores de la tradición y el consumo juvenil, incluyendo las drogas, son el nuevo foco del mercado y de la acumulación de capital. Más allá de los sectarismos de izquierda y de los autoritarismos en las actuaciones de la juventud, la movilización de esta generación puede considerarse como una etapa dorada de las utopías y de la politización que busca transformar la realidad social. Las proclamas y actuaciones políticas en la universidad por una sociedad más justa e igualitaria exteriorizan también principios elementales de autonomía, libertad y democracia.

54

En el año de 1966, el entonces rector de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Javier Barros Sierra, define la autonomía como una libertad para difundir el conocimiento y enriquecer el horizonte cultural de las naciones de América Latina, así:

Autonomía universitaria es, esencialmente, la libertad de enseñar, investigar y difundir la cultura. Esta autonomía académica no existiría de un modo completo si la universidad no tuviera el derecho de organizarse, de funcionar y de aplicar sus recursos económicos como lo estime más conveniente, es decir, si no poseyera una autonomía administrativa; y si no disfrutara de una autonomía legislativa, que es su capacidad para dictarse sus propios ordenamientos.¹⁹

La libertad de enseñar, investigar, difundir la cultura y de gobernarse y administrarse consagra la autonomía académica, legislativa y administrativa

¹⁹ Barros Sierra, Javier. «La autonomía universitaria». En: Gaceta unam, nro. 17 (1966), p. 1.

-económica, pero esta puede existir solo si en la universidad hay discusión libre de doctrinas e ideas y no una participación política militante. Al respecto, Barros dice:

El cabal ejercicio de la autonomía requiere el respeto a los recintos universitarios; pero, diversamente, aunque los universitarios, como ciudadanos, pueden ejercer sus derechos constitucionales, la universidad, en cuanto institución, no puede participar en política militante, partidista o de grupo, aun cuando en su seno se discutan libremente las doctrinas, opiniones e idearios en que se apoyan tales actividades.²⁰

Y en el fragor de la lucha, voces académicas autorizadas como las de Javier Barros Sierra, en México, apelan a la autonomía universitaria para señalar que esta no es una carta en blanco para prohijar todo tipo de actividad en las casas de estudio. La autonomía no equivale «a una sustracción a las leyes de observancia común ni, en particular, a la impunidad de los actos delictuosos cometidos por universitarios, dentro o fuera de sus recintos».²¹ La violación de la delicada autonomía universitaria no solo se da por la perturbación del Estado y sus organismos. Esta se ve afectada por cualquier grupo económico, político, corporación privada o grupo, en general, por cualquier entidad o fuerza externa que interviene en la vida de la universidad, ya sea alterando o dificultando el cumplimiento de sus tareas o limitando de un modo o de otro las libertades que la sustentan. Para Barros Sierra, la violencia, como más, afecta la autonomía universitaria al no permitir la construcción de una academia libre:

La autonomía, más que un privilegio, entraña una responsabilidad para todos los miembros de la comunidad universitaria: la de cumplir con nuestros deberes y hacer honor a la institución, recordando que la autoridad y el orden en nuestra casa de estudios no se fundan en un poder coercitivo, sino en una fuerza moral e intelectual, que solo depende de la conciencia y la capacidad de cada uno de nosotros.²²

La declaración de la autonomía universitaria de la UNAM es un referente para las generaciones de universitarios comprometidos con el cambio social. Tan solo dos años más tarde, en 1968, los estudiantes de las universidades

²⁰Ibid.

²¹Barros Sierra, Javier. Op. cit.

²²Ibid.

apoyan y llevan a cabo la movilización social más significativa en la historia de México que desencadena en el uso excesivo de la fuerza contra el estudiantado, el profesorado y todo ciudadano comprometido con un cambio político y social. La masacre de Tlatelolco y los presos políticos de Lecumberri son claros ejemplos de la emergencia social, efecto de la violación de la autonomía universitaria. Estos clamores de protesta y tantos otros en el mundo por primera vez son televisados.²³

Mientras que, en México, la violación de la autonomía universitaria y el uso de la fuerza excesiva parten la historia en dos, en Colombia no sucede algo similar. Entre 1971 y 1972 los estudiantes desarrollan el equivalente del «Manifiesto Liminar» en Colombia, mejor conocido como el «Programa Mínimo». Este tiene como objetivo hacer más participativo y democrático el gobierno universitario y visibilizar la preocupación por la financiación estatal, el intervencionismo norteamericano y las posibilidades de la investigación científica. Veamos:

56

En esencia, el «Programa Mínimo» contenía seis puntos con las exigencias del estudiantado. En materia política, se propuso la transformación de las instancias de poder en el interior de las universidades, particularmente, la desaparición de los consejos superiores y la sustitución por organismos de gobierno con mayorías para profesores y estudiantes: el cogobierno universitario. También se propuso una comisión con el fin de crear una ley orgánica para las universidades y el establecimiento de un sistema democrático para la elección de autoridades universitarias. En cuanto a la financiación, se exigió el cumplimiento de la asignación del 15% del presupuesto para educación con destino a la Universidad Nacional y la congelación de las matrículas para las universidades y colegios de educación media. En el plano académico, los estudiantes querían revisar todos los contratos con entidades extranjeras, especialmente, los relacionados con préstamos. En síntesis, los estudiantes quisieron incidir en el diseño de una ley que reordenara administrativamente el sistema de educación superior, afectando entidades recién creadas como el ICFES, el lugar de la Universidad Nacional en el sistema, el presupuesto destinado para la educación y la política de investigación orientada por criterios nacionales.²⁴

²³Se hace referencia a la canción de Gil Scott Heron *The revolution will not be televised* (1970) donde critica el papel de los medios de comunicación y cómo sacan provecho a la crisis social y el desencanto popular norteamericano.

²⁴Programa Mínimo del Movimiento Nacional Estudiantil. «Programa Mínimo Universitario». En: Acevedo Tarazona, Álvaro. *La experiencia histórica del cogobierno en la Universidad Industrial de Santander*. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander. 2016, pp. 53-54.

La instalación del «Programa Mínimo» no es tan simple como se cree. La mayoría de veces que los estudiantes reclaman los puntos de este, mediante la movilización y la protesta, terminan en graves enfrentamientos con la fuerza pública, lo cual se traduce en pérdidas humanas, en su mayoría, estudiantes. Universidades como la del Valle recuerdan estos años con dolor: la violación de la autonomía universitaria con el allanamiento de la fuerza pública deriva en un enfrentamiento con los estudiantes donde muere Édgar Mejía Vargas; los encolerizados compañeros generan disturbios en la ciudad llevando a un estado de sitio impuesto por el entonces presidente Misael Pastrana Borrero como alternativa para «frenar un movimiento estudiantil que intentaba subvertir el orden jurídico de la nación».²⁵

Autonomía en la globalización

Las últimas décadas del siglo xx traen consigo un fenómeno económico e ideológico que transforma las sociedades por completo: el neoliberalismo. Los principios y aplicaciones de políticas neoliberales transforman conceptos, metarrelatos y discursos bajo una aparente idea de libertad que propone la erradicación de toda forma que ate al sujeto a un aparato ideológico inamovible. La fuerza del neoliberalismo, impulsado por los Estados Unidos y otras naciones, derrumba el socialismo real de la Unión Soviética y transforma los mismos mercados del capitalismo promocionando y cosificando casi todo lo existente.

En el año 2011, la universidad colombiana atraviesa por una de las crisis más graves de su historia y la primera del siglo xxi: el proyecto de reforma a la Ley 30 de 1992 amenaza con cambiar, de manera abrupta, la educación superior para convertirla en una capacitación o servicio para círculos económicos y empresariales, desligándola de toda responsabilidad social. Lo que se busca con esta reforma es que tanto empresarios como industrias inviertan en la educación. Pero este es el menor de los problemas, también concibe la creación de un nuevo tipo de centro educativo: las universidades con ánimo de lucro que no son más que grupos de empresas (*holding*) internacionales

²⁵ibid. p. 51.

con programas académicos de bajo nivel y poca calidad que piensan solo en matricular un grueso número de estudiantes; en otras palabras, lo que se busca es cobertura pero sin calidad, una cobertura que llegue a toda la población pero brindando una educación al libre arbitrio de la empresa privada.

La amenaza contra la autonomía universitaria está presente en todas las facetas de la reforma. La historia de la universidad depende de la organización y la movilización de los jóvenes, pero no son los mismos creyentes de las utopías de los años sesenta. Esta es una generación moldeada bajo la ideología neoliberal en la que cualquier tipo de concertación y organización es considerada como una pérdida de tiempo; aparentemente, la educación y el porvenir de la universidad están condenados, pero no es así. En un acto espontáneo y sin mucha organización, se inicia un proceso de movilización, de difusión de contenidos. De nuevo, la universidad, como gestora y garante de pensamiento de la sociedad, debe ser defendida por los más jóvenes. De la mano de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, con las mismas herramientas *mass-media* (medios de comunicación social o medios de masas) de la lógica neoliberal, los jóvenes divulgan la problemática y exponen la delicada situación de la autonomía universitaria.

Los frentes del problema de la autonomía universitaria se concentran en cuatro perspectivas: la autonomía financiera, la autonomía académica, la autonomía estudiantil y la autonomía política. Todas ellas interrelacionadas y dependientes la una de la otra para el correcto funcionamiento de una total autonomía universitaria como garante de la libertad en una sociedad democrática.

La autonomía financiera. El problema radica en el congelamiento del presupuesto de las universidades que está referenciado por el Índice de Precios al Consumidor (IPC). Esto conlleva una deuda histórica del gobierno con la universidad en Colombia. Como solución a este problema, aparece el artículo 105 del proyecto de reforma en el que la financiación estatal estará sujeta al Producto Interno Bruto (PIB), tal y como lo señala la política económica gubernamental de ese momento: «se está seguro que habrá un auge económico, sobre todo por una bonanza minero-energética. Y la idea

es que sean estas locomotoras las que terminen jalando la educación».²⁶ Y, no obstante, pese a los buenos augurios económicos, se reconoce que el PIB no va a ser suficiente y por ello se deben hacer alianzas con el sector privado. Desde luego, este punto enfrenta a las universidades públicas con el Gobierno. El supuesto PIB en «auge» debe revertir en la universidad, no frente a un comportamiento ficticio de la economía mundial, sino mucho más que el IPC, y superior al enorme esfuerzo que han hecho las universidades públicas por aumentar con recursos propios la cobertura, la infraestructura, los laboratorios de ciencia y tecnología y la calidad académica en general.

La autonomía académica. La escasa cobertura de la educación superior en Colombia deja cerca de 3 600 000 jóvenes sin estudio universitario. Ante este problema, el Gobierno propone crear instituciones con ánimo de lucro y para ello toma como ejemplo la educación en Chile. El modelo brasileño se constituye también en un referente desde que el estímulo tanto a la educación pública como a la privada aumenta considerablemente la cobertura: de 1 868 529 estudiantes en 1996 a 5 millones en 2007.²⁷ Si bien el modelo y sistema de educación universitario en Colombia, desde sus orígenes en los años sesenta, ha sido tanto público como privado, la propuesta de reforma del Gobierno para incentivar la educación privada como un negocio enciende las alarmas en la comunidad universitaria. Lo planteado en la reforma, sin duda, afecta la calidad académica y con ello el deber ser autónomo de la universidad para la libertad de enseñar, investigar y difundir la cultura. Por el contrario, «las instituciones educativas privadas se parecen cada vez más a organizaciones mercantiles; se someten a la racionalidad gerencial y fortalecen la ideología de la productividad, de emprendedores y del lucro».²⁸

²⁶Campo, Maria Fernanda, entrevista de *La silla vacía*. «Los cinco puntos que enfrentan a los estudiantes y profesores con la ministra». (7 de abril de 2011).

²⁷Dias Sobrinho, José y F. de Brito, Márcia. «La educación superior en Brasil: principales tendencias y desafíos». *Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP*, v. 13, nro. 2, Julio 2008. pp. 487-507. «El crecimiento del sistema había sido más intenso en los años sesenta y setenta, más lento en los ochenta, la llamada «década perdida» (p. 493), y alcanzó un gran auge a partir de 1996. En efecto, con las políticas oficiales francamente favorables a la expansión privada y el apoyo legal de la Ley de Directrices y bases de la Educación Nacional, la matrícula viene aumentando consistentemente sobre todo a partir del año de 1996, cuando se contaban 1 868 529 estudiantes. En 2003, el total de alumnos ha llegado a 3 887 022; en 2005 se elevó a 4 453 156; en este mismo año egresaron 717 858 estudiantes. Hoy, 2007, aproximadamente 5 000 000 de alumnos están matriculados en la educación superior brasileña. Es interesante observar que las IES públicas ofrecen un 63 % de los cupos en el periodo diurno y un 37 % en el periodo nocturno; en las IES privadas pasa casi el inverso». Consulta realizada el 15 de junio de 2016.

²⁸Ibid.

Tanto rectores, como profesores y estudiantes consideran que aplicar este modelo en Colombia es lesivo para la universidad, porque si algo ha enseñado la experiencia es que aumentar las coberturas sociales a todo costo, poniendo como gancho el ánimo de lucro, termina en una pésima calidad. Un ejemplo de ello es la situación de la salud en Colombia.

Otro de los problemas que propone enfrentar la reforma gubernamental son los 600 000 jóvenes que salen anualmente del bachillerato.²⁹ Muchos no pueden pagar una universidad privada y muy pocos acceden a una universidad pública. Esto hace que un gran número de jóvenes colombianos, sin ninguna preparación técnica, tecnológica, profesional y mucho menos integral, salten al mundo laboral sin calificación ni competencias. La reforma propone invertir 2.4 billones de pesos en créditos estudiantiles que solo serán pagados cuando los futuros profesionales tengan un empleo y un salario fijo.³⁰ Para la comunidad universitaria en general, la solución no es ensanchar la cartera de endeudamiento; si se invierte en la demanda y no en la oferta, los costos de la universidad no van a disminuir: «Eso no hace la educación más barata ni más accesible, no impide la deserción estudiantil, porque los estudiantes no responden bien porque no están bien nutridos, porque no tienen cómo movilizarse».³¹

La autonomía política. El artículo 45 del proyecto de reforma a la Ley 30 de 1992 define consejo superior como el máximo órgano de la universidad, el cual es presidido por el Ministerio de Educación. Con el proyecto de reforma este poder queda en manos de los gobernadores de los departamentos, para «adecuar el sistema de educación superior con la realidad nacional y armonizarlo con las tendencias regionales».³² El Ministerio solo presidiría a las Universidades Nacional y Pedagógica. Para la academia, más allá de una armonía regional, hay un peligro porque intereses electorales pueden influir en la administración de la universidad; además, las universidades situadas en los departamentos de Colombia, en su mayoría, responden desde sus creaciones a necesidades e iniciativas regionales. Proponer tal cosa es desconocer

²⁹Campo, María Fernanda. *Op. cit.* Disponible en: <<http://lasillavacia.com/historia/los-cinco-puntos-que-enfrentan-los-estudiantes-y-profesores-con-la-ministra-23117>>. Consulta realizada el 30 de julio de 2015.

³⁰Ibid.

³¹Ibid.

³²Ibid.

el origen de las universidades como centros regionales, en otras palabras, se estará negando su propio desenvolvimiento autonómico y su historia. Como si esto no fuera suficiente, el consejo superior asumirá las decisiones que tomaba anteriormente el consejo académico. En consecuencia, el debilitamiento del pulso de poder entre el consejo académico y el superior aminora la búsqueda de la calidad frente a un nuevo consejo superior politizado.

El Gobierno, por su parte, sostiene que la acreditación y la calidad son un tema que debe ser revisado en sintonía con una lógica de permanente mejoramiento, pero también con mecanismos expeditos de inspección y vigilancia. Sostiene, también, que hay más de 111 instituciones universitarias sin cumplimiento de estándares de calidad.³³ Al respecto la ministra propone: «con estricta observancia y respeto de la autonomía universitaria, será fundamental fortalecer la información y los mecanismos con base en los cuales la comunidad en general y el Estado podrán vigilar y hacerle seguimiento a la calidad y condiciones de oferta de la educación superior en el país».³⁴

El temor de las instituciones es que los cambios en esta vía, propuestos por la reforma, desemboquen en un posible abuso de poder: «es peligroso para la democracia que se le entregue tanto poder a un organismo ejecutivo, sin controles por parte de los órganos judiciales»,³⁵ y que funcione, entonces, como un aparato de censura para acallar lo que no va acorde con las posiciones del Gobierno.

La presión de estudiantes tanto de universidades privadas como públicas logra hacer que el Gobierno archive la propuesta de reforma a la Ley 30 de Educación Superior. Más allá de este éxito del movimiento estudiantil, hay que puntualizar que es gracias al concepto de autonomía —con una historia compartida de luchas por la autonomía y la financiación en universidades latinoamericanas— que es posible tejer una red de apoyo y movilización: el año 2011 será el año de la lucha por la autonomía y la educación latinoamericana.³⁶ Puede afirmarse entonces que el problema de la autonomía universitaria se globaliza

³³Ibid.

³⁴Ibid.

³⁵Ibid.

³⁶Álvaro Acevedo y Andrés Correa-Lugos. «La movilización estudiantil universitaria del año 2011 en Colombia: Retrospectiva de un sintoma contestatario». En: *Educación y desarrollo social* 9, nro. 1. 2015. pp. 40-55.

una vez más y da fundamento a la protesta de los estudiantes y a la discusión entre rectores, la comunidad académica y la sociedad civil. Ya desde Córdoba se habla a Latinoamérica como un pueblo en proceso de emancipación total, y es casi un siglo después, de la mano de la globalización, que un concepto como el de autonomía universitaria reúne distintas realidades, incluso fundamenta la marcha latinoamericana por la educación, todo un éxito de la globalización.

Autonomía como conclusión

Las derivaciones del concepto de autonomía han sido construidas a martillazos, entre la prueba, el error, el miedo, el dolor y, en algunos casos, la muerte. Delimitar la autonomía universitaria es complejo, no se puede decir qué es y qué no es; no existe un compendio que enseñe a identificar la autonomía; lo que sí existen son experiencias de autonomías, en su mayoría, en latitudes latinoamericanas donde se han puesto en marcha el desarrollo y la defensa de una idea de libertad, una libertad que está fuera de los proyectos políticos y económicos de los gobiernos, pero que es parte constitutiva y vital en la construcción de una sociedad y su progreso.

Manifiestos como el Liminar, el de la Autonomía Universitaria y el Programa Mínimo tienen puntos en común, independientemente de la realidad social y del contexto histórico. Ellos todos hablan para los latinoamericanos, establecen la libertad como un principio de la sociedad, ven en la emancipación del oficialismo politizado la única alternativa para lograr hacer academia e investigación, y comprenden que la universidad es un espacio donde se construye integralmente, no solo orientado en las ciencias y las tecnologías sino en la formación humanística. Y en respuesta a una lógica neoliberal, los manifiestos, programas y protestas de estudiantes y profesores están en desacuerdo con la capitalización del sí-mismo. La universidad, más que tener el derecho de la autonomía, por definición y origen es autónoma. Las idealizaciones y utopías de universidad en permanente realización son la apuesta de perfeccionamiento continuo para afianzar el cambio social, para mejorar la calidad de vida de los pueblos y para formar ciudadanos amantes de la libertad y del bien común, que sean

custodios de la cultura y del conocimiento y que guíen a las generaciones futuras en la construcción de sociedades dispuestas a resolver los conflictos mediante los argumentos y los consensos.

La universidad es un espacio de esperanza, solo con esperanza hay universidad y autonomía. Vale la pena preguntarse: ¿irradia hoy la universidad esa esperanza del cambio social, la enseñanza, la formación y la investigación? Esta pregunta conduce a otro debate y otra reflexión.

Bibliografía

Acevedo, Álvaro. «Educación, reformas y movimientos universitarios en Colombia: Apuestas y frustraciones por un proyecto modernizador en el siglo xx». *Revista de Estudios Sociales*, nro. 53. 2015.

Acevedo Tarazona, Álvaro. *La experiencia histórica del cogobierno en la Universidad Industrial de Santander*. Bucaramanga: UIS, División de Publicaciones. 2016.

Acevedo, Álvaro y Correa-Lugos, Andrés. «La movilización estudiantil universitaria del año 2011 en Colombia: Retrospectiva de un síntoma contestatario». *Educación y desarrollo social*. Vol. 9, nro. 1. 2015.

Acevedo Tarazona, Álvaro. Programa Mínimo del Movimiento Nacional Estudiantil. «Programa Mínimo Universitario». En: Acevedo Tarazona, Álvaro. *La experiencia histórica del cogobierno en la Universidad Industrial de Santander*. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander. 2016.

Barraclough, Geoffrey. *Introducción a la historia contemporánea*. Madrid: Gredos. 1964.

Barros, Enrique F.; Valdés, Horacio; Bordabehere, Ismael C.; Sayago, Gurmensindo; Castellanos, Alfredo; Méndez, Luis M.; Bazante, Jorge L.; Garzón Maceda, Ceferino; Molina, Julio; Suárez Pinto, Carlos; Biagosch, Emilio R.;

Nigro, Ángel J.; Saib, Natalio J. «Manifiesto Liminar». Universidad Nacional de Córdoba. 21 de junio de 1918. Disponible en: <<http://www.unc.edu.ar/sobre-la-unc/historia/reforma/manifiesto>>.

Barros Sierra, Javier. «La autonomía universitaria». *Gaceta UNAM*. XIII, nro. 17. 1966.

Bermann, Gregorio. *Juventud de América: sentido histórico de los movimientos sociales*. México: *Cuadernos Americanos*. 1966.

Campo, María Fernanda. «Los cinco puntos que enfrentan a los estudiantes y profesores con la ministra». Entrevista de *La Silla Vacía*. 7 de abril de 2011. Disponible en: <<http://lasillavacia.com/historia/los-cinco-puntos-que-enfrentan-los-estudiantes-y-profesores-con-la-ministra-23117>>.

Días Sobrinho, José, y F. de Britto, Márcia. «La educación superior en Brasil: principales tendencias y desafíos» *Avaliação Campinas: Sorocaba, SP*, v. 13, nro. 2. Julio 2008.

Marcuse, Herbert. *Contrarrevolución y revuelta*. México: Joaquín Motriz. 1973.

Pavón, Armando y Ramírez, Clara Inés. «La autonomía universitaria, una historia de siglos». *Revista Iberoamericana de Educación Superior*. Vol. 1, nro. 1. 2010.

EDIFICACIÓN CONSTITUCIONAL: ¿EN OBRA NEGRA, GRIS O BLANCA?

Juan Carlos Moncada Zapata*

Si nos visitara un extranjero, habitante de un lugar en el que la autonomía universitaria se viviera plenamente en sus leyes, sus instituciones, sus tradiciones, su sistema de valores y modo de pensar, y leyera el artículo 69 de nuestra Constitución, seguramente reconocería que Colombia otorga a sus universidades un lugar particularmente especial. Qué otra cosa diría leyendo esto: «Se garantiza la autonomía universitaria».

¿Con qué propósito creen ustedes que una norma constitucional declara que garantiza algo? Según la Real Academia, una *garantía* es una «cosa que asegura y protege contra algún riesgo o necesidad». Preguntémosnos **cuál es el riesgo o necesidad** a la que se refiere esa garantía en el caso de las universidades. La respuesta corta es que, como en el caso de cualquier otra idea garantizada en la Constitución, el riesgo o la necesidad consiste en la potencial injerencia de las leyes en la vida universitaria; en la potencial actitud invasiva de la administración pública en las universidades y en el potencial pronunciamiento de decisiones judiciales que puedan vaciar de competencia a las autoridades universitarias. En eso consiste la garantía constitucional de la autonomía universitaria: en poner diques, barreras, límites a la obstrucción, a la interferencia de los poderes públicos en las universidades.³⁷

Pero si ese mismo extranjero profundizara un poco, si llevara a cabo una investigación empírica para lograr un mayor entendimiento de Colombia, probablemente, se llevaría una sorpresa ingrata al verificar que el desarrollo histórico de nuestro sistema legal, el alcance de la interpretación que damos al concepto de autonomía, el comportamiento de nuestro legislador

*Abogado de la Universidad de Antioquia y magíster en Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia. Socio director de Moncada Abogados.

³⁷ En términos doctrinales se habla de «garantía institucional», una vieja categoría alemana que se refiere a la protección contra injerencias del legislador a favor de ciertas instituciones como la propiedad privada, la herencia o de ciertas organizaciones cuya preservación se juzga indispensable tutelar frente a regulaciones normativas que puedan dañar o estropear su existencia real. Esa garantía institucional está dirigida a todos los poderes públicos y busca en definitiva evitar que una institución se convierta en un simple nombre.

y las actitudes de nuestros funcionarios y jueces, que todos esos factores, repito, desmienten que esa garantía constitucional constituya un hecho real en Colombia.

Tengo la particular impresión de que nuestros jueces miran de reojo la autonomía universitaria, con desconfianza; que la Administración pública sospecha de las universidades y que el Congreso reconoce márgenes de autonomía con escepticismo y pesar, como si se tratara de una concesión, y que siempre está dispuesto a recoger tales concesiones en función de la política y las exigencias mediáticas.

Y digo que los jueces miran de reojo porque cuando uno revisa los debates judiciales de los últimos veinte años, en los que ha estado envuelta la universidad, la conclusión es que los jueces colombianos no están seguros de dar cédula de ciudadanía a la autonomía universitaria. Encontramos varias expresiones de esa desconfianza:

66

- Nuestros jueces dudan en oponer la autonomía universitaria a tutelas que pretenden modificar la estructura de programas académicos. (CSJ STL12296-2014).
- A nuestros jueces les parece muy natural que funcionarios de la Administración pública hagan parte de los consejos superiores de las universidades, o consideran que ministros y gobernadores puedan, además, delegar en instancias inferiores su presencia en tales consejos. (Consejo de Estado. SI E 47001-23-33-000-2012-00029-01 de 2015).
- Nuestros jueces se permiten dudas acerca del alcance del deber de informar al Ministerio de Educación las reformas estatutarias, y de si tales envíos tienen propósito «informativo» o «convalidatorio».
- Nuestros jueces parecen mucho más atentos a fijar linderos a las universidades que a comprometerse con el alcance de la autonomía universitaria. Demasiadas y frecuentes afirmaciones según las cuales las universidades «no son el órgano superior del Estado», o según las cuales «la ley no les concede un ámbito ilimitado de competencias». (Corte Constitucional, C-008-01).

- Nuestros jueces titubean para decir si las universidades pueden autorregularse disciplinariamente: «ni el Código Disciplinario puede extenderse de tal manera que haga nugatoria esa autonomía de las universidades, ni esta puede llegar a desconocer la sujeción a la legalidad». (C-829/02 y C 879/14).
- Nuestros jueces niegan decididamente autonomía regulatoria en los reglamentos estudiantiles o en los procedimientos internos dentro de las universidades, alegando que tal autonomía debe ser ejercida dentro del «régimen democrático y constitucional», fórmula misteriosa que, en mi opinión, no busca nada distinto de estandarizar el procedimiento interno de las universidades con el procedimiento interno de las demás entidades estatales que no tienen autonomía. (T-141/13, T-041/09, T-465-10, T-056/11, T-039/11 y T-068-12).
- Nuestros jueces, como en el popular juego del yo-yo, frecuentemente reconocen a las universidades «un amplio espectro de autonomía», sin precisar cuál es ese amplio espectro, para luego advertir con sonora gravedad que «esa autonomía, sin embargo, no es ilimitada». (T-141/13).
- Cuántas dudas albergan nuestros jueces sobre la autodeterminación de las universidades en la destinación de sus bienes: «la autonomía universitaria no puede ser comprendida en términos de soberanía universitaria», por lo que «no toda regulación legal que afecte el presupuesto, la administración, el gobierno o la disposición de los bienes de las universidades públicas puede ser entendida, *per se*, como una vulneración de la autonomía universitaria». (C-452-06).
- El artículo 69 de la Constitución dice que «La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado». A pesar de ello, ¿Cuántas leyes de diverso orden han querido aplicar nuestros jueces a las universidades? Fíjense que apenas hace seis meses se logró que el Consejo de Estado admitiera que a las universidades no se les aplican las reglas de publicación de actos administrativos del resto de las entidades estatales, y al fin se reconoció que el 69 les permitía fijar sus propias reglas, veinticinco años después de expedida la Constitución.

Y uno se pregunta: si las universidades tenían que someterse solo a ese régimen especial de educación superior ¿a qué vienen las disertaciones de nuestros jueces diciendo que también se someten a leyes especiales de inspección y vigilancia, a las leyes que rigen la prestación de servicios públicos, a leyes que regulan derechos fundamentales y leyes que satisfacen la competencia de libre configuración legislativa del legislador? Un comentario en este punto: ¿qué necesidad había de declarar la autonomía universitaria en el artículo 69 de la Constitución, si las universidades iban a estar sometidas a todas las leyes habidas y por haber de nuestro parlamento? (C-704 de 2010).

- Dudan nuestros jueces para hacer valer la autonomía universitaria cuando una ley impone a las universidades tareas pedagógicas ajenas a su misión, como una que imponía jornadas para promover la cultura de la donación. En ese caso la Corte Constitucional dijo que era inconstitucional la norma; pero aprovechó para recordar que la autonomía universitaria no era equivalente a «soberanía educativa», y aprovechó para advertir que regulaciones de ese tipo sí eran viables si de lo que se trataba era de alcanzar propósitos constitucionales de «particular trascendencia», vaya uno a saber cuál es el alcance de esa expresión. (C-810-03).
- No dudan nuestros jueces en decir que no solo la ley, cualquier ley, puede condicionar o limitar la autonomía universitaria, sino también el reglamento: «corresponde a la ley fijar los parámetros generales orientados a asegurar una educación de calidad, los cuales deben definir unos criterios claros a partir de los cuales quepa una ulterior concreción por el gobierno, en ejercicio de la potestad reglamentaria». (C-829/10).
- ¿Y acaso no incurren nuestros jueces en una contradicción al decir que las universidades tienen autonomía organizativa al mismo tiempo que se afirma que la organización y elección de las directivas es un asunto de ley?
- Y, ¿no nos confunden los jueces al afirmar que la autonomía permite crear a las universidades sus propios reglamentos, pero que tal regulación no puede desconocer el núcleo esencial del derecho a la educación y el acceso y permanencia de los estudiantes en el sistema educativo?

Uno se pregunta: ¿no es acaso el acceso y permanencia en el sistema aquello que están llamadas a regular las universidades con autonomía y siguiendo su propia lógica? (T-068/12 y T-083/09).

- Con mucha razón se ha planteado que, si el artículo 69 permite el autogobierno a las universidades, la consecuencia obligada sería que las universidades pueden regular sobre su propio gobierno sin presencia del gobierno estatal; pero no, nuestros jueces dicen que en ese caso las universidades actuarían como «células aisladas». (C-1019/12).

Pues a mi juicio, señores, aquel extranjero observador del que hablábamos tendría que decir que la autonomía universitaria es una construcción todavía inconclusa. Carlos Gaviria,³⁸ un hombre legendario en muchos sentidos, aunque no siempre estuviéramos de acuerdo con él, sacaba mucho provecho de comparar en sus numerosas conferencias el derecho en el papel y el derecho en la vida, porque en sociedades tan desiguales como las nuestras ese camino siempre da resultados aprovechables. Dijo Gaviria en una oportunidad, precisamente en un foro sobre autonomía universitaria, que la consagración de la autonomía universitaria en estos países latinoamericanos, y por supuesto en el nuestro, «no era más que ponerse a paz y salvo con la conciencia», y que «es mentira que a la consagración constitucional de la autonomía universitaria le siga la consolidación de universidades verdaderamente autónomas».³⁹

Los dejo a ustedes que juzguen si tenía o no razón el profesor Gaviria; pero si nos atenemos aquí a lo que hemos llamado a ese «mirar de reojo» de nuestros jueces frente al artículo 69 de la Constitución, la autonomía no sale bien librada. Pero no solo los jueces: decíamos atrás que nuestro Congreso reconoce márgenes de autonomía con escepticismo y pesar, como si la autonomía fuera un obsequio o un homenaje a las universidades, y advertimos también que el Congreso siempre está dispuesto a recoger tales «concesiones» en función de la política y las exigencias mediáticas, y que la Administración pública recela de la autonomía universitaria como si le oliera a provocación o a rivalidad.

³⁸Quien antes de ser candidato presidencial, senador y magistrado de la Corte Constitucional fuera por décadas profesor de la facultad de derecho de la Universidad de Antioquia, de la que egresé.

³⁹«La autonomía universitaria, una visión desde el Senado de la República». En *Memorias del Foro Internacional sobre autonomía universitaria*. ASCUN. 2014. pp. 157 a 163.

Antes de 1991, la autonomía no era norma constitucional, y más bien era un concepto expresado a la fuerza de otras normas que consagraban la libertad de cátedra, el derecho a la educación, la libertad de enseñanza o la libertad de asociación. Y sin pretender posar de historiador de la educación, me parece útil enfocar el artículo 69 actual de la Constitución en la tradición de documentos legales históricos de Colombia, al menos algunos de los más relevantes bajo las dos últimas constituciones, comenzando por aquellos que se situaron bajo la égida de la Carta de 1886, para entender el alcance de nuestra apuesta por la autonomía durante nuestra historia. Esa historia podría contarse así:

1888

Un decreto de aquel entonces (Decreto 987 de 1888) organizó la Universidad Nacional y de una vez dejó en claro que la rectoría la ocuparía el mismísimo ministro de instrucción pública de aquel entonces, y que el consejo universitario, de seis asientos, tendría tres puestos ocupados por el gobierno. Y como no: el ilustrísimo y reverendísimo Arzobispo de Bogotá tenía su plaza en aquel consejo, con la ventaja legal de que «podía ir o no». Los «reglamentos interiores» debían ser aprobados por el Gobierno, como también requerían aprobación previa del Gobierno las decisiones de su consejo. El artículo 10 del decreto traía esta curiosidad: «Art. 10.º Las tareas escolares de la Universidad Nacional empiezan el día 8 de Febrero de cada año y terminan el día 8 de Diciembre, por medio de un solemne TeDeum, que se celebrará en acción de gracias al Altísimo, y por medio de una sesión solemne del Consejo universitario, en la cual cada Instituto de la ciudad estará representado por un Rector y por su respectiva comisión reglamentaria. El Presidente de la República presidirá esta sesión».

Control de la iglesia y del Gobierno. No hay ni siquiera una persona jurídica. La Universidad es apenas una oficina de la Administración pública dentro de un Gobierno confesional, organizada por decreto, ni siquiera por ley. Estamos a treinta años del Manifiesto de Córdoba y a poco más de cien años de la siguiente Constitución de Colombia.

1935

Una nueva norma, esta vez de ley (Ley 68 de 1935) se refirió a la Universidad Nacional de Colombia. El rector de la Universidad ya no era el ministro, sino que era una persona elegida por el Consejo Directivo para períodos de cuatro años, aunque de terna presentada por el Presidente de la República (art. 8). Ese Consejo Directivo seguía siendo presidido por el ministerio de educación nacional y el rector (ambos) y tenía la novedad de incorporar en él al estamento de los profesores. Hace su aparición, asimismo, un consejo académico con funciones de reglamentar planes y métodos de enseñanza e investigación. Si bien tales planes están sujetos a aprobación del consejo directivo bajo un control administrativo e ideológico del Gobierno, la universidad carecía de personería jurídica siquiera. La estructura interna se va haciendo más compleja.

1955

Un decreto de estado de sitio (el 197 de 1955) dado por Gustavo Rojas Pinilla, entonces general jefe supremo creó la Universidad Pedagógica Nacional Femenina. Su rectora es nombrada por el Presidente de la República, aunque se advirtió que «es conveniente darle a la Sección Femenina la autonomía necesaria para acordar independientemente sus programas y métodos de formación de la mujer en la importante carrera del magisterio».

Hasta aquí no se aprecia una particular consideración de las universidades como una estructura independiente del resto de las estructuras administrativas del país, sí es cierto que, tal vez por primera vez, y precisamente un militar, alude a una idea de autonomía.

1958

Un decreto legislativo (136 de 1958) expedido por la Junta Militar de Gobierno expide un nuevo estatuto orgánico de la Universidad Nacional, ante la necesidad de «dar una nueva orientación a la máxima entidad docente del

país» que incluye «respetar el espíritu católico del pueblo colombiano», la «civilización cristiana» y la de ser «esencialmente apolítica»; y si bien se utiliza la expresión «autonomía universitaria», se advierte de inmediato que su consiliatura debe evitar «la preponderancia de grupos o partidos políticos en su gobierno interno». Esa consiliatura está integrada por nueve integrantes, entre los cuales se cuenta el Ministerio de Educación, el de Hacienda, un delegado del Arzobispo de Bogotá y un padre de familia.

El control de aquella consiliatura lo tenía el Gobierno, con lo cual la designación del rector, que era competencia de la consiliatura, era influida indirectamente por la administración nacional de turno. Esa consiliatura, por otra parte, ejercía un poder de veto de la decisión de cualquier otro órgano cuando lo considerara conveniente. Aparecen en escena los delegados estudiantiles, aunque obligados a cumplir con una larga lista de condiciones y requisitos.

Otro decreto de estado de sitio (D. L. 0277 de julio 16 de 1958) fijó el régimen jurídico de las universidades oficiales departamentales. Para empezar, un considerando explicó que ese estatuto buscaba asegurar una universidad «libre de la funesta intervención de la política partidista»: ¡Imagínense cómo estaría la cosa para que un decreto militar dijera eso! Aparece, sin embargo, un reconocimiento de las universidades como «personas jurídicas autónomas» y se le otorga al consejo superior universitario competencia para designar al rector. Ese consejo lo integran nueve personas, entre ellas el gobernador respectivo y un miembro de la iglesia, así como un delegado del Ministerio de Educación, con la curiosa exigencia de que tal funcionario debía «ser escogido entre los profesores de la respectiva universidad».

Y en su artículo 13 se dice que las universidades administrarán, de conformidad con el régimen de autonomía, todos los aportes oficiales que reciban y que la Contraloría solo fiscalizará con posterioridad a los gastos. Se diría con dudas que el concepto de autonomía comienza a perfilarse, pero entendida en un sentido de administración de bienes y de ausencia de predominio partidista; pero estamos muy lejos de autonomía regulatoria o de libre autodeterminación ideológica o religiosa, pues un capellán sigue atendiendo por orden legal al «personal universitario que lo desee».

También en 1958

En diciembre de ese año se sancionó la Ley 73, *orgánica de la Universidad Pedagógica de Colombia*. Se promueve una universidad «esencialmente apolítica», pero eso sí, dedicada a la «salvaguardia del orden institucional colombiano». Usa las palabras «autonomía universitaria» para decir que «deberá realizarse dentro de la órbita constitucional y respetando las obligaciones contraídas por el Estado mediante tratados públicos» (art. 1). Al Consejo Superior, que escoge al rector, lo integran el ministro de educación y el gobernador de Tunja, al igual que otros representantes estamentales. El obispo de Tunja se reserva la capellanía de la universidad para atender sus servicios religiosos. Se afianza la idea de que los recursos de la universidad serán administrados con autonomía.

Se asoma la idea de autonomía, pero detrás de ella se asoman advertencias relacionadas con el apego al orden institucional y la órbita constitucional.

1963

Mediante un decreto de facultades extraordinarias (Decreto 3291 de 1963) se reorganizó la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Allí se reconoció su carácter autónomo siempre que sirva a los valores cristianos. De acuerdo con su artículo 5, la autonomía concedida «es la capacidad jurídica y económica de la Universidad para organizarse, gobernarse y dictar las normas y reglamentos académicos, docentes y administrativos, conforme a los cuales se realicen los fines que le son propios», eso sí, dentro de la órbita constitucional y legal. El consejo superior lleva un ministro, un gobernador y un obispo, entre otros, y elige rector.

Y nuevamente en 1963 (Ley 65 de 1963) una vez más se tocó el régimen de funcionamiento de la Universidad Nacional para considerarle «establecimiento autónomo» y declararle legalmente «ajena a la política militante» (art. 1). Asimismo, se le reconoció «capacidad jurídica y económica para organizarse, gobernarse y dictar las normas y reglamentos académicos, docentes y administrativos», eso sí, dentro de la órbita

constitucional y legal (art. 4); los bienes se administran con autonomía, pero hay revisión posterior de la Contraloría (art 5). Al consejo superior pertenecen el ministro de educación y el de hacienda (curiosamente el presidente no está) y un representante de la iglesia designado por la arquidiócesis de Bogotá (art 10). Se promueve el culto católico (con auxilio financiero) aunque se declara en la misma ley la libertad de cultos para la universidad. El rector es escogido por el consejo superior, mientras que los estudiantes, para ser representantes, «deben estar entre los ocho (8) estudiantes mejor calificados de dichos cursos». Aparece por primera vez una suerte de preferencia de la universidad nacional a suscribir contratos con entidades del Gobierno nacional, en lo que parece ser el origen de los convenios interadministrativos.

1964

74

Mediante decreto de 1964 (Decreto 1297 de 1964) se reglamentó la educación superior en las universidades y en otros institutos. El Gobierno definió, como por arte de magia, en una lista taxativa, cuáles instituciones de educación superior podían usar el título de universidades: «Las instituciones de educación superior no comprendidas en la anterior definición, aunque estén reconocidas como personas jurídicas por autoridad competente con el nombre de universidad, no tienen el carácter de tal». Se reconoció al Gobierno el poder de reglamentar las universidades y se advierte que las decisiones internas «no tienen efecto sino mediante la refrendación del Ministerio de Educación Nacional». Se definen las universidades por referencia al hecho de que otorgan títulos profesionales, pero en parte alguna aparece la idea de autonomía en cualquiera de los frentes conocidos hoy, y ni siquiera aparecen la investigación, la libertad de cátedra u otro concepto afín al de autonomía: «Artículo primero. Universidades es la institución educativa de cultura superior, oficial o privada, autorizada por el Gobierno nacional para otorgar licenciaturas, grados profesionales y títulos académicos como los de magister y doctor». Hace una lista de 24 universidades para aquel entonces. Hoy día, 52 años después, Colombia tiene 82 universidades de las cuales 31 son oficiales, 50 no oficiales y 1 de régimen especial.

1968

Un decreto de este año (Decreto 3153 de 1968) organizó la Universidad Pedagógica Nacional de Bogotá a la que le fuera reconocida «autonomía administrativa y patrimonio independiente», que es el lenguaje típico de los establecimientos públicos. El rector es de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República y la dirección de la universidad queda a cargo de un consejo directivo integrado por siete miembros, de los cuales cuatro pertenecen directamente al Gobierno: aparecen el ministro de educación, el director del ICFCES, dos representantes del presidente de la república. Y aparece, asimismo, un representante de la conferencia episcopal.

Para este momento, la autonomía no es otra cosa que la autonomía de los establecimientos públicos de la época, que implica personería jurídica y autonomía administrativa, y que busca facilitar la prestación del servicio público de educación, pero sin duda se alinean a la política del Gobierno de turno, lo que nuevamente nos aleja de la noción de autonomía universitaria.

75

1980

Para 1980 se expidió un decreto (el Decreto 82 de 1980) que, una vez más, se refirió al régimen de la Universidad Nacional de Colombia. Se definió la universidad como establecimiento público adscrito al Ministerio de Educación, mientras que la autonomía allí concedida «es la capacidad jurídica y económica de la Universidad para organizarse, gobernarse y dictar las normas y reglamentos de carácter académico, docente, estudiantil y administrativo conforme a los cuales se realicen los fines que le son propios, dentro de la órbita constitucional y legal» (art 3). De siete miembros que integran el Consejo Superior, dos son ministros: educación y hacienda, lo que destaca de nuevo que el Presidente de la República no tiene delegados en la universidad pública más importante del país. Se otorga al Consejo Superior la competencia para expedir el estatuto general de la Universidad, si bien se

⁴⁰Una muy importante referencia a la doctrina de la autonomía universitaria en los años ochenta, se puede consultar en: Villamil Ardila, Carol. «Alcance de la autonomía universitaria en Colombia, 1980-2002. Una reflexión desde la evolución legislativa y jurisprudencial». En: *Autonomía universitaria. Memorias del foro internacional sobre autonomía universitaria*. Coordinación de ASCUN. Bogotá: Corcas editores Ltda. 2004. pp. 221-270.

añade que «Para la modificación de éste y de los otros estatutos o para la expedición de nuevos estatutos, se requerirá la aprobación en dos sesiones del Consejo Superior, efectuadas con un intervalo no menor de treinta días» (art 14). Curiosamente no aparece allí definido quién elige al rector.

Ahí tienen, señores, muy someramente, un repaso de lo que ocurrió hasta los años ochenta,⁴⁰ mismo que deja la sensación de que las universidades han sido siempre un campo de batalla de la política y la Iglesia, que han sido el dominio de los decretos, no de las leyes y que, en el mejor de los casos, el Gobierno las ha considerado dependencias administrativas suyas. La autonomía reconocida tradicionalmente a las universidades es aquella que no entorpece el deseo del Gobierno de formar parte de las estructuras universitarias, y algo muy importante: la autonomía, cuando se reconoce en los términos tradicionales, es un concepto que nace amenazado, intimidado, abrumado por las advertencias de alineación con el orden institucional y constitucional.

76

Luego viene la Constitución de 1991, que la doy por citada varias veces, y que se supone dijo algo distinto: se garantiza la autonomía universitaria. Y resulta interesante verificar si ese hito normativo supuso alguna novedad. Veamos:

1992

Se expide la Ley que organiza el servicio público de la educación superior (Ley 30 de 1992).

Por primera vez hay un compromiso de garantizar la autonomía universitaria, mientras el Estado se reserva la potestad de velar por la calidad de la educación superior. Entran los conceptos de autonomía personal, libertad de pensamiento y pluralismo ideológico. Pero todavía se encuentran normas elitistas de este calibre: que la educación «será accesible a quienes demuestren poseer las capacidades requeridas y cumplan con las condiciones académicas exigidas en cada caso». También se les obliga a «Promover la unidad nacional, la descentralización, la integración regional y

la cooperación interinstitucional con miras a que las diversas zonas del país dispongan de los recursos humanos y de las tecnologías apropiadas que les permitan atender adecuadamente sus necesidades». Entra sí el concepto de universalidad, de actividad científica y aparece el CESU para morigerar el poder del Ministerio. Al fin se adoptó un concepto legal de autonomía:

Artículo 28. La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente Ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

Se adopta allí una regla muy interesante: «Artículo 32. La suprema inspección y vigilancia a que hace relación el artículo anterior, se ejercerá indelegablemente» por el Presidente de la República (con algunas salvedades) y con arreglo a este criterio: «a) La calidad de la Educación Superior dentro del respeto a la autonomía universitaria y a las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra». Un aspecto interesante es que se encadena el ejercicio de la inspección y vigilancia a una advertencia categórica sobre la autonomía universitaria y se condiciona la competencia a la «inmediata asesoría del CESU», que es el consejo nacional de educación superior, integrado por funcionarios públicos pero también por rectores, comunidad académica, estudiantes y representantes del sector productivo, de manera que ya no se deja al ministerio de educación el trabajo de reglamentar en solitario, sino que una instancia con marcado ambiente universitario interviene para organizar sistemas de acreditación, exámenes de Estado, requisitos de creación y funcionamiento de programas académicos, suspensión de personerías jurídicas, creación de instituciones de educación superior, etc. Queda el CESU, inclusive, con facultades para reglamentar la materia, con lo cual se limita la capacidad regulatoria del ministerio.

Ahora bien, al ICFES, que es un establecimiento público, se le asignan tareas como una especie de brazo operativo del CESU, así como las propias del Estado

de fomentar, coordinar, colaborar, promover en diversos aspectos de la educación superior, todo ello en un ambiente de autonomía universitaria, pues su junta directiva integra no solo a funcionarios estatales sino a rectores.

Y hasta las sanciones para instituciones de educación superior no pueden aplicarse sin intervención del CESU, como lo reza el artículo 49: «las sanciones a que se refieren los literales *d)*, *e)*, *f)* y *g)* del artículo anterior, solo podrán imponerse previo concepto del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) por el Ministro de Educación Nacional».

Y, en cuanto a la naturaleza jurídica, se les asignan las siguientes características:

Personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden.

78

El carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero y el régimen de contratación y control fiscal, de acuerdo con la presente Ley. (Art 57).

Las universidades quedan sujetas únicamente a la Ley 30, con lo cual sus estatutos y reglamentos no dependen ya de reglamentos gubernamentales o de las más variadas leyes. Tal vez —a cambio de lo cual la ley resolvió incluir a tres funcionarios públicos en el consejo superior de las universidades: el ministro, el gobernador y el presidente— se les dio régimen contractual privado, pero eso sí, tienen que enseñar la Constitución y enviar sus estatutos a las autoridades de educación para lo de su competencia en inspección y vigilancia.

1993

Se expidió un decreto (Decreto 1210 de 1993) que reestructuró la Universidad Nacional de Colombia. Se le reconoció allí por primera vez como ente universitario autónomo y aparece, como finalidad, la de asimilar crí-

ticamente el conocimiento: «La Universidad Nacional de Colombia tendrá plena independencia para decidir sobre sus programas de estudio, investigativos y de extensión. Podrá definir y reglamentar sus características, las condiciones de ingreso, los derechos pecuniarios exigibles y los requisitos para la expedición de los títulos correspondientes», se lee en ese estatuto, como también que «la Universidad Nacional de Colombia tiene autonomía para usar, gozar y disponer de los bienes y rentas que conforman su patrimonio, para programar, aprobar, modificar y ejecutar su propio presupuesto, en los términos que defina la Ley Orgánica de Presupuesto y la correspondiente ley anual, teniendo en cuenta su naturaleza y régimen jurídico especiales». En el Consejo Superior sigue teniendo presencia el ministro de educación, pero esta vez sale el de hacienda y entran dos delegados del Presidente de la República. Al rector lo nombra el Consejo.

1997

Este año se regularon programas de pre y posgrado en educación (Decreto 3076 de 1997), se establecieron los mecanismos para evaluar la calidad académica de los programas de educación superior y hacen su ingreso unos nuevos criterios: «los valores de la democracia participativa» y el fortalecimiento de capacidades como «Poseer mentalidad abierta frente a otras culturas, ser sensible y crítico ante la multiplicidad de fuentes de información universal y lograr el dominio pedagógico de los medios informáticos e interactivos modernos y de una segunda lengua» (art 3.).

2014

Mediante el Decreto 2219 de 2014, el Ministerio sorprendió a todos haciendo uso de normas reglamentarias y creó unas situaciones en las que podrían estar incursas las IES (como incumplir objetivos, indebida aplicación de rentas, afectación de calidad o la continuidad del servicio, ofrecimiento o desarrollo de programas académicos sin registro calificado), y se arrogó, de frente, la facultad de imponerles medidas preventivas consistentes en: ordenar planes de mejoramiento, designar representantes del Ministerio para

hacer seguimiento a la gestión académica, administrativa y financiera, suspender los registros calificados o el trámite de solicitudes de nuevos registros o renovaciones, determinar condiciones de funcionamiento académico, administrativo y/o financiero para corregir o superar la situación, obligar a prestar garantías para asegurar la viabilidad financiera y obligaciones económicas, ordenar la administración fiduciaria de bienes y recursos.

Volvimos, pues, a los decretos de antes de 1991. Y el artículo 69 de la Constitución, que ordenaba que la ley establecería un régimen especial para las universidades, fue desplazado por una regulación de menor cuantía normativa. La cosa no paró ahí, porque la ley habría de intentar respaldar posteriormente el nuevo ataque a la autonomía universitaria:

Vino entonces la Ley 1740 de 2014 que, en la perspectiva de sus defensores, «fortaleció» las facultades de inspección y vigilancia del Ministerio de Educación Nacional, pero para muchos otros, inclúyanme en la lista, desdibujó gravemente la autonomía universitaria que había iniciado su rumbo en 1991 y que hizo entrar a las universidades del país en evidente retroceso hacia una situación de intervención del Gobierno en las instituciones universitarias. La nueva ley establece que el Ministerio de Educación puede construir planes de seguimiento con indicadores de gestión de las Instituciones de Educación Superior; exigir e implementar planes de mejoramiento para estas instituciones; expedir los lineamientos y reglamentos sobre la manera en que las instituciones de educación superior deben cumplir las disposiciones normativas que regulan el servicio público educativo; solicitar la rendición de informes sobre la aplicación y arbitrio de los recursos de los entes universitarios; realizar auditorías sobre los procedimientos financieros y contables, cuando sea necesario, para el cabal cumplimiento de los objetivos y funciones; y por si fuera poco, enviar delegados a los órganos de dirección de las instituciones de educación superior cuando lo considere necesario.

Asimismo, el Congreso facultó al Ministerio de Educación para ordenar a las universidades la constitución de una fiducia para el manejo de sus recursos, y permitió una especie de «coadministración» del Ministerio de Educación, pues permite que este ministerio reemplace los representantes legales, administradores o revisores fiscales de las universidades.

¿A ustedes les parece que, permitir al Gobierno supervisar lo que ocurre dentro de los campus universitarios, o sancionar universidades cuando el ministro de turno interprete que las universidades están incumpliendo la ley o incumpliendo los propios designios del Gobierno en lo que a la prestación del servicio de la educación se refiere, constituyen expresión de la autonomía universitaria?

Y va más allá todavía esa ley: permite unas medidas de vigilancia especial cuando alguna institución presente problemas de servicio, como la de asignar un «inspector permanente» que custodie la gestión administrativa y financiera del centro educativo, ¡hágame el favor! Y si el Ministerio, además, interpreta que los directivos, representantes legales, administradores o revisores fiscales se oponen o entorpecen la intervención del Ministerio, este podrá designar a una persona natural o jurídica que los reemplace por el término máximo de un año. ¿Es esto, repito, la expresión de autonomía universitaria?

Al ministerio, señores, no se le ocurrió diseñar herramientas para los estamentos universitarios que les permita ejercer control frente a la administración de sus universidades, como señaló el senador Robledo en su momento <<http://www.semana.com/educacion/articulo/golpe-la-autonomia-universitaria/412513-3>> ni se le ocurrió crear estímulos efectivos de tipo presupuestal para aumentar la productividad de los profesores; tampoco se le ocurrió tomar medidas para nivelar el gravísimo desequilibrio académico entre las universidades de Colombia; no. No se le ocurrió sino burocracia: meterse a las universidades con sus funcionarios y, además, crear una superintendencia más, esta vez la de control de la educación, uno de cuyos fines, aunque suene a chiste, es garantizar la autonomía universitaria.

Entonces, uno mira el artículo 69 de la Constitución y queda perplejo: no tiene que ser uno el constitucionalista más consagrado, miren: «Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley». Cualquiera diría que, si la ley va a regular esa regla, será para fortalecer y facilitar el desarrollo de las universidades, no para irrumpir o instalar funcionarios gubernamentales en las universidades, pues ¿de qué otra manera debería interpretarse el hecho de que el constituyente quiso elevar la autonomía universitaria del rango de ley al rango de

la Constitución? Si el constituyente estuviera considerando una regulación invasiva, ¿a cuento de qué elevaría el tema a la Constitución?

Para mí, igual que para muchos, el problema no es que la ley no haya fijado con claridad las condiciones o requisitos que el Ministerio de Educación debe cumplir para poder intervenir las instituciones, ni que no se establezcan lineamientos nítidos para determinar en qué momento se presenta una crisis universitaria, ni bajo qué condiciones se ejecutan esas herramientas de intervención. Para mí el problema es que se haya regulado sobre ello y que se haya hecho en el increíble lapso de un mes en el Congreso, lo cual da una idea del material elástico con el que tratamos el concepto de autonomía universitaria y del lugar (desprecio) que otorgamos nosotros a ese concepto en el abanico de nuestros debates nacionales.

Nos dijeron que la modificación en el lapso de un mes era necesaria por la crisis de la San Martín y yo creo más bien que era necesaria para ponerse a salvo de la crítica pública por las enormes, protuberantes fallas del Ministerio de Educación en evitar la crisis. Y entonces lo que hicieron para ponerse a salvo fue sacrificar el mundo para pulir un verso: invertir la regla de autonomía para controlar una universidad en especial; pero yo creo con Moisés Wasserman que «pretender que la autonomía debe desaparecer porque se abusó de ella es como decir que debe abandonarse la presunción de inocencia porque hay culpables que se aprovechan». «La base fundamental de la autonomía es la responsabilidad institucional», agrega el exrector en una columna ya legendaria que se llama: «autonomía universitaria: por qué sí» y a la que me gusta hacerle propaganda. <<http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/autonomia-universitaria-por-que-si/14963175>>.

Y muchos de ustedes dirán: pero esa ley no pasa un examen en la Corte Constitucional. Claro, creo lo mismo, pero recuerden que nuestros jueces miran de reojo la autonomía universitaria.

La ley, en efecto, ha recibido hasta ahora siete demandas, de las cuales hay tres falladas (dos acumuladas), dos archivadas y dos pendientes de fallo. En el caso de dos de las tres falladas (Sentencia C-552/15) la Corte prefirió inhibirse por considerar que los argumentos de los demandantes no fueron

lo suficientemente específicos para entender por qué las nuevas normas violaban la autonomía universitaria; en el caso de una tercera demanda fallada, a la Corte le pareció lo más normal que semejante ley hubiera sido tramitada en un mes en el Congreso, que se le hubiera dado en el Congreso trámite de urgencia (lo que reduce las fases de su discusión antes de aprobación); ni que la ley hubiera tenido motivación expresa, razón por la cual resolvió en Sentencia C-637/15 declarar exequible la ley. En cuanto a las dos demandas adicionales, estamos a la espera de una decisión sobre las normas que regulan la remoción de directivos y la creación de la superintendencia de educación, ambas en manos de los magistrados Luis Ernesto Vargas Silva y Luis Guillermo Guerrero Pérez, respectivamente.

Confiemos en que la Corte pueda ver la magnitud del retroceso, pero hay que reconocer que la interpretación judicial, tanto como las leyes y decretos producidos con posterioridad a la Ley 30 de 1992 han domesticado el artículo 69 para restarle todo su poder y para volvernos a momentos que creíamos superados en la historia de la autonomía universitaria.

En las casas de nuestros abuelos y de nuestros padres tenían la costumbre de guardar la vajilla bonita en un baúl para cuando llegaran las visitas. Me acordé de la vajilla de mi casa pensando en esta conferencia, porque la idea de autonomía parece que funciona igual. Mostramos el artículo 69 de la Carta, como aquella vajilla, en los congresos internacionales, y sacamos pecho; después, la metemos al baúl. Pero cuando un juez se quiere meter a revisar decisiones de las universidades, quién dijo miedo. De los años noventa se recuerdan casos en que resultaron presos decanos de la Universidad Libre y de los Andes por cuenta de órdenes de jueces de tutela que se dieron la licencia de pasar por encima del artículo 69 de la Constitución, el «caos de la autonomía» tituló la prensa. <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-812028>>.

Sacamos la vajilla de la autonomía universitaria para mostrar lo muy sofisticada que resulta nuestra Constitución, pero eso sí, la guardamos cuando el Congreso resuelve adoptar leyes de un mes de trámite.

Sacamos la vajilla de la autonomía, pero la guardamos cuando el Gobierno pone sobre la mesa su facultad de inspección y vigilancia, a la manera en

que la ponía sobre la mesa antes de 1991. Esta cuestión, se criticó bajo la Carta de 1886, cuando se insistía en que era necesario dotarlas de mayor precisión y, en algunos casos, limitarlas (Sáchica, Luis Carlos, citado por Gaitán, 1985:14). Esta cuestión se sigue criticando ahora. En 2009 José Fernando Isaza dijo: «Piénsese, por ejemplo, si las garantías constitucionales de libertad de expresión, de libertad de conciencia o de libertad de cultos estuvieran limitadas por frases tales como “El Presidente de la República ejercerá la inspección y vigilancia de la libertad de cultos, de expresión”. Esto permitiría que el Ministerio del Interior y Justicia exigiera requisitos que pusieran en peligro estos derechos». <<http://www.elespectador.com/columna158164-autonomia-universitaria>>.

¿En qué estamos, pues, con la autonomía universitaria? ¿Cómo es que nos la ponen en la Constitución, pero no ha representado nada distinto a lo que ocurría bajo los años viejos de la Constitución de 1886?

Uno se pone a considerar los componentes de la autonomía universitaria y el análisis desconsuela:

- Autonomía en la definición de los órganos del gobierno interno, pero un ministro de educación da poder a los abogados para demandar la elección de rectores
- Diseño autónomo de los planes de estudio, pero las autoridades administrativas atajan los registros calificados
- Competencia propia para fijar su organización, pero el Ministerio tiene presencia en los consejos superiores para incidir en todas las cuestiones de las universidades
- Manejo de bienes y rentas, pero la ley acaba de ordenar fiducias cuando la administración así lo quiera
- Autonomía en la internacionalización, pero fueron necesarias decisiones de la Procuraduría y la Contraloría para intentar justificar la apertura de una seccional de UNAD en La Florida (USA), por poner un ejemplo
- Inviolabilidad del recinto universitario, pero entran dieciocho (18) funcionarios de la DIAN, sin justificación conocida, a allanar una universidad pública que además no tiene cargas impositivas, sino exenciones.

Las universidades no son sociedades ni corporaciones, ni establecimientos públicos, ni cooperativas.

Le pregunté a un ingeniero español a quien conozco, de dónde salió la expresión «obra negra, obra gris y obra blanca», tan usada en nuestro medio para referirse a las etapas de construcción de un edificio o una vivienda. Pensé que me iba a traer a cuento alguna referencia clásica de *Los diez libros de Arquitectura* de Vitrubio o *Los cuatro libros de la arquitectura* de Palladio. Pues no, resulta que se trata de una expresión colombiana concebida por arquitectos locales, muy llamativa por el hecho de que a nosotros nos gusta, me dicen, ponerles colores a los temas de ingeniería. Como cuando se habla de maquinaria «amarilla» para referirse a maquinaria pesada, otro invento nuestro.

Pues bien, aunque la expresión no tenga mucho pedigrí, la quise tomar prestada para este tema de autonomía universitaria pues los conceptos, igual que las obras civiles, también pasan por etapas, y se me ocurre que el de autonomía universitaria, tan verdaderamente como en otros casos, tiene sus fases evolutivas. Y tienen también sus vaivenes.

La obra negra es, de acuerdo con los técnicos, la fase de adaptación del terreno para la construcción (excavación, nivelación, delimitación del área de construcción, cimentación). Una vivienda no es habitable en este punto.

La obra gris supone hacer visible la estructura, los muros, el cableado y las conexiones de gas, energía, acueducto y aire acondicionado, etc., y aunque aún no es un lugar propicio para ser habitado, en algunos casos la gente se pasa a vivir en esta etapa.

Y, la obra blanca es la etapa en la que se instalan los servicios y se ejecuta el trabajo de acabados y detalles finales (puertas, ventanas, griferías, sanitarios y lavaplatos). Concluida esta etapa, la casa o edificio puede habitarse.

¿En qué fase, refiriéndonos a autonomía universitaria, creen ustedes que estamos? ¿Tenemos los cimientos, la estructura, los acabados finales de la autonomía universitaria?

Me gusta decir que autonomía universitaria no es un concepto con cierto y fijo, pero tampoco es un concepto experimental o novedoso. En los años treinta, en Colombia, el expresidente Alfonso López Pumarejo promovía una romántica definición de autonomía universitaria: «La autonomía es la conquista tranquila de un derecho adquirido por una universidad económicamente independiente, autónoma en su inteligencia y rodeada del ambiente general de respeto que le aseguren sus méritos como servidora de la nación». (La cita la trae a colación Gerardo Molina en su «Pasado y presente de la autonomía universitaria», escrito en 1968).

La Asociación Internacional de Universidades <<http://www.iau-aiu.net>>, instancia respaldada por la UNESCO, por su parte, ha dicho sobre autonomía universitaria:

El principio de Autonomía Institucional puede ser definido como el grado necesario de independencia de la interferencia externa que la universidad requiere con respecto a su organización interna y a su gobierno, la distribución interna de los recursos financieros y la generación de ingresos de fuentes no públicas, el nombramiento de sus administradores, el establecimiento de las condiciones de estudio y finalmente, la libertad para realizar la docencia y la investigación. (Declaración sobre la libertad académica, autonomía universitaria y responsabilidad social, propuesta por la Asociación Internacional de Universidades).

Este principio alude a independencia para la integración de los órganos de gobierno, a la selección de sus miembros docentes y estudiantiles, a la participación en la definición de planes de estudio mínimos, y al manejo de sus bienes y rentas; asimismo, a otras relacionadas con la cooperación interuniversitaria e internacional, y la inviolabilidad del recinto universitario. Y, a nivel legal, uno añadiría que la consagración constitucional de la autonomía supone unas barreras de contención poderosas.

¿En qué fase de la construcción estamos? Mucho me temo que aquello que nos falta no es solo de carpintería o cerrajería. Hemos vuelto a un momento en que se requiere una excavación general en la sociedad colombiana para saber si en realidad Colombia quiere la autonomía universitaria; se requiere limpiar el terreno y fijar de nuevo los muros de

contención de la autonomía universitaria, porque el artículo 69 de la Constitución no tuvo el poder de atajar siquiera un simple reglamento ejecutivo. Ese artículo 69 nos ilusionó a todos con un poder que al parecer no tenía.

CONCLUSIONES

- ▶ La autonomía universitaria es condición indispensable para que las instituciones de educación superior cumplan su papel. El Estado debe garantizarla, en vez de conspirar contra ella, a la vez que debe velar por la calidad de la formación académica y el respeto que los estudiantes merecen en el ejercicio de sus derechos, sin interferir en el manejo, gestión y conducción de cada universidad ni afectar su vigilancia e inspección —que no se confunde con el intervencionismo—. Cuando se complejizan las relaciones entre Estado, gobiernos, sociedad civil y el sector productivo, se incrementan los niveles de injerencia de los intereses de cada uno de estos agentes sociales en la gobernanza y manejo de la educación superior y de sus instituciones, reduciendo el ámbito de la autonomía plena.
- ▶ Es evidente la necesidad de que la universidad se inserte en la estructura y composición del Estado moderno, por las exigencias de la sociedad en relación con el bienestar y seguridad ciudadana. Esto implica establecer diálogos a través de los cuales, la universidad pueda ajustarse a los requerimientos, al evidenciar, con hechos de excelencia, la formación de valores, el ejercicio de las disciplinas de la mente, la construcción de conciencia crítica, el avance de las tecnologías de la información y el conocimiento, el fomento de la creatividad, la innovación, el respeto por el trabajo académico, cultural e investigativo y la profundización de competencias profesionales. Este diálogo permite incrementar la voluntad de saber, propia de la universidad.
- ▶ La universidad debe ser el ámbito de la autonomía, luego lo será la ley que lo proclame, como indica la Constitución Política. La autonomía no es poder, sino libertad de hacer lo que mejor desee la juventud que va a la universidad pública, que ayuda a la construcción de democracia deliberativa. La autonomía universitaria no es un privilegio, gracia o concesión del Estado. Es inherente al concepto de *universidad* y corresponde a un derecho exigible por las universidades *erga omnes*, que debe ser respetado por las autoridades, sin perjuicio de su responsabilidad

en la calidad de la formación. Goza de plena libertad en la organización interna; la fijación de metas, planes y programas; la definición de lineamientos administrativos y académicos; la distribución de funciones de dirección, manejo, administración; el señalamiento de prioridades en sus posibilidades de expansión; la adopción de decisiones; la gestión de sus intereses para fines educativos; el establecimiento de régimen interno, presupuestal y de control; la previsión de estatutos y reglamentos; el establecimiento de características específicas, perfil de sus egresados; la escogencia de líneas de investigación; la configuración de programas de pregrado y postgrados; la designación de docentes e investigadores; la exigencia de niveles de preparación de sus docentes e investigadores; y, los servicios complementarios de la actividad académica, garantías de bienestar para la comunidad universitaria, entre otras.

- ▶ La universidad, más que tener el derecho de la autonomía, por definición y origen es autónoma. Sus idealizaciones y utopías de universidad, en permanente realización, son apuesta de perfeccionamiento continuo para afianzar el cambio social, para mejorar la calidad de vida de los pueblos y formar ciudadanos amantes de la libertad y del bien común, que sean custodios de la cultura y el conocimiento, y que guíen a las generaciones futuras en la construcción de sociedades dispuestas a resolver los conflictos mediante argumentos y consensos.
- ▶ La autonomía es compañera conceptual de independencia que muchos no entienden como libertad; es polémica, pues no es fácil comprenderla, en todos sus alcances, en una cultura heterónoma sobre la naturaleza, la familia, la sociedad y el Estado, como la nuestra. Delimitar la autonomía universitaria es complejo, no se puede decir qué es y qué no es; no existe un compendio que enseñe a identificarla; existen experiencias de autonomías, en latitudes latinoamericanas donde se ha puesto en marcha el desarrollo y defensa de una idea de libertad, fuera de los proyectos políticos y económicos de los gobiernos, parte constitutiva y vital en la construcción de una sociedad y su progreso.
- ▶ Las últimas décadas del siglo xx traen un fenómeno económico e ideológico que transforma las sociedades: el neoliberalismo, modelo político y

económico, híbrido, que genera indeterminación social. Sus principios y aplicaciones de políticas transforman conceptos, metarrelatos y discursos, con aparente idea de libertad, que propone erradicar toda forma que ate al sujeto a un aparato ideológico. Esta fuerza, impulsada por los Estados Unidos y otras naciones, derrumba el socialismo real de la Unión Soviética y transforma los mercados del capitalismo, promocionando y cosificando casi todo lo existente, como mercancía: desde la educación, la universidad —espacio con la misión de generar conocimiento, inspirar la investigación y propiciar el cambio social— transita a lugar de consumo donde, por dinero, se recibe una certificación para desarrollar una actividad, sin preguntar por la responsabilidad con la sociedad. Así se capitaliza el sí-mismo: todos somos pequeños capitalistas que invertimos en una mercancía: el sí-mismo, desde la imagen hasta el adiestramiento y perfeccionamiento en estándares de calidad que propician la competencia frente a otros; la educación o capitalización educativa es fundamental en el desarrollo de las universidades, en su cometido por globalizarse y medirse frente a otros claustros de enseñanza del continente y del mundo.

- ▶ En el 2011, la universidad colombiana atravesó una gran crisis: el proyecto de reforma a la Ley 30 de 1992 amenazó con cambiar la educación superior para convertirla en capacitación o servicio para círculos económicos y empresariales, desligándola de su responsabilidad social, de modo que empresarios e industrias inviertan en educación. Esto es, crear universidades con ánimo de lucro, lo que equivale a decir grupos de empresas (*holding*) internacionales con programas académicos de bajo nivel, poca calidad y amplia cobertura, que ofrezcan educación sometida a la racionalidad gerencial, a la ideología de la productividad, y a la coherencia de los emprendedores y del lucro.⁴¹
- ▶ A pesar del avance legislativo tanto de la Constitución Política de 1991, como de la Ley 30 de 1992, la Ley 1740 de 2014 marcó un retroceso en la autonomía universitaria, pues genera más tensiones que soluciones en el estamento universitario del país. Sí bien, ya estaba funcionando en una reglamentación que propendía a la autonomía; la nueva reglamentación

⁴¹Díaz, José y Brito, Marcia. La educación superior en Brasil: principales tendencias y desafíos. En: *Avaliação na educação*, Vol. 13, No. 2 (2008).

lleva al control, supervisión y regulación policiva de componentes administrativos, educativos y de proyección social de la educación superior.

- ▶ El escenario posible de la universidad para el 2025, por la dinámica de las exigencias de la sociedad, está signado por mayor injerencia del Estado y los gobiernos en la gestión de las instituciones. Implica diferentes grados de intervención estatal y gubernamental en función de los grados de excelencia que puedan alcanzar las diferentes instituciones en sus procesos de transformación organizacional: será mayor la intervención del Estado cuanto menor sea la capacidad institucional de generar conocimiento (investigación), transmitirlo y apropiarlo (docencia/aprendizaje) y de funcionar con altos estándares de gestión de transparencia, y, por tanto, de lograr el reconocimiento institucional mediante la acreditación. El reto para las instituciones de educación superior, a fin de ser reconocidas como universidades, se dará, primero, en el excelente ejercicio de sus funciones sustantivas (investigación, docencia y proyección social) así sea reducido a uno o pocos sectores del área disciplinaria; segundo, en la excelente formación conducente a la construcción de seres humanos integrales; y, tercero, en la sobresaliente capacidad de gestión académica y administrativa que asegure su sostenibilidad e impacto socioeconómico; unas y otras características y condiciones, reconocidas por la sociedad y ratificadas por el Estado.
- ▶ El desafío de la autonomía financiera implica cuestionar el congelamiento del presupuesto de las universidades, referenciado por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) que conlleva una deuda histórica del Gobierno con la universidad en Colombia. Como solución, el artículo 105 del proyecto de reforma de la Ley de 30 de 1992 define que la financiación estatal estará sujeta al Producto Interno Bruto (PIB), como señala la política económica gubernamental: «se está seguro que habrá un auge económico, sobre todo por una bonanza minero-energética. Y la idea es que sean estas locomotoras las que terminen jalonando la educación».⁴² Y, no obstante, pese a los buenos augurios económicos, se reconoce que el PIB no va a ser suficiente y por ello se deben hacer alianzas con el sector privado. Este punto enfrenta

⁴² Campo, María Fernanda, entrevista de La silla vacía. Los cinco puntos que enfrentan a los estudiantes y profesores con la ministra (7 de abril de 2011).

a las universidades públicas con el Gobierno. El supuesto PIB en «auge» debe revertir en la universidad, no frente a un comportamiento ficticio de la economía mundial, sino mucho más que el IPC, y superior al enorme esfuerzo que han hecho las universidades públicas por aumentar con recursos propios la cobertura, la infraestructura, los laboratorios de ciencia y tecnología y la calidad académica en general.

- ▶ Hay desafío en la autonomía política, pues el artículo 45 del proyecto de reforma de la Ley 30 de 1992 define consejo superior como el máximo órgano de la universidad, presidido por el Ministerio de Educación. Con el proyecto de reforma este poder queda en manos de los gobernadores de los departamentos, para «adecuar el sistema de educación superior con la realidad nacional y armonizarlo con las tendencias regionales».⁴³ Más allá de una armonía regional, hay el peligro de que intereses electorales puedan influir en la administración de la universidad; aquellas situadas en los departamentos, en su mayoría, responden, desde sus creaciones, a necesidades e iniciativas regionales. Esta propuesta desconoce el origen de las universidades como centros regionales, niega su propio desenvolvimiento autónomo y su historia.
- ▶ Retomamos la metáfora de «obra negra, gris o blanca», para proponer la construcción de la autonomía universitaria desde la preparación del terreno y la cimentación de sus bases, porque ella se encuentra en obra negra.
- ▶ La Universidad del Atlántico, desde su experiencia, propone incorporar una cátedra basada en la autonomía universitaria, que contribuya a dotar a los estudiantes de elementos conceptuales y actitudinales que les permita ser hombres y mujeres autónomos.

⁴³ibid.

REFLEXIONES PARA UNA LEY ESTATUTARIA DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

German Villegas González*

Introducción

La esencia de la universidad es la búsqueda de la verdad en el horizonte del sentido de bienestar y de la realización de las personas, del desarrollo material y del progreso cultural de la sociedad, de su constitución ética, democrática y política, y de la promoción de los bienes y valores de la cultura.

Así, la universidad no es adjetiva, sino que es sustantiva al quehacer social expresado en la formación del pensamiento crítico, e instaurada como actor fundamental de desarrollo. Por ello requiere de una autonomía robusta y capaz de preservarla de poderes ajenos a ella, y estar dotada de la capacidad de avanzar libre y universalmente, para cumplir con la misión encomendada por la sociedad a la que pertenece.

La autonomía universitaria se erige, entonces, como un derecho fundamental de las comunidades académicas organizadas como universidades, a fin de cumplir con su misión social y, por lo mismo, debe corresponder con el rango legal exigido por la Constitución Política colombiana, es decir, mediante una ley estatutaria.

Antecedentes

Inicialmente, las universidades se organizaron como agremiaciones o corporaciones medievales que gozaban del privilegio de ejercer, exclusivamente, determinada ocupación u oficio de acuerdo con los reglamentos sancionados por la autoridad pública. La autonomía, pues, no

*Abogado de la Universidad del Rosario (Colombia), con especializaciones en Docencia Universitaria, Derecho Ambiental y Derecho Urbano. Socio fundador de Germán Villegas & Asociados.

fue propiedad inherente al ser de tales organizaciones, sino un privilegio otorgado por la autoridad.

Desde la primera mitad del siglo XII los gremios reclamaban el derecho de administrarse por sí solos y de reunirse para discutir sus intereses, de poseer una campana y un sello, de intervenir aún el gobierno, al lado de los ricos mercaderes que habían concentrado el poder entre sus manos.⁴⁴

En dichas universidades, la *inceptio* significaba el comienzo del nuevo maestro a causa de haber concluido su formación y haber asumido formalmente el magisterio docente. La facultad de investir, en su momento, fue sucesivamente administrada por el obispo —quien solía delegar al director del centro de estudios el poder de nombrar nuevos maestros y atribuirles la licencia *docendi*— y el canciller de la universidad y dio lugar a no pocos conflictos entre este y la Corporación de Maestros, que tuvieron que ser dirimidos por el mismo papa, intervención que, por su alta jerarquía, pone de presente, desde sus orígenes, el problema complejo de la autonomía universitaria así como destaca el atributo del espíritu universitario.

Más tarde, el magisterio docente no se ejerció como mandato universitario de origen religioso, sino como menester puramente secular, gobernado por el emperador, el rey y, finalmente, el Estado. Sin duda, la tensión entre autonomía universitaria e intervención estatal llega a su punto más alto durante el siglo XIX, como consecuencia de los decretos de Napoleón de 1806 y 1808 que centralizaron la administración universitaria y le impusieron un indeleble sello nacional, civil y público, con miras a que ella sirviera, principalmente, a la formación de funcionarios públicos y, en general, de ciudadanos útiles para el Estado. Contrasta este momento de la evolución de la universidad con su nacimiento institucional en el siglo XII en el que el espíritu creativo y cognoscitivo, configura las primeras situaciones de autonomía gracias a la confluencia de una enseñanza superior formalizada, un estatuto propio y una organización gremial fruto de la asociación de profesores y alumnos (*UNIVERSITAS MAGISTRORUM ET SCHOLARIUM*) bajo la inspiración de la primera corporación de estudiantes (*UNIVERSITAS SCHOLARIUM*) de la Universidad de Bolonia en el siglo XII y de la primera

⁴⁴Pirenne Henri. *Historia económica y social de la edad media*. FCE. México, 1975.

Corporación de Maestros (UNIVERSITAS MAGISTRORUM) de la Universidad de París, luego llamada «La Sorbona».⁴⁵

Un desarrollo orientado a brindar una fundamentación de la autonomía es más frecuente encontrarlo a partir del siglo XVIII y, sobre todo, en el momento de la fundación de la Universidad de Berlín en 1811. Fichte, Schelling, Schleiermacher y Humboldt se han convertido en los referentes primeros del tema de la autonomía universitaria. K. Jaspers y Ortega recogen su pensamiento y vuelven sobre la necesidad de recuperar el «espíritu originario» de la institución universitaria en la primera mitad del siglo XIX.⁴⁶

Lo que se aprecia actualmente es la fractura del panorama occidental sobre organización universitaria en dos grandes modelos, en cierto modo contrapuestos. En primer término está el modelo continental europeo, en el que, como respuesta a las demandas estudiantiles de 1968, se da prioridad al principio de cogestión de los órganos universitarios, poniendo fin a la *Ordinarienuniversitat*, a la universidad de los catedráticos, y asignando participación en la gestión a estratos docentes inferiores al de catedráticos o profesores ordinarios, a los estudiantes y hasta a los funcionarios administrativos (incluso a organizaciones sociales, sindicales y políticas externas), por una parte, y, por otra, se ha acentuado una intervención de los poderes centrales y regionales bajo la capa de la planificación de la enseñanza y de la investigación, y del aseguramiento de un derecho al estudio por parte de los ciudadanos aptos.

El segundo modelo es el anglosajón, inglés y norteamericano que, sin perjuicio de importantes diferencias entre ellos, tienen de común el mantenimiento de la estructura fundacional gobernada por patronatos de legos, aunque con un crédito de confianza muy extenso confiado a los profesores de primer nivel, que son quienes, normalmente, designan a esos patronatos, o al menos, participan en su designación. El Estado (los miembros de la Federación o el de Unión, en su caso) no planifica directamente la actividad educativa o de investigación a este nivel de la enseñanza, pero la vía subvencional, de importancia creciente en la economía de las universidades,

⁴⁵Corte Constitucional Sentencia T-573/93.

⁴⁶K. Jaspers y otros. *La idea de la Universidad en Alemania*. Buenos Aires: E. Suramericana. 1959.

produce una cierta vinculación, más o menos estricta, a las directrices políticas de los titulares de ese poder financiero.⁴⁷

En Colombia, el artículo 18 del Decreto 80 de 1980 consagró la noción de autonomía universitaria y la Constitución Política de 1991 elevó dicho principio a rango constitucional.

Sin embargo, ya existían antecedentes legales en Colombia sobre autonomía como la Ley 89 de 1892 que la reconoce al Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario en los siguientes términos:

Art. 10. Al Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario se le reconoce su autonomía, quedando bajo el patronato del gobierno.

En consecuencia, el Rector será de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, y seguirán rigiendo las constituciones del Colegio, con sus modificaciones que los tiempos reclamen y que se introduzcan con arreglo a lo que por ellas mismas está previsto.

La autonomía universitaria, como principio y como derecho constitucional fundamental

- **La autonomía universitaria como principio constitucional**

En Colombia, el principio constitucional de la autonomía universitaria fue concebido por el constituyente —y desarrollado por la jurisprudencia— para que las instituciones de educación superior, de carácter universitario, puedan estructurar proyectos de formación profesional encaminados a lograr una misión educativa y cultural propia dentro del ámbito académico de educación superior. Así, la institucionalización de la autonomía como principio, se constituye en una garantía jurídica que busca proteger la libertad de configuración en los programas universitarios, e igualmente, la independencia de estos entes, de cualquier tipo

⁴⁷Daadler Hans y Shils Edward. *Universities, Politicians and Bureaucrates*. Cambridge University Press. 1982.

de injerencia, de instancia privada o pública, que interfiera en el proceso de formación educativa superior.

Por lo tanto, este principio constitucional es transversal en lo relativo a educación universitaria. Él garantiza que las universidades sean centros de pensamiento ciertos y libres de injerencias que los lleven a alterar su función o impidan el cumplimiento de sus objetivos.

En el Informe-Ponencia que sobre este tema se llevó a la Plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente en abril de 1991, se expresó lo siguiente:

[...] El criterio fundamental que debe guiar las relaciones del Estado con la creación cultural, sistemática y popular, no es el de someter estas actividades a una indebida injerencia de las diversas ramas del poder público: es el de crear condiciones para su libre desarrollo. La presencia del Estado en la educación busca establecer garantías mínimas y pautas de referencia en materia de orientación y calidad.⁴⁸

[...]

Las universidades, a través de la formación, la investigación y la extensión, aseguran el vínculo entre la creación y difusión sistemáticas de cultura en el país y la creación y difusión sistemáticas de cultura en el mundo. Deben ser académica y administrativamente autónomas para garantizar su función crítica y su necesaria vocación universalista.⁴⁹

Por lo tanto, la autonomía universitaria entendida como principio debe ser leída como una garantía constitucional,

[...] la cual encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo.⁵⁰

⁴⁸Cfr. Asamblea Nacional Constituyente. Informe-Ponencia. De la educación y la cultura. Delegatarios Iván Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benítez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas y Guillermo Guerrero. Gaceta Constitucional Nº 45. Sábado 13 de abril de 1991. p. 14.

⁴⁹Asamblea Nacional Constituyente: Informe-Ponencia citado. Gaceta Constitucional Nº 45. Abril 13 de 1991. p. 16.

⁵⁰Corte Constitucional, Sentencia T-492 de 1992.

La autonomía universitaria, como principio, implica una garantía constitucional que pretende resguardar el ejercicio legítimo de los siguientes elementos esenciales de los entes universitarios:

- (i) La autodeterminación,
- (ii) El autogobierno, y
- (iii) La autorregulación

En ese orden de ideas, es posible afirmar que tanto las universidades públicas y privadas, más no de las demás instituciones de educación superior,⁵¹ por virtud de este principio, pueden definirse como aquellas instituciones que por razón de la conjunción de estos tres elementos pueden ejercer «[...] la capacidad de autodeterminación otorgada a las instituciones de educación superior para cumplir con la misión y objetivos que les son propios»,⁵² es decir, como «[...] una garantía que permite a los entes de educación superior darse su propia normativa, estructura y concepción ideológica, con el fin de lograr un desarrollo autónomo e independiente de la comunidad educativa, sin la injerencia del poder político».⁵³

100

En esta definición se destacan las dos «vertientes» que integran la figura en estudio:

De un lado, la dirección ideológica del centro educativo, lo cual determina su particularidad y su especial condición filosófica en la sociedad pluralista y participativa. Para ello la universidad cuenta con la potestad de señalar los planes de estudio y los métodos y sistemas de investigación. Y, de otro lado, la potestad para dotarse de su propia organización interna, lo cual se concreta en las normas de funcionamiento y de gestión administrativa, en el sistema de elaboración y aprobación de su presupuesto, la administración de sus bienes, la selección y formación de sus docentes.⁵⁴

En consecuencia, la autonomía se predica no solo hacia el interior del ente universitario sino frente a terceros y frente al Gobierno nacional. Por

⁵¹Corte Constitucional, Sentencia C-589 de 1997.

⁵²Corte Constitucional, Sentencia T-310 de 1999.

⁵³Corte Constitucional, Sentencia T-513 de 1997.

⁵⁴Corte Constitucional, Sentencia T-513 de 1997 y Corte Constitucional, Sentencia T-020 de 2010.

ello, se ha sostenido que ella permite a los entes universitarios lograr un desarrollo autónomo e independiente de la comunidad educativa, sin la injerencia del poder político.⁵⁵

La autonomía universitaria como principio tiene, entonces, como objeto central de protección, el ejercicio de las libertades de cátedra, enseñanza, aprendizaje y opinión; así como la prestación del servicio público de la educación, sin interferencias de centros de poder (político, económico, ideológico, etc.) ajenos al proceso formativo.⁵⁶

- **La autonomía universitaria como derecho fundamental**

Tal como se dijo, el artículo 69 de la Carta Política consagra el principio de la autonomía universitaria, el cual se traduce en la facultad que tienen las universidades para autodeterminarse y autogobernarse sin la intromisión de poderes externos. Se manifiesta no solo en el ámbito académico, como expresión de la libertad de pensamiento y del pluralismo ideológico plasmado en la Carta Política, sino en el administrativo y financiero, orientada a regular todo lo relacionado con la organización interna del ente, que implica manejar su presupuesto y sus recursos.⁵⁷

Pero de igual forma la jurisprudencia constitucional⁵⁸ ha catalogado la autonomía universitaria como un derecho fundamental de los entes universitarios, en tanto, es a través de este derecho que cada institución universitaria se identifica como ente singular dentro del mundo universitario, de tal modo que pueda autogobernarse, administrarse y autorregularse, ello siempre con sujeción al ordenamiento constitucional y legal.

⁵⁵Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-513 del 9 de octubre de 1997.

⁵⁶En armonía con dicha disposición, la Corte Constitucional en varias ocasiones ha determinado que la autonomía universitaria «encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo» Corte Constitucional, Sentencia T-492 de 1992.

⁵⁷Corte Constitucional, Sentencia C-1435 de 2000.

⁵⁸Ver sentencias T-492/92, T-123/93, T-187/93, T-538/93, T-574/93, T-156/94, T-195/94, C-547/94, C-188/96, C-337/96, T-672/98, T-674/00C-1435/00 y C-121/03 entre otras.

En ese orden de ideas, es pertinente realizar la siguiente aclaración: en determinados apartes jurisprudenciales el tribunal constitucional colombiano ha manifestado que la autonomía universitaria es una garantía que se predica de los entes de educación superior, lo cual no es correcto, ni técnica ni jurídicamente, puesto que, tal como también lo ha dicho la Corte Constitucional, la educación superior comprende las siguientes modalidades educativas: formación intermedia profesional, formación tecnológica, formación universitaria y formación avanzada o de posgrado.⁵⁹

Como se puede observar, el concepto de «educación superior» comporta varias actividades de formación académica con miras a un desarrollo profesional que, a su turno, son desarrolladas por diferentes instituciones de nivel educativo superior, mas no exclusivamente por instituciones universitarias. Siendo así, es necesario e imprescindible resaltar que la Corte, sobre el particular, ha señalado expresamente que los únicos titulares de esta garantía constitucional son los entes universitarios;⁶⁰ en otras palabras, es posible afirmar que la autonomía universitaria es una garantía institucional de aplicación restrictiva, dado que, en virtud de esta los únicos entes que pueden ejercer las libertades jurídicas que se desprenden del artículo 69 superior, son las universidades —públicas o privadas— no los demás entes de educación superior.

Luego, entonces, la autonomía universitaria, se constituye por vía pretoriana como una garantía institucional de rango constitucional y de carácter fundamental. En atención a ello, la Corte ha hecho la siguiente interpretación jurídica:

2. **El artículo 69 de la CP consagra una garantía institucional** cuyo sentido es el de asegurar **la misión de la universidad** y que, por lo tanto, para ésta adquiere, en cierto sentido, el carácter de derecho constitucional. Según la norma citada: «se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la Ley». El alcance de la ley, en esta materia, tiene carácter limitado, pues la premisa que la Constitución asume es que la universidad para cumplir su **misión histórica** requiere de autonomía y ésta se manifiesta básicamente en una libertad de auto - organización - “darse sus directivas”

⁵⁹Corte Constitucional, Sentencia T-187 de 1993.

⁶⁰Corte Constitucional, Sentencia T-574 de 1993.

- y de auto-regulación - “regirse por sus propios estatutos” -. Ambas prerrogativas institucionales deben desarrollarse dentro de las coordenadas generales señaladas por la ley. Esta última se hace cargo de los aspectos de interés general inherentes a la educación - particularmente de los relativos a la exigencia de unas condiciones mínimas de calidad en su prestación y de los derivados de su carácter de servicio público, así como de las limitaciones que proceden de la coexistencia de otros derechos fundamentales (CP art. 67) -, pero siempre respetando la intangibilidad de la autonomía universitaria, la que resulta indispensable garantizar a fin de que la universidad realice cabalmente su misión.

La misión de la universidad - frente a la cual la autonomía es una condición esencial de posibilidad -, está definida entre otros objetivos por los siguientes: conservar y transmitir la cultura, el conocimiento y la técnica; preparar profesionales, investigadores y científicos idóneos; promover la investigación científica y la formación de investigadores en las diferentes ramas del saber; fomentar el estudio de los problemas nacionales y coadyuvar a su solución y a la conformación de una conciencia ética y de una firme voluntad de servicio; auspiciar la libre y permanente búsqueda del conocimiento y la vinculación del pensamiento colombiano a la comunidad científica internacional; formar “al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia” (CP. Art. 67).

La misión de la universidad requiere que la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra (CP art. 27), garantizados individualmente a los miembros de la comunidad universitaria, lo sean también en su aspecto colectivo e institucional a la universidad misma, de suerte que la propia estructura y funcionamiento de ésta sean refractarios a las injerencias extrañas que desvirtúen el sentido de su indicada misión. Justamente la autonomía universitaria concede al establecimiento científico la inmunidad necesaria para ponerlo a cubierto de las intromisiones que atenten contra la libertad académica que a través suyo y gracias al mismo ejercen los miembros de la comunidad universitaria con ocasión de los procesos de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra, todos ellos eslabones esenciales en la tarea de crear, ampliar y transmitir libre y críticamente los contenidos de la técnica y la cultura.⁶¹

La manifestación de esta apreciación se ha hecho de la siguiente forma por la Corte Constitucional:

⁶¹Corte Constitucional, Sentencia T-574 de 1993.

Finalmente, debe hacerse una breve referencia al tema de la autonomía universitaria, respecto del cual la Corte ha señalado en diversas providencias, su carácter de fundamental. Sobre el particular, la Sala Tercera de Revisión indicó⁶²:

“En ejercicio de su autonomía las universidades gozan de libertad para determinar cuáles habrán de ser sus estatutos; definir su régimen interno; estatuir los mecanismos referentes a la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores (...).”

“En síntesis, el concepto de autonomía universitaria implica la consagración de una regla general que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores, de tal modo que las restricciones son excepcionales y deben estar previstas en la ley, según lo establece con claridad el artículo citado -artículo 69 C.N-”.

En ese mismo sentido, y dado el carácter fundamental de este derecho, la jurisprudencia ha identificado los siguientes elementos que comportan las facultades del mismo:

104

En ejercicio de su autonomía, las universidades gozan de libertad para determinar cuáles habrán de ser sus estatutos; definir su régimen interno; estatuir los mecanismos referentes a la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores; señalar las reglas sobre selección y nominación de profesores; establecer los programas de su propio desarrollo; aprobar y manejar su presupuesto; fijar, sobre la base de las exigencias mínimas previstas en la ley, los planes de estudio que regirán su actividad académica, pudiendo incluir asignaturas básicas y materias afines con cada plan para que las mismas sean elegidas por el alumno, a efectos de moldear el perfil pretendido por cada institución universitaria para sus egresados.⁶³

⁶²Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-492 de 1993. M. P. doctor José Gregorio Hernández Galindo. Citada en la Sentencia T-156/94.

⁶³Corte Constitucional, Sentencia C-006 de 1996.

Reflexiones para una ley estatutaria de autonomía universitaria

El artículo 152 de la Constitución Política de Colombia señala que le corresponde al legislador regular los derechos fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección a través de las denominadas leyes estatutarias.

Dichas leyes tienen su antecedente en las normas orgánicas previstas en la Constitución española de 1978, traídas a su vez de la Constitución francesa de 1958 que consagró en sus artículos 34 y 46 normas estatutarias para la regulación del derecho fundamental de la enseñanza en todos sus niveles. Es así, como mediante varias sentencias del Tribunal Constitucional español⁶⁴ se definió, como derecho fundamental, la autonomía universitaria y se estableció una ley orgánica para su desarrollo.

En efecto, el Tribunal Constitucional español mediante Sentencia 26/87 y Sentencia 55/89 reconoce la autonomía «a cada universidad en particular y no al conjunto de las mismas», entendida «en su sentido más estricto o indispensable: como comunidad universitaria» o, «como el conjunto de docentes, investigadores y estudiantes que, en cada institución universitaria, ejercen la libertad académica que se concreta en la docencia, la investigación y el estudio»; así como también su naturaleza de derecho fundamental al indicar que: «como las partes marcan las diferencias entre uno y otro concepto como barrera más o menos flexible de disponibilidad normativa sobre la autonomía universitaria, es preciso afirmar que ésta se configura en la Constitución como un derecho fundamental» y recuerda que «la autonomía es la dimensión institucional de la libertad académica que garantiza y completa su dimensión individual, constituida por la libertad de cátedra. Ambas sirven para delimitar ese espacio de libertad intelectual sin el cual no es posible la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura, que constituye la última razón de ser de la universidad».

Con ello se reafirma lo declarado en la Carta Magna de las Universidades Europeas, firmada en Bolonia el 18 de septiembre de 1988, en relación

⁶⁴Sentencia 026 de 1987 y Sentencia 055 de 1989.

con los principios fundamentales de la universidad al señalar que es «una institución autónoma que, de manera crítica, produce y transmite la cultura por medio de la investigación y la enseñanza», y para ello debe gozar de «independencia moral y científica de todo poder político y económico».

La Corte Constitucional colombiana no ha sido ajena a los movimientos modernos del derecho, que han dado relevancia dentro del Estado social de derecho a las denominadas «prerrogativas fundamentales» para preservar la dignidad humana.⁶⁵ Dichas prerrogativas se ejercen y protegen a través de los derechos fundamentales que reflejan la escala de valores acordada por una sociedad en su Carta Fundamental, los cuales enriquecen la vida democrática otorgando competencias y facultades a los ciudadanos para evitar los excesos del Estado. A través de los derechos fundamentales, también se le imponen cargas a los entes públicos que legislan y regulan la vida en sociedad para que hagan posible el goce de dichas prerrogativas a los ciudadanos tanto individual como colectivamente, quedando así superada en la actualidad la discusión sobre la titularidad de derechos fundamentales en entes diversos a los individuos. Hoy no existe duda de que las condiciones de posibilidad del ejercicio de derechos y la preservación de la dignidad humana, también se extienden al ámbito de las instituciones reconocidas socialmente como espacios indispensables para el desarrollo digno del ser humano.

Con la teoría objetiva de los derechos fundamentales surgida en la jurisprudencia alemana, recogida por la legislación española, así como también por nuestra jurisprudencia constitucional, se evidencia que la educación, la libertad de cátedra, la libertad de investigación, el libre desarrollo de la personalidad, la libertad de opinión y la autonomía universitaria son derechos, garantías y principios que reflejan el propósito del Estado social de derecho de proteger la dignidad humana. En este orden de ideas, se convierten en el reflejo objetivo de un sistema de valores que sustenta la vida de una nación.

Conforme a reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana, el artículo 69 de la Constitución Política, al reconocer la autonomía

⁶⁵Sentencias C-544 de 1992, C 587 de 1992, T-503 de 1992, T-406 de 1992, T-596 de 1992, C-104 de 1993 y Sentencia SU-111 de 1997.

universitaria, lo hace como fundamento necesario de la libertad de enseñanza, de cátedra, de aprendizaje y de investigación o, como lo afirmara el profesor Eduardo García de Enterría:

La autonomía universitaria quiere decir, en primer término, libertad de los docentes para poner en cuestión la ciencia recibida, para investigar nuevas fronteras de lo cognoscible, para transmitir versiones propias de la ciencia...La autonomía universitaria es, pues, en primer término, libertad de ciencia e incorporación de esa libertad en el proceso formativo...La autonomía universitaria hace referencia inicial a la autonomía crítica y enseñante del docente^{66, 67}

Entonces, el punto que sustenta la necesidad de una ley estatutaria sobre autonomía universitaria es la consagración de esta en el artículo 69 de la Constitución Política de Colombia como un elemento sustancial a la universidad, que tiene especial protección por parte del Estado. Así las cosas, tomando en cuenta la evolución de la jurisprudencia constitucional sobre leyes estatutarias y autonomía universitaria, se evidencia la pertinencia de que la protección de este elemento esencial de la universidad sea objeto de una ley distinta y de rango superior a la que debe regular el servicio público cultural de la educación superior.

Una lectura detenida de los antecedentes dados en la Asamblea Nacional Constituyente durante la discusión de este tema, los cuales fueron recogidos por la Corte Constitucional,⁶⁸ no dejan duda de que el sentido de esta garantía constitucional fue asegurar la misión de la universidad «y que, por lo tanto, para ésta adquiere, en cierto sentido, el carácter de derecho constitucional».⁶⁹ Afirma la Corte, sin equívocos, que:

La misión de la universidad requiere que la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra (CP art 27), garantizados individualmente a los miembros

⁶⁶García de Enterría, E. (1988). «La autonomía universitaria». En: *Revista de Administración Pública*. nro. 117. pp. 12 y ss.

⁶⁷En el mismo sentido ver:

- Carro, J. L. (1976). *Polémica y Reforma Universitaria en Alemania* (libertad científica, cogestión y "numerus clausus"). Madrid. pp. 58 y ss.
- Muso, S. (1961). *Lo stato di cultura nella Costituzione italiana*. Nápoles, p. 66.
- Palma, B. (1983). *L'università fra accentramento ed autonomia*. Urbino, pp. 188 y ss.

⁶⁸Cfr. Sentencia C-220-1997.

⁶⁹Sentencia T-574 de 1993.

de la comunidad universitaria, lo sean también en su aspecto colectivo e institucional a la universidad misma, de suerte que la propia estructura y funcionamiento de ésta sean refractarios a las injerencias extrañas que desvirtúen el sentido de su indicada misión. Justamente la autonomía universitaria concede al establecimiento científico la inmunidad necesaria para ponerlo a cubierto de las intromisiones que atenten contra la libertad académica que a través suyo y gracias al mismo ejercen los miembros de la comunidad universitaria con ocasión de los procesos de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra, todos ellos eslabones esenciales en la tarea de crear, ampliar y transmitir libre y críticamente los contenidos de la técnica y la cultura.⁷⁰

Con base en esta consideración que hizo la Corte sobre la autonomía universitaria, es imperativo admitir que esta se erige como un derecho fundamental, porque se convierte en «condición esencial de posibilidad»⁷¹ para la realización de la misión de la universidad. Es así como se determina el núcleo esencial de este derecho, conformado por:

108

La necesidad de asegurar la misión de la universidad y la formación de profesionales, dentro de una enseñanza sometida a la crítica y al cambio. La libertad de la ciencia y la incorporación de sus métodos en el proceso formativo, constituye parte importante del núcleo esencial de la autonomía universitaria».⁷²

Conforme a la estructura de los derechos sociales planteada por Arango,⁷³ solo los individuos (personas naturales) pueden ser titulares de derechos subjetivos y por ende de los derechos sociales fundamentales. De igual manera, solo el Estado es obligado por derechos sociales fundamentales y la obligación consiste en una acción fáctica positiva. Los derechos sociales son caracterizados como derechos generales positivos, es decir, no requieren un título previo y se constituyen como derechos de prestación. Los derechos sociales, al no requerir título previo deben estar fundados en una norma jurídica explícita o mediante una «norma adscrita por vía de interpretación».⁷⁴ Así las cosas, la manera de hacer realizables

⁷⁰Ibid.

⁷¹Ibid.

⁷²Ibid.

⁷³Arango, Rodolfo. *El concepto de derechos sociales fundamentales*. Legis. Bogotá, 2005, p. 113.

⁷⁴Ibid. p. 41.

los derechos sociales humanos es su consagración como derechos sociales fundamentales. Con ello, se limita el grupo de obligados a los «sujetos jurídicos cobijados por la jurisdicción del estado nacional».⁷⁵

Los derechos sociales no implican exclusivamente prestaciones fácticas positivas. También llevan implícitas omisiones como las mencionadas por Pisarello⁷⁶ en los casos de derecho a la vivienda, que implican no solo la prestación fáctica positiva de ofrecer programas para lograrla, sino también la omisión de ser desalojado injustamente.⁷⁷ En el caso de la autonomía universitaria, es evidente que implica libertades negativas como la omisión del Estado de inmiscuirse en el gobierno de las comunidades académicas, incluso, en sus temas de debate, discusión o investigación. Por ello, más que catalogar la autonomía universitaria como un derecho subjetivo hay que darle el carácter de derecho social fundamental que implica «la tutela de intereses o necesidades vitales ligados al principio de igualdad». Tal como lo ha dicho Pisarello:

Es el carácter generalizable a todas las personas de los intereses y necesidades en juego, precisamente, lo que convierte un derecho fundamental en un derecho inalienable e indisponible para el poder y lo que lo opone a los privilegios, por naturaleza selectivos, excluyentes y, por tanto, removibles.

Este análisis de la autonomía universitaria no es exclusivo del tribunal colombiano. Como se mencionó anteriormente, nuestras leyes estatutarias tienen semejanza con las leyes orgánicas españolas que regulan igualmente derechos fundamentales. En España, se ha discutido la naturaleza de la autonomía universitaria para asumirla como garantía constitucional o como derecho fundamental en cuanto a sus consecuencias. El máximo tribunal español⁷⁸ coincide con la conclusión de nuestra Corte Constitucional en cuanto que su tratamiento como un derecho fundamental faculta a su titular para el ejercicio de una determinada pretensión; y, como garantía constitucional, no habilita para el ejercicio de derechos subjetivos pero sirve

⁷⁵Ibid, p. 92.

⁷⁶ Pisarello, Gerardo. *Los derechos sociales y sus garantías*. Madrid: Trotta. 2007, p. 15.

⁷⁷Ibid, p. 61.

⁷⁸OLIVER, Joan A, «Alcance y significado de la "autonomía universitaria" según la doctrina del Tribunal Constitucional», *Revista de Derecho Político*, núm. 33 de 1991, pp 7-98.

para protegerlos, porque obliga al legislador a respetar el núcleo esencial de la institución garantizada.⁷⁹ Su declaración como garantía facilita la labor de regulador de la educación que le asiste al Presidente de la República, pero la declaración como derecho le otorga a las comunidades universitarias una fuerza que limita la potestad regulatoria del Estado.

En ambos sistemas, entonces, se concluye que la autonomía universitaria es un elemento esencial de la universidad donde, colectivamente, los individuos ejercen derechos fundamentales como comunidad académica que el Estado debe proteger. Basados en esta conclusión jurídica y tomando como precedente la posibilidad en la legislación española de protección a este derecho, vía el derecho de amparo, figura inspiradora de nuestra acción de tutela, se considera que, de forma explícita como mecanismo de protección, en Colombia también sería procedente este camino para la autonomía universitaria y todos los demás mecanismos constitucionales previstos para este fin.

110

Ahora bien, una ley estatutaria sobre autonomía universitaria tiene la pretensión de regular asuntos relacionados con las universidades y no de abordar aquellos del servicio público de educación superior, los cuales no son sujetos de esta protección constitucional.

Esta postura obedece a la necesidad de preservar y distinguir la pluralidad de oferentes del servicio público de la educación superior y de amparar la institución universitaria, basados en la aplicación del artículo 69 constitucional, así como también en lo expresado por la Corte en la Sentencia SU-667/98 a saber:

La universidad, cuyo fundamento es el perfeccionamiento de la vida y cuyo objetivo es contribuir a la formación de individuos que reivindiquen y promuevan ese fundamento, a través del dominio de «un saber» y de la capacidad de generar conocimientos, reclamando su condición de fines en sí mismos y no de meros instrumentos, es la universidad que requiere, para «ser», del reconocimiento efectivo de su autonomía. Otro tipo de instituciones de educación superior, que fundamentan su quehacer en objetivos distintos, como por ejemplo la mera profesionalización, si bien son necesarias en el mundo moderno, no pueden proclamarse como universidades.

⁷⁹ibid.

Asimismo, la competencia de expedir una ley estatutaria, por principio de reserva legal,⁸⁰ está dada de manera exclusiva al Congreso en un tipo especial de normas y no puede ser asumida por el Poder Ejecutivo a través de actos administrativos, ni por el Poder Judicial a través de sentencias, tal y como ha ocurrido hasta la fecha.

La interacción de la universidad con diferentes actores sociales en un Estado social de derecho no es accesorio. La relación universidad-Estado-empresa se ha constituido en una fórmula clave para el desarrollo de la sociedad que requiere la instauración de escenarios institucionales para promover la construcción de puentes, sin detrimento de la vocación que le asiste a las universidades. Más aún, esta dinámica debe llevar a la legitimación social de la autonomía que se predica de las universidades por parte de otras organizaciones sociales y no de ellas mismas, para que, siguiendo consideraciones de la Corte, su misión tenga el respaldo de la sociedad.⁸¹

Finalmente, la universidad, en cuanto prestadora de un servicio público de educación superior, debe rendir cuentas de su gestión y sus resultados a la sociedad, para generar un clima de profunda confianza en el entorno social, que le permita llevar a cabo sus actividades misionales.

Conclusión

Las premisas jurídicas para concluir la pertinencia y necesidad de la expedición de una ley estatutaria sobre autonomía universitaria son:

- El artículo 69 de la Constitución Política de Colombia definió el ejercicio de la autonomía universitaria en términos generales y «de acuerdo con la ley». En este sentido, y como condición *sine qua non* para poder realizar su misión social, se trata de un derecho fundamental de las comunidades académicas que la propia Constitución exige que se defina mediante la ley, el carácter de dicha ley no puede ser otro que el de una ley estatutaria.

⁸⁰Cfr. Sentencias C-220-1997 y C-829-2010.

⁸¹Cfr. *Ibid.*

- Los pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre los elementos que hacen posible el trámite de un asunto como materia de una ley estatutaria.

En particular, la norma positiva que consagra el derecho social a la autonomía universitaria es el artículo 69 de la Constitución Política, pero dicho artículo no define con claridad los alcances y límites de derecho reconocido, sino que lo remite a la definición por parte del legislador, trabajo que ha sido adelantado por el Tribunal Constitucional, siendo necesario precisarlo por vía de ley estatutaria.

La autonomía universitaria se predica de las comunidades académicas organizadas como universidades y reconocidas así por el Estado, sin distinción de su origen como públicas o privadas.⁸² Las facultades de autoorganización y autorregulación, que se derivan de este precepto constitucional, deben leerse en consonancia con una de las notas esenciales de la universidad, que la distingue de cualquier otro establecimiento educativo, como lo es la autonomía, que en ellas se deriva del discurrir autónomo de la razón sin interferencias ideológicas o políticas.⁸³

El fundamento de la autonomía universitaria no está en ningún narcisismo de los universitarios o en una soberbia o en una ambición de autosuficiencia, sino solamente en una razón de eficacia real, pura y simple, de obtención del máximo beneficio a los recursos, de efectividad de los altos e imprescindibles fines que en las sociedades han de cumplir las universidades. Sería reiterativo proceder a una nueva demostración de esta afirmación que, por lo demás, está ofrecida por los hechos.

Para terminar, una propuesta de articulado para una ley estatutaria de la autonomía universitaria no se opone a la ley ordinaria que deberá expedirse para la regulación del servicio público de la educación superior. Por demás, la universidad ha sido reconocida constitucionalmente como una institución emblemática y relevante en el Estado social de derecho, que requiere de una regulación especial para el cumplimiento de su misión social, según su campo de acción.

⁸²Cfr. Sentencia C-006-1996.

⁸³Cfr. Sentencia SU-667-1998.

AUTONOMÍA Y REGULACIÓN: REFLEXIONES SOBRE ESTAS TENSIONES EN EL CAMPO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Claudio Rama Vitale*

La reflexión y discusión sobre la autonomía universitaria ha atravesado, de forma permanente, a América Latina en el siglo xx hasta que las universidades públicas de los diversos países alcanzaran tal estatus. Posteriormente, fue un tema que salió de la agenda pública. Hoy, sin embargo, ha regresado esta discusión como derivación del avance de la regulación y de la injerencia de los Gobiernos en la cuestión universitaria.

En tal sentido, podemos considerar que hoy estamos ante el fin del ciclo de la autonomía universitaria, y somos parte de una dinámica de creciente desautonomización y regulación. Tal nuevo escenario, como visualizaremos, está derivando, a su vez, en nuevas visiones de una reforma de la diversidad de los sistemas universitarios con diversidad de opciones, modelos, criterios e instituciones. Es este, además, el resultado no solo de los excesos reguladores, sino de la creciente complejidad de los sistemas de educación superior.

A casi cien años de las reformas y de los movimientos estudiantiles de Michoacán (1917) y de Córdoba (1918) es más que pertinente, también, una evaluación de este tiempo desde el manifiesto preliminar que marcó América Latina. Durante una parte importante de este siglo, hemos asistido a una continua reforma, a la que llamo la primera reforma universitaria, la reforma de cogobierno y de la autonomía universitaria. Durante este siglo, país por país, universidad por universidad, hubo enormes transformaciones de unos sistemas que antes eran ministeriales, gubernamentales y estatales, hacia dinámicas demarcadas por emprendimientos de cogobierno y autonomía en la gobernanza de las instituciones. Ello fue transformando a los países mediante un proceso de descentralización, en el que el Estado dejó de asumir su rol protagónico de Estado docente. En aquel modelo previo.

*Economista, ensayista y profesor uruguayo. Doctor en Educación, Doctor en Derecho. Consejero del Grupo de Universidades ILLUMINO. Exdirector del Instituto Internacional para la Educación Superior para América Latina y el Caribe (IESALC) de la UNESCO, Premio Reina Sofía (2015).

La reflexión y discusión sobre la autonomía universitaria ha atravesado, de forma permanente, a América Latina en el siglo xx hasta que las universidades públicas de los diversos países alcanzaran tal estatus. Posteriormente, fue un tema que salió de la agenda pública. Hoy, sin embargo, ha regresado esta discusión como derivación del avance de la regulación y de la injerencia de los Gobiernos en la cuestión universitaria.

En tal sentido, podemos considerar que hoy estamos ante el fin del ciclo de la autonomía universitaria, y somos parte de una dinámica de creciente desautonomización y regulación. Tal nuevo escenario, como visualizaremos, está derivando, a su vez, en nuevas visiones de una reforma de la diversidad de los sistemas universitarios con diversidad de opciones, modelos, criterios e instituciones. Es este, además, el resultado no solo de los excesos reguladores, sino de la creciente complejidad de los sistemas de educación superior.

A casi cien años de las reformas y de los movimientos estudiantiles de Michoacán (1917) y de Córdoba (1918) es más que pertinente, también, una evaluación de este tiempo desde el manifiesto preliminar que marcó América Latina. Durante una parte importante de este siglo, hemos asistido a una continua reforma, a la que llamo la primera reforma universitaria, la reforma de cogobierno y de la autonomía universitaria. Durante este siglo, país por país, universidad por universidad, hubo enormes transformaciones de unos sistemas que antes eran ministeriales, gubernamentales y estatales, hacia dinámicas demarcadas por emprendimientos de cogobierno y autonomía en la gobernanza de las instituciones. Ello fue transformando a los países mediante un proceso de descentralización, en el que el Estado dejó de asumir su rol protagónico de Estado docente. En aquel modelo previo, los ministros designaban a los profesores y autorizaban a los estudiantes. Durante el siglo xix, la sociedad política gobernaba a las universidades definiendo sus rumbos, en tanto que la sociedad civil era débil, rural, primitiva, oligarca, conservadora. Ante estos modelos, se produjeron las reformas universitarias del cogobierno y la autonomía del siglo xx. Fue esta una reforma que le dio peso a la sociedad civil, por arriba de la sociedad política, que descentralizó las antiguas estructuras políticas centralizadas, y que se constituyó en un eje central en la construcción de las sociedades latinoamericanas.

Enfrentó una dinámica tradicional de la sociedad latinoamericana, marcada por una dominancia del escenario político, entre gobiernos liberales y conservadores, y dictaduras duras y blandas. Tales realidades derivaron en las banderas y las reformas del cogobierno y la autonomía. Fue, en tal sentido, una reforma política antes que académica, fuera de poder y gobierno, antes que de conocimiento y calidad. Su resultado fue de poder y no académica, y su impacto en tal sentido no fue en términos de creación de conocimiento.

Ello creó un sistema universitario latinoamericano diferenciado a escala mundial, marcado por la autonomía ya que, prácticamente, durante todo el siglo xx, país por país, año por año, se incorporó la autonomía como forma de gobernanza del sector estatal, como expresión de un nuevo pacto social y relación entre la sociedad política y la sociedad civil y las universidades.

Sin embargo, también ello facilitó la bandera de la construcción de la universidad revolucionaria, de la universidad obrera planteada por Haya de la Torre, con la utilización de la universidad como centro de las luchas políticas. El poder de la autonomía universitaria fue utilizado para la construcción de estructuras políticas a fin de confrontar con los gobiernos. Fue una reforma universitaria que recorrió el continente durante los años sesenta y parte de los setenta, donde la autonomía fue sujeta a otros intereses y luchas. Otros, porque la autonomía es la base de la libertad necesaria para la construcción de conocimiento, no para la construcción de un contrapoder.

Este sesentismo revolucionario que atravesó el continente y que impactó en las dinámicas universitarias en muchos países contribuyó, tanto en los procesos dictatoriales como en democracia, a facilitar procesos de diferenciación institucional que impulsaron la educación privada. Con ello pasamos de sistemas monopólicos públicos a sistemas mucho más diferenciados públicos y privados, como resultado de la incapacidad de la universidad pública de mantener sus roles y funciones y, como resultado de su rol como instrumento de las luchas políticas.

Ese escenario radicalizado de la universidad facilitó la diferenciación institucional, la cual, en general, no estuvo basada en la creación de universidades

privadas ni tampoco públicas salvo muy contadas excepciones, con un mínimo de control de calidad. Es este escenario de la diferenciación institucional junto a los excesos universitarios de los setenta, donde se comenzó a poner en la ruta de la política pública el regreso a la regulación directa. Empieza a conformarse un relativo proceso de desautorregulación, de falta de una efectiva autorregulación y por ende de nuevas visiones sobre la regulación externa pública sobre los sistemas universitarios. Nacen nuevas preguntas tales como: ¿cómo regular cuando hay diferenciación en las instituciones?, ¿cómo regular cuando efectivamente algunos sectores hacen exceso de su descentralización de poder?, ¿cómo regular y establecer sistemas que garanticen un mínimo de regulación de protección a los consumidores, en tanto ciudadanos, cuando efectivamente no hay un autocontrol de los procesos de calidad? La respuesta fue darle un nuevo rol al Estado latinoamericano, que siempre ha tendido a ser un Estado omnipotente, con clara transferencia de nuestra historia colonial. Ello, en lo universitario, implicó la búsqueda de transferencia del poder desde la sociedad civil hacia los Estados. Es esta la historia de la construcción de nuestros Estados latinoamericanos. Nacimos como sociedad política, y aunque tenemos dos siglos tratando de construir la democracia por la vía de la transferencia de los poderes hacia la sociedad civil, el peso de la sociedad política es superior que en los países desarrollados. La autonomía universitaria es uno más de los instrumentos que la sociedad ha ido construyendo para lograr mayor transferencia del poder a los ciudadanos, a las comunidades, a la sociedad civil, a los gobiernos regionales. Y ello siempre ha estado sujeto a la responsabilidad en el ejercicio de poder.

Hoy, a diferencia, estamos viendo en América Latina el regreso de la regularización estatal por todas partes. Apenas mirar que en Brasil se aprueban 1.3 normas por día, en el sector de educación, son apenas muestras de un proceso en curso muy amplio y extendido.

Ello es parte del proceso que estamos viendo en América Latina, marcados por la creciente regulación y el regreso del Gobierno a la dinámica universitaria. Es un proceso de desautonomización derivado de la baja diferenciación institucional de tipologías, pero a la vez, de un exceso de ofertas que comienzan a competir con diferentes niveles de calidad. Ello

nos plantea una necesaria reflexión, no solo de si ella es necesaria, sino, fundamentalmente, sobre las formas por las cuales se realiza la regulación. Ante todo, cabe anotar que ello es expresión de una relativa incapacidad de los propios actores universitarios de construir o crear un consenso de regulación.

Ante la diferenciación institucional de las universidades, desde los años noventa irrumpió en la región un nuevo actor universitario dado por las agencias de acreditación y los sistemas de autorización o licenciamiento de programas, sedes e instituciones. Con ello, se conformó un nuevo escenario institucional y de regulación. Sin embargo, ello se produce en un contexto diferenciado del conocimiento. Hoy no estamos hablando de una regulación en el contexto de las características del conocimiento del siglo xx, sino en el contexto del siglo xxi y de una sociedad que se expande gracias al impulso del conocimiento. De una sociedad que impulsa la diferenciación institucional, como parte de una multiplicidad de formas de creación, distribución y acceso al conocimiento.

Nuestro problema actual es cómo regular en un contexto donde se requiere diferenciación. Es esta una tensión compleja ya que la regulación tiende a homogenizar, a simplificar, a estandarizar la vida universitaria. E inversamente, la dinámica universitaria requiere diferenciación, diversidad, interdisciplinariedad, expansión creativa de múltiples niveles, modalidades o tipologías, tales como la educación presencial, a distancia, virtual, tecnológica o multicultural, lo cual implica una diversidad que entra en tensión con la regulación estandarizada que, de hecho, impulsa y promueve una simplificación en la gestión del conocimiento y la diferenciación institucional.

En este sentido, la actual discusión sobre los procesos de regulación y control no se refiere únicamente a recordar las causas que sostuvieron la reforma de la autonomía del siglo xx, ya que ello se produjo en otro tiempo, en términos del conocimiento. No estamos frente a la discusión de la autonomía de 1918, ni muchos menos a las dinámicas de luchas de poder del siglo xvii en tiempos de Giordano Bruno o Galileo, en los cuales la ciencia se enfrentaba a los Estados y las religiones. No son tampoco, los criterios de autonomía de los gremios profesionales que resistían a las Reforma

universitaria de Napoleón y Humboldt. Nuestro tiempo histórico, y el rol del conocimiento en la vida social es diferenciado y la defensa de las autonomías no tiene los mismos ejes que los debates del pasado.

La discusión de regulación y conocimiento tiene sus propios tiempos históricos y, por ende, cabe preguntarse cuál es el tiempo de nuestra América en el siglo XXI en ese debate de regulación y ciencia que tiene cientos de años ¿Ello se asocia a la construcción de las capas medias que impulsaron la reforma de 1918? ¿Es la construcción del imaginario de Rodó sobre el rol social de los estudiantes en la construcción del futuro? ¿Es el aumento de la diferenciación ante las limitaciones de la oferta pública? Sin duda, la autonomía tiene otra lógica en el contexto de la masificación con una cobertura de casi 46 % de los jóvenes entre los 18 y los 22 años estudiando en las aulas universitarias, y donde se está alcanzando la masificación.

En este escenario, tanto la autonomía como la regulación deben tener, como centro, contribuir a aumentar los procesos de diferenciación. Una de las leyes de las ciencias sociales, que estamos observando, es que el aumento de las complejidades laborales, de la división técnica y social del trabajo, del aumento de la diferenciación de tareas, deriva necesariamente en un aumento de la diversidad y diferenciación de las formas de creación y transferencia de conocimiento. Este tiende a fragmentarse y reunificarse en los llamados modos 1, 2 y 3 (y hasta se habla del 4 y 5) de creación de conocimientos, que imponen formas cada vez más complejas y creativas en las estructuras institucionales universitarias, y que tienden a chocar y restringirse por las formas que asumen las regulaciones. Estas chocan contra la expansión del conocimiento. En este escenario de dinámicas de una sociedad orientada a impulsar el conocimiento, cabe preguntarse si es el Estado y la burocracia o es la sociedad civil y las universidades quienes tienen a su cargo esta función social. Y nunca está más vigente que antes la frase de Felipe González que la burocracia no tiene la imaginación, la burocracia no produce creación, sino que es la sociedad la que realiza esa tarea y rol social. Quién tiene, a su cargo, pensar en nuevos programas, en nuevos diseños curriculares, en nuevas estructuras de gestión: ¿el Estado o la sociedad? Es la vieja discusión de Hegel, sobre la conformación del Estado y los roles de la sociedad política y la sociedad civil. Esta discusión se torna más compleja

en la sociedad del conocimiento, donde no hay pocos campos disciplinarios, sino cientos de miles en compleja expansión. En este sentido, bajando el tema a la tierra, como se puede evaluar con riqueza y profundidad en Brasil, por ejemplo, ¿más de 27 000 programas, en un solo nivel centralizado del Ministerio en la ciudad de Brasilia?

Cabe preguntarse si es el Estado, la centralización, la burocracia, la forma de regular que se requiere en los tiempos contemporáneos. Quiero ahora plantear la existencia de una creciente tensión entre regulación y diferenciación, en el actual contexto de la complejización. Sen, el premio Nobel hindú, planteó que el siglo xx ha sido el de la diversidad. En lo educativo, pudiéramos decir diversidad en campos cognitivos, de instituciones, de valores, de estructuras curriculares, y que será una dinámica que continúa con más intensidad en el futuro. Fue un siglo que terminó con una enorme diversidad en todos los ámbitos. Todos se visten distinto, profesan distintas religiones y aprenden en distintas instituciones. Tuvimos un solo modelo pedagógico, marcado por la tiza, la lengua y el pizarrón negro, y ahora tenemos miles de modelos curriculares con diversidad de recursos de aprendizaje y con los cuales hombres diferentes realizan sus aprendizajes. Estamos pasando de un modelo educativo encerrado en aulas, en la monotonía, a multiplicidad de caminos, inclusive de enseñanza lúdica, en el ambiente de trabajo o en la movilidad. ¿Quién puede regular esta diversidad?

En América Latina, nuestra historia colonial nos ha dejado el lastre de creer que el Estado es la panacea, la solución a los problemas. Hemos construido un pensamiento por el cual la sociedad política debe someter y gobernar a la sociedad civil, y hoy esta sociedad civil son los conocimientos. Sociedad civil es mercado y mercado es el conocimiento. Las oportunidades laborales de las personas están asociadas a la división social del trabajo y a los infinitos campos disciplinarios de los estudios, del conocimiento y de la producción.

Si en el siglo xx la reforma universitaria de la autonomía fue una reforma política, hoy la reforma universitaria tiene que ver con el conocimiento, y esta es una reforma de la diversidad. Kuhn, nos ha mostrado que no hay verdades sino paradigmas, que en el mundo del saber no caben los dogmas y

que sabemos que la verdad es relativa e histórica. El conocimiento ha sido el centro del avance del siglo xx. Este nos llevó a la lucha por la autonomía como bandera institucional y hacia fines del siglo pasado en casi todos los países de la región, esa autonomía ha alcanzado a ser plasmada y garantizada en las constituciones, ante una dinámica permanente de su violación e incumplimiento. En un sueño de buscar garantizar esos derechos, la gente puso en las Constituciones, esos derechos. Sin embargo, al tiempo, desde ese momento en este siglo xxi estamos frente a procesos de desautonomía, marcados por una creciente injerencia de los gobiernos amparados en la protección al consumidor, como afirmó la exministra Vélez quien afirmó que la regulación se amparaba en el deber del Gobierno de defender al consumidor. Cabe, sin embargo, reflexionar en cómo se defienden los derechos de los consumidores, y si la forma es la regulación. ¿Quién defiende al consumidor? ¿la sociedad civil o la sociedad política? Y, en tal sentido, preguntarse quién defiende el conocimiento, ¿la libertad o la regulación?

120

Es interesante recordar aquí que algunos estudios han sostenido, por ejemplo, en relación a este tema, que algo tan importante como la caída de la Unión Soviética, para algunos se refiere a las limitaciones a la expansión del conocimiento, incluso lo fechan en los años cincuenta, cuando se prohibieron en las universidades los estudios sobre genética, ya que, sobre la base de los enfoques tradicionales marxistas, lo que determinaba al ser humano era el medioambiente. Este paradigma bloqueó, en general, la expansión del conocimiento y frenó el aumento de la productividad del trabajo. El conocimiento se expande en libertad, en la diversidad de investigaciones.

No hay duda, sin embargo, que en ambientes diferenciados se requieren estándares para establecer mínimos de competencia y de oferta. Porque no puede acontecer que una institución tenga un programa de ingeniería, por ejemplo, de mil cuatrocientas horas y otra lo tenga de dos mil horas y den la misma certificación. Ello, porque no se puede competir sin igualdad de condiciones. Sin embargo, ello no requeriría una producción casi fabril de normas y regulaciones. La existencia de estándares mínimos es la base de la democracia, ya que no existe convivencia social, sin Estado de derecho, sin mínimos. En este sentido, en un escenario de diversidad y de necesaria libertad y regulación, el equilibrio se articula a niveles de autorregulación de los actores y

también de existencia de regulaciones sistémicas. Ello implica poner el acento en que el problema no es la autonomía de una institución, sino en una autonomía sistémica. Las instituciones, para cubrir las infinitas oportunidades de trabajo, no deben desarrollar las mismas ofertas. Cuanto sea más diferenciado el sistema es posible lograr más cobertura. Y ello implica que las instituciones tengan roles y funciones distintas. No todas deben hacer lo mismo ni en la misma intensidad en ninguna de las funciones, sea de docente, investigación, extensión u otras que se considere. La diversidad es la base de la creación del conocimiento y de la expansión de los sistemas universitarios, y el eje de la regulación debe atender a este escenario.

Cuando los sistemas universitarios eran para una elite, la preocupación de la política era muy escasa sobre el sector, que aportaba pocos votos. Sin embargo, cuando los sistemas universitarios tienen los actuales niveles de cobertura en América Latina, sin lugar que su funcionamiento impacta en muchos hogares y en la opinión pública. Se tornan así áreas de la acción política, y especialmente de *policy*. Este concepto sostiene la base de la legitimación de las acciones políticas de los gobiernos. Parte del supuesto que la acción del Gobierno impulsa acciones para su beneficio político a través del voto. La gratuidad se constituye en el centro de esta política. Permitir acceder a bienes gratuitos a quienes antes debían pagarlo, se constituye en uno de los mecanismos más sólidos para recibir apoyos por quienes antes no podían acceder a esos servicios en tanto carecían de recursos económicos. Cuando los sistemas universitarios son más grandes, la política y la *policy*, se constituyen en los ejes de la acción reguladora.

En otro aspecto de esta reflexión, cabe preguntarse cómo debe ser la regulación. ¿Estatal, gubernamental o social? ¿debe ser parcial o sistémica? ¿debe ser una centralista desde las capitales de los países atendiendo a un enfoque centrado en la unidad nacional, o descentralizada viendo las particularidades y pertinencias regionales?

En este sentido, debe pensarse en los problemas que crea la centralización de la regulación. Regulaciones nacionales tienden a reproducir múltiples desigualdades regionales. Cabe, por ejemplo, preguntarse en vuestro país, si desde Bogotá se puede resolver el bajo o mínimo nivel de 8% de

cobertura de educación superior que hay en Chocó, y que es entre 7 u 8 veces menos que el de la capital. La superación de las desigualdades debe resolverse desde paradigmas descentralizados y desde diversidad de formas, tipologías o modelos universitarios. La construcción de sociedades del conocimiento en el siglo *xxi*, requiere tanto la expansión de la cobertura como su diferenciación de niveles de formación de las capacidades, de estructuras institucionales, de los currículos, etc. Pongamos el caso del debate en relación a las universidades multiculturales, que no se pueden crear y cubrir esas demandas y realidades culturales y sociales, y por qué no, de esos saberes ancestrales, en tanto se les exige ajustarse a paradigmas totalmente diferenciados de sus entornos sociales, laborales y culturales. Otro paradigma que limita la expansión de la cobertura se refiere a un enfoque por el cual la presencialidad es lo que garantiza la calidad, y que una educación debe tener un mínimo de presencialidad.

122

Todos los sistemas de regulación de América Latina se han basado en la existencia de diagnósticos documentales de los insumos y los procesos. En ellos, cientos de variables son las que definen la calidad, tales como la formación del docente o la cantidad de horas del programa. Ello contiene un error central, asociado a concebir que la calidad se evidencia dada centralmente mediante información documental de los insumos. Sin embargo, la calidad se verifica en los resultados y en función de los insumos. En tal sentido, siguiendo con la ironía china de que no importa si el gato es blanco o negro, sino que lo que importa es que cace ratones, podemos sostener que no importa si el programa es de una universidad dual aula-empresa, como los modelos alemanes, o un modelo virtual completamente, o cualquier otro, sino que lo que importa son sus resultados. Sin embargo, la evaluación que da lugar a la regulación, es documental y burocrática. En educación sabemos bien que las clases deben evaluarse en pruebas o resultados de aprendizaje. Y desde la década de los noventa se ha comenzado a concebir que la calidad es la pertinencia, la utilidad de los aprendizajes.

Otro aspecto que debe ser analizado es la formación de los cuadros y funcionarios a cargo de los procesos de regulación. Se constata, en general, en la región, bajos niveles de formación, cambios permanentes de los equipos de Gobierno con alteración de los responsables de la política pública, y

alta supeditación de sus actos al nepotismo, intereses individuales, desconocimiento del tema, intereses políticos, o visiones de corto plazo. En esta diversidad de elementos definitorios de la política universitaria, su creciente importancia, por su dimensión, ha ido impulsando predominantemente el eje político, como centro de las definiciones de regulación.

En tal sentido, muchas veces estamos viendo que pequeños problemas puntuales de alguna universidad, asumen una enorme luz pública, y derivan en normas generales y en un mayor nivel de regulación. Es este un proceso en curso que llamo de «sobrerregulación» o de excesos regulacionistas. En una universidad del Perú, el rector roba, en otra, en Ecuador, transfiere fondos, en una más allá, en Chile, altera el marco del no lucro, etc., y crean procesos que derivan en nuevas leyes con más controles del Estado y más poder que controlar, fiscalizar y regular. Es una tendencia por doquier. Los problemas puntuales derivan en normas. Pero más allá de los casos asociados al lucro, es en el aumento regulador de los niveles de exigencias de calidad donde queremos centrarnos.

En la región, la forma de la regulación tiende a la estandarización, y ello nos plantea la conveniencia de sistemas homogéneos o sistemas diferenciados, y al tiempo, cuáles son los niveles de homogeneidad y cuáles son los diferenciados. ¿Pueden ser todas las instituciones de alta calidad o todas deben tener un nivel mínimo de calidad y diversidades de recorridos en su libertad? Si analizamos un área de política pública, como es el control de bromatología, es clara allí la existencia de mínimos de salud pública. Sin duda, mínimas variables históricas que van evolucionando, pero niveles mínimos iguales para todos. Ello no se da muchas veces en educación superior, ya que se definen mínimos de los programas mediante procedimientos de pares, los cuales, al ser diferentes en el análisis de un programa u otro, terminan construyendo mínimos diferenciados, no iguales para todos. Ello requiere pensar en tipologías y diferenciaciones con criterios diferenciados.

El mundo universitario de los sesenta vivió en un exceso de «radicalismo». Fue una realidad donde rectores, autoridades, comunidades académicas e instituciones permitieron el exceso de la deformación de la función académica de permitir la utilización de los campos universitarios para la

lucha política de guerrillas. En los ochenta y noventa, el exceso fue permitir ofertas de baja calidad y sobreoferta de instituciones sin control. Hoy estamos en otro exceso: en la sobrerregulación, en el exceso de normativización en algunos países. Este es, sin duda, un proceso pendular, sobre el cual hay dos visiones. Para algunos se están transformando los sistemas universitarios hacia la calidad, mientras que para otros se están reduciendo la innovación y la autonomía. Sin duda, en el siglo XIX, la base de los sistemas descansa en la innovación, en la creación destructiva como planteaba Shumpeter o la innovación social como se plantea hoy. La discusión de la regulación finalmente descansa en cómo ella impacta en la innovación.

La historia nos enseña cuáles han sido las relaciones entre ciencia y libertad, y esta es la base de la innovación. La innovación nace de la libertad de experimentación. Sin duda, existen riesgos con la libertad, pero también existen riesgos en la regulación. El desafío es cuáles riesgos asumir y cómo minimizarlos. Hay riesgos de que una universidad tome el camino del polizón, como hay siempre riesgos que un estudiante tome el camino más corto a la certificación como lo es el plagio. La regulación no va reducir y anular todos los riesgos, pero a la vez puede derivar en escasa innovación, homogeneidad, falta de creatividad y diferenciación y burocracia. Y, también, en este camino los riesgos de nepotismo o corrupción.

En este escenario de riesgos, cabe analizar su relación con las distintas formas de regulación y, específicamente, con una bien sea centralizada, descentralizada o regionalizada. En concreto, la pregunta es si una universidad o un gobierno, por ejemplo, el de Antioquia, tiene capacidades de establecer parámetros y criterios, ¿ello no crea eficiencias? ¿Acaso, por ejemplo, los colegios profesionales no tienen derecho y es conveniente que puedan sugerir componentes en el perfil de los asociados o, por ende, de los nuevos egresados? ¿Los exámenes del ICFES deben en este sentido, siempre, ser centralizados en el Estado, o sería pertinente, en términos de calidad y diversidad, que los colegios profesionales tengan un protagonismo? Finalmente, esta discusión refiere a la sociedad civil, a las capacidades de los actores sociales de regular. Se me podrá decir que Antioquia no es Chocó, o que los gremios profesionales de Médicos no son los mismos que los de los Astrónomos. En este caso, es un tema de acción del

Estado centralizado donde la sociedad civil no tiene capacidades, no como principio filosófico de la regulación, ya que la discusión remite a reflexionar sobre los beneficios de la centralización del regular, en términos de calidad.

La estandarización, la homogeneidad, o los criterios únicos de los procesos de formación, limitan y acotan los niveles de competencia entre las instituciones y los propios programas. Limita, de hecho, diversidad de enfoques por competencia y libertad, donde múltiples universidades puedan crear sus propios programas y estructuras curriculares. ¿Se busca, entonces, mediante la regulación, que la competencia desaparezca en el mundo universitario y que las instituciones no tengan la capacidad de innovar, crear y diferenciarse? Hay un riesgo en los actuales contextos del conocimiento, de la homogeneidad, de universidades con unidades, políticas y acciones dirigidas desde afuera a través de estándares y criterios. Si vemos globalmente la región, nuestra mayor carencia son sistemas altamente homogéneos y carencia de diversidad como base de la calidad. ¿Dónde están los departamentos en este mundo de facultades napoleónicas? ¿Dónde están los institutos de investigación o los nudos problemáticos de investigación interdisciplinaria en un mundo cortado por la docencia y la profesión? Este es el debate que plantea Morín en relación a la necesidad de estructuras nuevas y modelos institucionales en función de nuevas formas de construcción del conocimiento. Pero ello no refiere a que todas las instituciones tampoco deban desarrollar estos nuevos paradigmas.

Las formas de regulación constituyen otro tema de discusión. En algunos casos tenemos una regulación con fuerte elementos de coacción, como en Venezuela, o, en otros, asociadas a incentivos como en México. Este caso muestra una forma de orientar el sistema a base de incentivos, y estos a su vez con diversidad de fondos, que facilitan a su vez diversidad de caminos. En estos escenarios, está la posibilidad de que una institución no esté interesada en alcanzar determinado resultado, pero al tiempo, otra institución puede estar interesada. Es claro que cuando las instituciones no quisieron hacer educación a distancia, esto fue lo que derivó en que aparecieran nuevas ofertas como, por ejemplo, la Universidad Nacional Abierta y Distancia (UNAD) donde hoy estamos. El sistema no es homogéneo, ni todas las instituciones se especializan en educación a distancia, sino que debe ser un

diferenciado, tomando en consideración las competencias de mercado, las especializaciones disciplinarias o las misiones de las instituciones.

Uno de los centros de la regulación remite claramente a reafirmar la autonomía. En la lógica de las dinámicas de poder en las universidades, la autonomía no es solo externa, sino que cumple una función interna para garantizar los equilibrios entre los diversos actores universitarios. En este sentido, la autonomía tiene su derivación en el cogobierno y la participación de los diversos actores en la gestión institucional. Bajo el enfoque de «tribus académicas», que introdujo Bourdieu, la regulación propende a mantener los equilibrios y procesos de decisión tomando en consideración a los diversos actores, para que la universidad sea realmente un debate y un encuentro de paradigmas distintos, para que sea efectivamente «niversitatis». Ello necesita equilibrios y procesos democráticos y de reconocimiento de diferencias. En tal sentido, el rol de la regulación no remite meramente a permitir cumplir la autonomía de las instituciones y al mismo tiempo la igualdad de los niveles de competencia o interacción entre las universidades, sino también a garantizar las condiciones de la libertad y de igualdad de las oportunidades en los recorridos y las trayectorias de los actores de los cuerpos académicos, para que, efectivamente, se cumpla la diversidad en el interior de las instituciones.

La construcción de los escenarios futuros de la educación superior requiere, entonces, un fino equilibrio entre estandarización y diferenciación, entre libertad y regulación. Ello coloca lógicas de autonomía a nivel de las instituciones y del sistema, así como lógicas de regulación diferenciada a nivel de las instituciones y del sistema como un todo. El aumento de la diferenciación institucional, académica o curricular, lleva a analizar el problema de la necesaria autonomía, dentro de lógicas más amplias de carácter sistémico. Ello, en tanto un sistema implica, necesariamente, funciones, roles y cometidos diferenciados y a la vez equilibrios dinámicos en la diferenciación, y, por ende, la estandarización u homogenización tiene el riesgo de anular los sistemas para establecer varias instituciones iguales sin diferenciación y funciones propias. La agenda de la educación superior, y más en las lógicas contemporáneas de la sociedad del conocimiento y la diferenciación, remiten siempre la libertad, en tanto requisito para crear

conocimiento y para responder a la división social del trabajo que la expansión del conocimiento crea. En tal sentido, la pertinencia no se construye exclusivamente en alguna regulación.

América Latina ha recorrido casi un siglo de autonomía, y en las últimas décadas, variando de país en país su génesis y características, estamos recorriendo el camino de la regulación y una cierta desautonomización. Es una respuesta pendular a excesos, a cambios de los contextos y a nuevas visiones amparadas en la educación como un bien público donde el consumidor o el votante adquiere un rol más importante en contextos de masificación de la cobertura. Todos los años en la región, se aprueba una nueva norma de evaluación, de acreditación, de regulación, más estándares, áreas donde no se regulaba, que pasan a estar sujetas a la política. Es la realidad de Perú, Costa Rica, Colombia, Paraguay y Chile, solo en los últimos años. Todas las normas tienen un relativo enfoque similar de regulación, estandarización, estatalización y burocratización. Cabe preguntarse si este es el camino más conveniente en el largo plazo. Sin duda alguna, la regulación es necesaria, pero esta es una regulación puntillosa, detallista y reglamentarista, que es cada vez más condicionante de la gestión. Allí aparecen nuevos debates sobre el carácter inconstitucional de las normas por doquier, sobre la homogeneidad y la limitación de la innovación.

En lo educativo propiamente, este proceso se basa en un enfoque complejo que sostiene que la calidad se consigue con regulación. Aquí está el paradigma de cómo se concibe y se construye la calidad de la enseñanza y los aprendizajes. Cómo se construyen sistemas de educación superior, de calidad, es la pregunta, finalmente, de la regulación. Pues, sobre la homogeneidad y sobre la diferenciación. El sistema universitario latinoamericano tiene fallas, por ejemplo, si nos referimos a su nivel de creación de conocimiento que es muy escaso, extremadamente escaso, y marginal en el mundo. Si se pusiera una bomba nuclear al sistema de investigación en América Latina, el impacto mundial sería muy bajo, casi tan mínimo como su existencia, si lo medimos, por ejemplo, por creación de patentes y en revistas indexadas de calidad. Representamos un porcentaje equilibrado al peso poblacional en términos de matrícula, egreso e instituciones. Pero marginal en doctores, publicaciones y patentes. Por ello, en el escalafón global estamos abajo. ¿Es

por la vía de regulaciones homogéneas que se va a solucionar esta debilidad? Sin duda que la regulación es necesaria, pero probablemente no deba basarse en la coacción sino en el incentivo, en la diferenciación de misiones y no en la homogeneidad, en estándares mínimos reales y no en utopías de acreditación de alta calidad para todas las instituciones. Desde regulaciones descentralizadas, diferenciadas, estatales y no gubernamentales, que cambian cada cinco años, según los cambios políticos.

La gran reforma del proceso de Bolonia en Europa, no es la reforma de créditos, de enfoques por competencia, o de estructuras de los niveles, sino de autonomía de las universidades. Están saliendo del modelo napoleónico de control. En tal sentido, en momentos en los cuales Europa está entrando a la autonomía, nosotros estamos saliendo de la autonomía. Nuestra mayor debilidad tiene que ver con la alta relación entre sistema político y sistema académico, en la dominancia de la sociedad política sobre la sociedad civil, en la valorización de la burocracia sobre la libertad. El siglo xx fue el tiempo de construcción de los Estados nacionales y somos lo que somos en América Latina, gracias a estos Estados nacionales y sus sistemas educativos, pero no seremos en el siglo xxi lo que pudiéramos llegar a ser dentro de sociedades en rápida transformación hacia sociedades del conocimiento globales, construyendo sistemas con exceso de regulación, sino conformando dinámicas de libertad, incentivos y recursos y, a la vez, regulaciones consensuales, sistémicas y participativas que no impongan criterios a una sociedad que necesita aumentar la diversidad, la diferenciación de la división técnica y social del trabajo, que es lo que genera conocimiento y nuevas oportunidades.

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA: UN DERECHO INALIENABLE

La autonomía universitaria en Colombia para la desfinanciación y el negocio educativo

Amaury Núñez González*

La desfinanciación pública

El debate sobre la debacle financiera de las universidades públicas colombianas no es, si se quiere, ideológico, sino sobre los hechos. Las necesidades de las universidades públicas colombianas suben por ascensor, la inversión del Estado por la escalera y en muletas.

Mientras el déficit financiero de esas instituciones era de \$12.5 billones para el año 2011, hoy es de \$16.1 billones. Cifra que pudo ser peor si no se descontaran de las cuentas cerca de \$530000 millones en recursos variables y extraordinarios, no permanentes ni producto de una política de Estado, que el Sistema Universitario Estatal (sue) calculó les ingresaron entre 2012 y 2014.

Los gastos de funcionamiento están siendo abandonados. Las transferencias de la nación y recursos locales cubren en promedio tan solo 61 % de los gastos de funcionamiento de las universidades públicas. Caso aberrante el de la Universidad de Sucre con un 14 % de participación estatal en dichas transferencias. Al año, los mencionados gastos crecen al 7.2 % y los gastos de personal al 8.3 %, frente a un incremento del 3 % anual de los recursos de la nación, brecha que, como van las cosas, se ampliará con el tiempo.

El crecimiento de la contratación de docentes ocasionales y de cátedra corresponde al necesario recorte de gastos en el que han tenido que caer. El sue tiene cerca de 33000 docentes, de los cuales 35.6 % son de carrera y 64.4 % ocasionales y de hora cátedra. Los recursos requeridos para dar cumplimiento a la meta de 70 % en docentes de planta, 10 % en ocasionales y 20 % de cátedra ascienden a \$600000 millones.

*Político de la Universidad Nacional de Colombia. Representante estudiantil en el Consejo Superior Universitario durante el periodo 2013-2016.

Por todos los medios, el presidente Santos y la ministra Parody insisten en que el eje de la política con el sector es endeudar estudiantes. Según ellos, se otorgarán 100 000 nuevos créditos de educación superior para sostenimiento y pago de matrícula, pasando de 129 000 a 229 000 endeudados en 2018, aun cuando con esa política niegan el derecho fundamental a la educación, ponen a miles de familias a sufrir desdichas propias de los insolventes acosados por el sector financiero y montaron un gran negocio.

Las firmas de cobranza que atemorizan a los deudores de créditos del ICETEX recaudaron entre 2007 y 2013 más de \$375 000 millones y se hicieron con ganancias por más \$32 000 millones, la mayor parte de estos durante el actual Gobierno, el mismo del ánimo de lucro educativo <<http://www.las2orillas.co/el-negocio-de-las-oficinas-de-cobro-por-cuenta-de-los-estudiantes-colgados-con-el-icetex/>>.

La oferta educativa pública depende de una adecuada inversión estatal y directa a las universidades. En Colombia ha ocurrido todo lo contrario. Ninguna cifra niega la privatización de la que han sido objeto desde César Gaviria hasta nuestros días. Quienes nos gobiernan parecen empeñados en privatizar la educación, o desfinanciarla que es lo mismo, a la zaga de las mejores universidades del mundo y en plena correspondencia con el país productor de materias primas agrícolas y mineras al que nos han condenado, reafirmando un proverbial desacierto.

Lo público de la universidad pública

¿Qué es lo público de la universidad pública y lo público de la universidad privada? El conocimiento le pertenece a la humanidad y está a su servicio. Este es un aspecto que en nada diferencia a las universidades públicas de las privadas. La adaptación de conocimiento científico que ha sido construido con el pasar de los siglos y el proceso civilizatorio es una constante. Los países desarrollados tomaron como base la adaptación de dicho conocimiento a sus realidades productivas específicas y delinearon el futuro a partir de su elevación. La diferencia radica en cómo se le entrega

dicho conocimiento a una sociedad, si el Estado asume de manera sistemática el fortalecimiento de la oferta educativa o, si de lo contrario, esta es remplazada por la oferta privada. En definitiva, de quien oferte y difunda el conocimiento resultará qué tan provechoso puede serle a una nación.

En este aspecto existe plena identidad entre la universidad pública y la privada: ambas ofertan conocimiento. La diferencia radica, y este es el aspecto central del debate, en que en el caso de la oferta pública la transmisión y apropiación del conocimiento se establece como un derecho, que la sociedad demanda de manera masiva y tiende a ser satisfecho, y en la oferta privada, la demanda se circunscribe a la capacidad económica, limitando su acceso a quien tenga cómo pagar.

¿Por qué la universidad requiere financiación pública y cuál debe ser su orientación en la educación superior? Los costos de la educación son altamente crecientes. La calidad de esta es directamente proporcional a ello. Qué tanto gaste una familia en pagar la matrícula de uno de sus miembros en una universidad privada determinará la calidad de la educación recibida por este. Pero ¿debe ser esta la regla general para la gran mayoría de familias? Evidentemente no. Por tanto, le corresponde al Estado asumir el financiamiento de la oferta universitaria y garantizarlo como un derecho.

¿Qué ha pasado en Colombia? El modelo que se implementó con la Ley 30 de 1992 definió que los recursos públicos no iban a crecer de acuerdo a las necesidades establecidas por las universidades, sino en función de la inflación, lo que es igual a no dar nada más de lo que ya se tiene, a actualizarlos, y lo poco que se adicionaría sería condicionado por la voluntad de quien los suministrara. Un modelo para la crisis, para el debilitamiento de la universidad pública, que han mantenido todos los gobiernos desde entonces, y que, con la propuesta de Política Pública 2034 de Juan Manuel Santos, se empeorará.

Mientras en el año 1993 el 84% de las transferencias eran estatales, en el 2014 esta suma se redujo al 50%. Las universidades asumieron, con el paso del tiempo, la otra mitad de los gastos ordinarios de funcionamiento,

lo cual se tradujo en matrículas más altas que pagan las familias y los estudiantes, la venta de bienes y servicios, crédito universitario y pésimas condiciones laborales para profesores y trabajadores. Durante este periodo, se pasó de destinar \$5700000 pesos, por estudiante, a solo \$3600000 pesos. Se redujeron los profesores de tiempo completo del 46% en el año 1992 al 25% en el 2010, y como consecuencia de esto, se ha hecho mayor hincapié en un tipo de vinculación docente de «subcontratación» y hora cátedra, lo que implica una reducción en la dedicación docente para la investigación y atención al desarrollo pedagógico, y, en últimas, en una merma de la calidad de la universidad.

El SUE detalló, recientemente, a cuánto ascienden los recursos faltantes para educación superior al año 2012, por un lado, y las necesidades de inversión actuales, por otro. En gastos recurrentes, es decir, para invertir no solo en 2013 sino año tras año, se requirieron \$1327 billones. Mientras que en inversión para resolver todo aquello que se ha acumulado, pero en las condiciones actuales, sin poner un solo pupitre más, \$9827 billones. Hasta aquí el cuadro es claro: la Ley 30 de 1992 le abrió paso a la negación del derecho fundamental a la educación y a la degradación de su calidad.

A la par con la disminución de las transferencias estatales a las universidades y con el incremento de sus recursos propios, le abrieron paso al capital financiero para montarse un negocio más. Los créditos otorgados a través del ICETEX han recibido un extraordinario impulso los últimos años. Mientras al ICETEX, en 2004, se le invertía un billón de pesos, en 2011 fueron 2.3 billones ¡128% más en cinco años! Otra forma simple de manejar la plata: no entregarla a las universidades públicas sino a las familias, pero en forma de crédito, y todo crédito lleva consigo un negocio. Esto tiene un agravante: la concentración de recursos en el subsidio a la demanda no permite controlar la calidad de los establecimientos que terminan recibiendo el monto del crédito con el pago de la matrícula del estudiante.

No en vano los continuos informes y recomendaciones del Banco Mundial sobre la educación superior en Colombia concluyen en la necesidad de establecer líneas de crédito —curiosamente con ellos mismos— para incentivar

la demanda, es decir, los créditos educativos estilo ICETEX, mientras al mismo tiempo se sugiere reducir el gasto público destinado a fortalecer la oferta, es decir, los recursos que van directamente a la base presupuestal de las universidades públicas. La OCDE en el año 2012 recomendó «atraer más fondos al sistema [...] implementando cambios en la gobernabilidad para estimular nuevas inversiones del sector privado» pues, partiendo de la insuficiente fuente de recursos públicos y la creciente demanda insatisfecha, «la única manera de hacerlo sería recurrir a proveedores privados y compartir los costos [donde] las asociaciones mixtas público-privadas representan un modelo muy prometededor para Colombia».

En el caso colombiano, y a la luz de la realidad actual, no es sostenible continuar endeudando estudiantes y familias al ritmo que se está haciendo. Pues para un estudiante que pide un préstamo de 20 millones de pesos, equivalente al 50 % del costo de su carrera, tras la capitalización de los intereses en el «periodo de gracia» durante los años de estudio, terminará pagando \$32 200 000, que, diferido en 120 cuotas mensuales durante 10 años, equivale a pagar ¡85.9 millones de pesos! Cuotas de \$716 000 mensuales que representan alrededor del 50 % del ingreso promedio de un profesional recién graduado que es de \$1 400 000.

Hecho que se agrava con que la cartera morosa del ICETEX, las deudas impagables, alcanza ya el 34 %, endeudados que tienen que enfrentarse a cobros de toda índole. Fueron «vendidos» 16 000 millones de deuda a CISA (Central de Inversiones) en un ¡96 % menos! de su precio, para que cobren y se ganen una plata.

En el marco de toda esta política, si se revisan las finanzas de la Universidad Nacional, se encuentra que cada cifra es peor que la anterior. Esto se demuestra en que para el año 2016 fue aprobado un presupuesto que contempla un déficit de \$110 000 millones. En los últimos tres años, el presupuesto de inversión se redujo en un 21.5 %. Durante el periodo 2000-2013 los ingresos netos de la Universidad crecieron un 52 %. En dicho periodo los aportes de la nación crecieron un 19% mientras que los recursos propios se multiplicaron por tres. Todo esto pretende ser respondido por el Gobierno con endeudar a la Universidad con la banca. En 2014 se

aprobó un cupo de endeudamiento cercano a los \$200 000 millones con cargo a recursos provenientes de la Estampilla Pro Universidad que, en un periodo de siete años, contempla un interés cercano a los \$62 000 millones, el 31 % de dicho crédito.

Toda esta situación para 2015 tiende a empeorar. El suE declaró a finales de 2014:

Como ha sido suficientemente aclarado, y aceptado, las universidades estatales de Colombia carecen de un modelo de financiamiento que cubra los costos crecientes que deben atender [...] Los esfuerzos en eficiencia y generación de recursos propios se han dirigido a atender el desbalance estructural, sin impedir el deterioro evidente de las condiciones internas de funcionamiento [...] Ahora, el presupuesto presentado en el año 2015, de nuevo, no incorpora recursos adicionales [...] lo que pone a las universidades estatales en situación de emergencia.

134

Toda esta política conduce a la negación del derecho fundamental a la educación superior, dado que restringe cuatro características indispensables para que este se materialice. En primer lugar, el acceso, en el que no pueden existir limitaciones de tipo económico; en segundo lugar, la disponibilidad de cupos, que permitiría satisfacer la demanda; en tercer lugar, la permanencia, con programas de bienestar que permitan reducir ostensiblemente la deserción; y, en cuarto lugar, la calidad, que asegure las condiciones materiales necesarias en capacidad y dotaciones de las instituciones. Finalmente, todo lo anterior se logrará con una adecuada y creciente inversión estatal en la educación superior. Una universidad no es pública por el simple hecho de que tenga todos los letreros que lo afirmen, sino porque el Estado se hace cargo de su presupuesto de manera creciente, además, porque estas, en ejercicio de sus funciones misionales, tienen autonomía frente a cualquier agente externo a ellas que quiera socavar su independencia.

Ahora bien, esa política ha tenido consecuencias nefastas en el curso de su aplicación. Veamos:

- Se entierra definitivamente la gratuidad de la educación universitaria y se reemplaza por matrículas diferenciadas y crecientes;

- El acceso a la universidad no es para los más preparados y capaces, sino para los que puedan pagar;
- La financiación a la demanda con el crédito educativo, de estudie ahora pague después, involucra a los estudiantes en las desdichas de los deudores del sector financiero;
- El criterio de una buena administración no consiste en brindar la mejor educación, sino en obtener el mayor rendimiento de los recursos conseguidos por medio de la autofinanciación;
- El profesorado de tiempo completo y dedicación exclusiva se considera muy costoso y se reemplaza por profesorado ocasional y de contrato;
- La docencia y la investigación, tareas fundamentales de la universidad y del profesorado, se supeditan a la venta de servicios;
- Desaparece el bienestar universitario para los estudiantes, quienes quedan desprotegidos para adelantar sus carreras;
- El salario de los profesores se deteriora progresivamente y sus reivindicaciones prestacionales y sociales van siendo conculcadas;
- El sistema de acreditación queda sometido a la competencia por la consecución de re-cursos, no por la calidad educativa;
- El crecimiento del presupuesto nacional para la universidad no corresponde a las necesidades del aumento de la cobertura y el fomento de la investigación;
- Se niega el carácter público de la educación superior y se crean todas las condiciones para su completa privatización;
- Cuando la universidad se desfinancia, la autonomía se convierte en una propiedad accesoria y se socava.

La autonomía universitaria en la universidad colombiana

La educación que corresponde a ese modelo. Colombia es un país productor de materias primas agrícolas y mineras, con tasas de subempleo y desempleo altísimas, informalidad y degradación de las profesiones con niveles salariales por debajo de los promedios regionales, una estructura laboral supremamente desigual y ubicaciones poco envidiables en el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Todo esto, producto de la aplicación de las

políticas económicas que en los últimos años han dejado graves secuelas y de las que Santos es fiel continuador. Hoy sus locomotoras nos conducen a un modelo de país y de «desarrollo económico» sin la más mínima posibilidad de progreso, investigación científica o desarrollo nacional. A este modelo económico le corresponde un aparato educativo pobre, mediocre, de baja calidad; educación atrasada para un país atrasado.

¿O qué es lo que nos propone el MEN cuando nos expone la necesidad de adecuar la oferta educativa a las necesidades del mercado laboral, invocando el concepto de pertinencia? Lo que nos plantea el Gobierno nacional en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo desde 2010, en la parte de implementación de plan de choque para incrementar la productividad es:

Los sectores agropecuario, minero-energético, infraestructura de transporte [...] deberán definir en el 2011 cuáles son sus necesidades de recurso humano (en términos de perfiles, competencias y programas de formación requeridos) de tal manera que el MEN, como regulador de la formación del capital humano, la capacitación y el aprendizaje, genere los incentivos a las instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano, para PRIORIZAR la formación y el desarrollo de las competencias laborales específicas de acuerdo a las necesidades definidas por estos sectores. (Bases del PND, 2010).

Esta regulación, a la que se refieren en las bases del PND, viola la autonomía universitaria, y se hace asociando la financiación de las universidades al cumplimiento de metas y estándares de acuerdo dichos requerimientos.

En materia de ciencia y tecnología la situación no es menos grave. Colombia invierte el 0.5 % del PIB para ciencia y tecnología, uno de los más bajos de Latinoamérica. Esto, gracias a la falta de asignación de recursos, que disminuyen de acuerdo con las prioridades de los programas estatales.⁸⁴ Según el Departamento Nacional de Planeación, en 1990, a Colciencias se le asignaron \$18 312 millones; para el año 1996 la cifra ascendió a \$140 901 millones. Pero a partir del 1998 hasta hoy no ha sobrepasado los

⁸⁴El profesor Rafael Hurtado, de la Universidad Nacional, exdirector del Observatorio de Ciencia y Tecnología, afirma que «en diez años la principal institución de fomento de desarrollo tecnológico del país, Colciencias, tuvo la mitad de los recursos que tenía en 1996, mientras la comunidad científica de Colombia ha crecido 10 veces. No se han dado las condiciones para que esta comunidad pueda madurar».

\$70 000 millones. En resumen, los bajos niveles de inversión se asocian con la capacidad científica y tecnológica de nuestro país, la cual se encuentra por debajo del promedio de la de los países latinoamericanos. Y ahora nos pretenden mostrar un gran avance con la reforma a las regalías, la cual destinó un presupuesto a ciencia y tecnología, pero en una mínima suma que será distribuida por un Consejo conformado, en su mayoría, por agentes externos a la comunidad académica. Hoy, esos recursos —de los cuales se modificó su estructura de distribución para hacerlos llegar a investigación en las regiones— se suspendieron para 125 municipios del país.

Nadie niega que el sector productivo de una sociedad se relacione con las instituciones de educación que esta crea, sin embargo, habría que limitar esa relación a una donde la autonomía no se vea resquebrajada. En el documento del Departamento Nacional de Planeación, Visión Colombia II Centenario, se señala claramente que «los currículos académicos están estrechamente adaptados a los requerimientos de las posiciones que los graduados asumirían».

La autonomía en Colombia: sí financiera, no universitaria

La estructura económica que empezaron a diseñar los gobiernos para Colombia desde 1991 definía la apertura económica como principal política económica del país. De este modo, se diseñaron tres estrategias para hacer el país atractivo para la inversión extranjera directa. El primero, fue la supresión del Estado como una estructura activa en renglones determinantes de la economía y la prestación de servicios públicos promoviendo las privatizaciones; el segundo, se perfiló el pago de la deuda externa como una prioridad del gasto público disminuyendo significativamente el gasto social. Finalmente, se optó por la flexibilización de la regulación económica para el capital extranjero.

En términos educativos, la Constitución de 1991 definió la educación, a través del artículo 67, como «un derecho de la persona y un servicio

público que tiene una función social; [...] El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación» entregando la responsabilidad del Estado a las familias, obligándolas a transferir gastos al pago de la educación —a través de las matrículas— y haciendo el ingreso a la educación dependiente de la capacidad de pago. En el caso de la educación superior, se hizo evidente en el Plan de Apertura Educativa del Departamento Nacional de Planeación (DNP) del Gobierno Gaviria que afirma: «En un plazo de 10 años, el monto total de las matrículas estudiantiles pasará de financiar el 5 % de los costos de funcionamiento de la universidad pública, al 33 %».

De manera simultánea, la política educativa de los gobiernos desde Cesar Gaviria, hasta Juan Manuel Santos, ha sido, por un lado, la de disminuir sustancialmente los aportes del Estado a la oferta pública —es decir, las universidades e instituciones públicas— y por el otro, incrementar los incentivos a la demanda, a través del crédito educativo del ICETEX y la banca comercial. La información suministrada por el SNIES referente a los históricos de la participación del Estado como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) en la financiación de Instituciones de Educación Superior Públicas permite constatar que el presupuesto ha estado, prácticamente, congelado a lo largo de veinte años.

Según datos del MEN, el gasto público en educación superior como porcentaje del PIB se ha mantenido prácticamente constante en un promedio de 0.92 % entre el año 2000 y el 2009, mientras la tasa de cobertura ha aumentado positivamente de 27 % en 2004 a 40.8 % en 2011 (Ministerio de Educación Nacional, 2013). Además, la distribución de ingresos de las universidades públicas muestra que las transferencias del Estado han disminuido; mientras en 1993 el Estado aportaba 84 % de los ingresos totales de las universidades públicas, en el 2008 correspondían únicamente al 51 %.

El sistema de financiación para las universidades públicas se convirtió en una lógica de ‘hacer más con los mismos recursos’ y eso se constata en que: *i)* Se ha comprendido el artículo 86 de la Ley 30 «como un máximo y no como la garantía de un aporte mínimo» (SUE, 2012); *ii)* Se ha ubicado la educación superior y la investigación como un rubro de última categoría en el presupuesto general de la nación. *iii)* El artículo 86 de la Ley 30 de 1992 afirma:

Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución.

Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacionales y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993.

Gestión permanente que deben realizar las Instituciones de Educación Superior para financiar con sus propios recursos más del 40 % de su presupuesto.

La permanente desfinanciación de la universidad pública ha obligado a la universidad a gestionar recursos propios para el funcionamiento recurrente de la institución. Este es el caso de la Universidad Nacional de Colombia que, para el año 2015, tiene un presupuesto aprobado por el Consejo Superior Universitario de \$1 477 856 millones, de los cuales \$801 894 millones, que corresponden al 55.4 %, son aportes de la nación, mientras que el 44.6% restante corresponde a recursos de la misma universidad (Consejo Superior Universitario. Universidad Nacional de Colombia, 2014). Esta situación, lejos de ser una excepción, ha sido una tendencia en el presupuesto de la universidad más importante del país y esto puede apreciarse en la evolución del presupuesto de la institución.

Estos esfuerzos autogestionados por las universidades representan una tendencia a la 'diversificación de las fuentes de recursos' tal y como lo establecía el Banco Mundial (BM) (1994) y corresponden, de manera concreta, a fuentes de financiación ejecutadas directamente por la gestión general de la universidad, las unidades especiales o las mismas facultades. En el caso de la Universidad Nacional, los recursos provienen de la gestión del nivel central, a través de ingresos recurrentes como las matrículas de pregrado, el servicio médico de pregrado, las inscripciones de pregrado, los impresos y publicaciones, entre otros.

Estas formas de ‘diversificación’ de fuentes de recursos, como primera medida, no forman parte de la función misional de la universidad; como segunda medida, amplían los obstáculos para el ingreso y la permanencia de los estudiantes y de la comunidad universitaria pues aumentan los costos de la matrícula y de los distintos servicios como alimentación, servicio médico, impresos y publicaciones; como tercera medida, obligan a la universidad a realizar esfuerzos administrativos, en lugar de concentrarse en tareas académicas y de investigación más amplias y profundas. Finalmente, aunque la investigación y la extensión universitaria ofrecen ingresos financieros importantes para las universidades, estos deben ser ingresos adicionales, pero no pueden convertirse en el flujo de recursos constante para gastos recurrentes de funcionamiento e inversión.

En la mayoría de sistemas educativos del mundo existe una tradición con buen resultado, relacionada con la financiación adecuada de la universidad por parte del Estado; este es el caso de las universidades en Francia, Alemania y Finlandia, por ejemplo. Las universidades de investigación, desde sus inicios como instituciones modernas —incluso los modelos napoleónicos y humboldtianos—, se han caracterizado por estar cimentadas «en una mezcla de bienes, tanto públicos como privados, y libertades; sostenida mayoritariamente por la inversión estatal, tal como lo ejemplifican los sistemas universitarios nórdicos».

La denominada ‘autonomía financiera’ no es otra cosa que la privatización de la universidad por cuenta de la política neoliberal, fruto del deterioro de los aportes estatales a las bases presupuestales de las universidades. Esta situación lesiona la autonomía universitaria, limita la libertad académica y cuestiona la pluralidad ideológica, política o técnica, pues la universidad —y también su función social— se hace dependiente del origen de los aportes y de los intereses que la soportan.

Determinación de los contenidos

La acreditación institucional y de programas, como vimos, está incluida en un conjunto de políticas, estrategias y procesos relacionados con requisitos

de calidad para la educación superior y, por tanto, sintetiza un modelo que incluye un marco conceptual basado en la educación por competencias para definir y evaluar las condiciones óptimas de calidad. Dentro de los criterios por evaluar, definidos en los Lineamientos de Acreditación, vale la pena señalar lo peligrosa que es la evaluación de la característica denominada «Relevancia académica y pertinencia social del programa» y dentro de ella la evaluación de aspectos como «la necesidad social del programa en la metodología que se ofrece» (CNA, 2013). De la misma forma, la evaluación de la «Integralidad del currículo» con base en «la contribución de este a la formación en competencias y el desempeño de los estudiantes en las Pruebas de Estado».

Aun cuando es altamente importante la acreditación de elementos y condiciones para la adecuada prestación del servicio público de la educación, estas deberían estar relacionadas con condiciones de infraestructura, financieras, físicas, y no con el desarrollo curricular o metodológico de los programas. Las anteriores disposiciones emanadas del CNA riñen con los principios de libertad de cátedra, para el caso del maestro, y libertad de expresión, para el caso de los estudiantes. Sobre todo, cuando el CNA considera la especificidad de los programas «sin menoscabo de dar consideración obligada a los factores y a las características de calidad del modelo del Consejo Nacional de Acreditación». (CNA, 2013).

De igual manera funciona con los Registros Calificados, pues en ellos se evalúan, por ejemplo, «los lineamientos pedagógicos y didácticos adoptados en la institución según la metodología y modalidad del programa». Finalmente, se encuentran las ‘evaluaciones de resultados’ como una forma de medida de la calidad en la educación; para el Gobierno, esa medición se puede hacer a través de una ecuación: «La eficiencia del gasto definida como la calidad alcanzada (medida por las pruebas Saber) en relación con los recursos financieros invertidos (gasto por alumno)» (Departamento Nacional de Planeación, 1999, p. 30). De esta forma, la calidad educativa deja de entenderse como un proceso de adquisición y desarrollo de conocimientos y pasa a ser «un objeto de una medición unidimensional que se lleva a través de pruebas estandarizadas». Adicionalmente, es importante resaltar que los resultados positivos en las pruebas de Estado, que miden

la educación superior, son criterio de evaluación para la acreditación institucional y de programa, de tal forma que de manera indirecta —bien sea por prestigio o por garantizar presupuesto en el caso de las universidades estatales—, se ven obligados a orientar sus programas y su ejercicio pedagógico al cumplimiento de la prueba.

El alcance del conjunto de medidas anteriormente descritas, convierte a la educación por competencias en un método impuesto, a través de los requisitos para la obtención del registro calificado, los requisitos para la acreditación, la pertinencia académica y la búsqueda de ‘buenos resultados’ en las evaluaciones por competencias. Todo lo anterior violenta la autonomía universitaria a través de la negación de las libertades de cátedra, conocimiento y expresión, y homogeniza el conocimiento al fijar criterios para la pertinencia de programas y currículos, para el inequitativo modelo económico del país y la adquisición de mano de obra de bajo costo, irrumpiendo en la autodeterminación académica que debe desarrollar la comunidad universitaria en el ejercicio autónomo de sus funciones como fuerzas vivas de la universidad, para definir autónomamente el contenido de los programas y los currículos.

A manera de conclusiones

¿Pueden las universidades estar en el riesgo prospectivo y dejar de ser centros académicos con diversidad de pensamiento, por los niveles de injerencia gubernamental y del poder de otros actores en el ámbito mundial?

Durante toda la exposición resalté cómo la política educativa de los gobiernos recientes, y con mucha más agresividad el actual, vienen desarrollando una dañina injerencia en relación a los contenidos de las carreras universitarias, con el agravante de hacer caso omiso a las obligaciones financieras que el Estado tiene con las universidades públicas del país. Esto último, en correspondencia absoluta con las imposiciones de organismos internacionales como el Banco Mundial y, recientemente, la OCDE que, al emitir algún concepto sobre el futuro de las universidades colombianas, este se vuelve

ley, mientras que los reiterados reclamos de la comunidad universitaria se convierten en una especie de ruido que el Gobierno prefiere ignorar. Es el caso del Acuerdo por lo Superior 2034, frente a la elaboración democrática de un proyecto de Ley que remplace a la Ley 30 de 1992 o la Ley estatutaria de Autonomía Universitaria construida por ASCUN.

¿De qué manera podría simplificarse el costo social, en caso de que las universidades pudieran ser obligadas a aceptar afectaciones sobre autonomía universitaria?

Con el anuncio de la creación de un Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET), el Gobierno nacional refleja una ambivalente posición respecto al futuro de las universidades del país. Lo que queda claro es que lo que se buscará es igualar por lo bajo los currículos universitarios, al hacer mayor hincapié en la educación técnica y tecnológica, coincidiendo con el debilitamiento de la oferta universitaria en programas profesionales. Esta política sirve para inflar las cifras de cobertura, mientras que la matrícula universitaria, particularmente, se mantiene en descenso como lo ha estado durante los últimos tres años. Finalmente, no hay ninguna política, derivada de los anuncios de la creación de dicho sistema, que permita ver con claridad cuáles serán las medidas para asegurar la calidad material de las instituciones de educación superior, aspectos que no se resuelven con la creación de una Superintendencia de Educación Superior ni con más regulaciones a los currículos de los programas, todo esto sin consultar con ningún actor de la comunidad universitaria.

Todo lo anterior, para prolongar un modelo educativo pensado en la formación de capacidades específicas para los estudiantes, atendiendo a la flexibilización y las demandas laborales de bajo costo y dejando de lado el desarrollo profesional, académico e investigativo necesario para el desarrollo nacional. Este modelo por competencias tuvo su desarrollo y complemento en la normativa colombiana por medio de la política de Estado definida por la pertinencia académica, la acreditación institucional y de programa, la exigencia de los registros calificados y las pruebas de Estado que evalúan competencias. Este conjunto de normas homogeneiza el método de enseñanza, fija criterios para que los programas sean

pertinentes al actual modelo y obliga, de manera indirecta, a este tipo de enseñanza para obtener buenos resultados en las pruebas de Estado.

Estas conclusiones particulares sustentan el hecho de que, en el marco de la globalización, la educación por competencias viola la autonomía y limita la democracia universitaria, al modificar negativamente los conceptos, producto de una creciente tendencia a la homogeneización del conocimiento, la imposición de programas académicos, la limitación de libertades académicas, la privatización y la autofinanciación de la educación superior.

CONCLUSIONES

- ▶ La autonomía universitaria, como principio, implica una garantía constitucional para resguardar el ejercicio legítimo de los siguientes elementos esenciales de los entes universitarios: *i)* La autodeterminación; *ii)* El autogobierno; y, *iii)* La autorregulación.
- ▶ El fundamento de la autonomía universitaria no es ningún narcisismo de los universitarios, soberbia o ambición de autosuficiencia, sino una razón de eficacia real, pura y simple, de obtener el máximo beneficio de los recursos, y de efectividad de los altos e imprescindibles fines que en las sociedades han de cumplir las universidades. Sería reiterativo proceder a demostrar, nuevamente, esta afirmación que, por lo demás, la ofrecen los hechos.
- ▶ La norma positiva que consagra el derecho social a la autonomía universitaria es el artículo 69 de la Constitución Política de Colombia, de 1991. Dicho artículo no define con claridad los alcances y límites de derecho reconocido, sino que lo remite a la definición por parte del legislador, trabajo que ha sido adelantado por el Tribunal Constitucional. La universidad ha sido reconocida constitucionalmente como una institución emblemática y relevante en el Estado social de derecho, que requiere de regulación especial, necesaria de precisar por vía de ley estatutaria, para cumplir su misión social, según su campo de acción.
- ▶ Conviene comprender la autonomía universitaria, y su regulación, desde la teoría de la complejidad, en las dinámicas de crecimiento organizacional; de relaciones entre el conocimiento y el mercado de una organización educativa; de complejización del conocimiento como expresión del mercado y viceversa; de capacidad de la organización para adaptarse al cambio de contextos sociales y económicos latinoamericanos; y, de concepciones para su regulación desde lo académico, lo político y lo sistémico. En este recorrido, es relevante diferenciar entre lógicas internas-organizacionales y externas-políticas de la autonomía y su regulación, pues se incrementan las tensiones a medida que evoluciona la organización y sus interacciones, es decir, se incrementa su complejidad.

- ▶ Asimismo, es fundamental asumir el conocimiento y no la política, como base de la autonomía universitaria. La autonomía en la política, se inicia en la lucha por los derechos, de la cual es una expresión.
- ▶ Es diferente la conformación de la autonomía de las Instituciones de Educación Superior (IES), que tiene como base la gestión del conocimiento y la construcción de sociedades de información; en este sentido, el centro de la autonomía no son solo las IES, sino los Sistemas de Educación Superior (SES).
- ▶ El proceso evolutivo de las organizaciones educativas, se complejiza, diferencia y expande interna y externamente (oferta) por la fragmentación disciplinaria y la división social y técnica del trabajo (mercado) que aumentan con el crecimiento organizacional. De allí se derivan los sistemas de educación superior y sus tipologías, para establecer su regulación pública, que facilita su autonomía e identidad.

146

- ▶ La autonomía es garantía para que las IES sean generadoras de conocimiento, se complejicen y respondan a demandas del mercado en un mundo cambiante de crecimiento y complejidad. La regulación es el escenario que propicia establecer índices de calidad de la oferta de esta organización educativa.
- ▶ La regulación tiene diferentes lógicas: una, la académica, que promueve el conocimiento, cuyo eje es la protección del consumidor; busca el equilibrio entre grupos, exige diferenciación entre las políticas y lógicas sistémicas de regulación. Otra, de tipo *policy*, gubernamental y policiva, que propende a la estandarización y reglamentarismo, que reduce la autonomía y capacidad de innovación organizativa.
- ▶ Hay diversidad de formas de regulación. Por ello, se generan tensiones por la regulación pública de las IES en Latinoamérica; hoy se está creando sobrerregulación, como forma simplista de atender la complejidad de estas organizaciones. La perspectiva de calidad permite superar el simplismo de una lógica *policy* y proponer diversidad de modelos, agentes y características en la regulación, dentro del enfoque de complejidad. Para

el futuro de la regulación educativa, se prevé la «igualación» de condiciones de producción y sistemas de aseguramiento de la calidad, la convergencia regional de procesos de acreditación y la construcción de procesos de acreditación subregionales y acuerdos de mutuo reconocimiento de acreditaciones institucionales y licenciamiento y recertificaciones.

- ▶ La autonomía universitaria y la regulación educativa son interdependientes en un enfoque de sistematicidad y complejidad, que las caracteriza por: *i)* estar centradas en resultados, *ii)* propender a diferentes tipologías, y, *iii)* establecer la diversidad de momentos y actores.
- ▶ La hecatombe financiera de las universidades públicas colombianas llega por un desequilibrio, pues las necesidades económicas ascienden raudamente mientras que la inversión del Estado lo hace con dilación.
- ▶ Es indispensable reflexionar sobre las actuales políticas públicas en educación que han centrado sus posibilidades en el endeudamiento de los estudiantes colombianos, desconociendo el derecho constitucional a la educación. En el caso colombiano, y a la luz de la realidad actual, no es sostenible continuar endeudando estudiantes y familias al ritmo que se está haciendo.
- ▶ Asimismo, hay que debatir sobre lo público en la universidad pública y en la privada, y, sobre la responsabilidad en la oferta de conocimientos, saberes, y su transmisión y apropiación, entendidos como derechos de todos los ciudadanos, que deben ser atendidos por el Gobierno, y no simplemente como ejercicios económicos de oferta y demanda en proporción a la calidad que estén dispuestas a pagar las familias colombianas en las universidades privadas.
- ▶ La denominada «autonomía financiera» no es otra cosa que la privatización de la universidad por cuenta de la política neoliberal, fruto del deterioro de los aportes estatales a las bases presupuestales de las universidades. Para que una universidad sea pública el Estado debe hacerse cargo de su presupuesto de manera creciente. En ejercicio de sus funciones misionales, las universidades tienen autonomía frente a cualquier agente externo a ellas que quiera socavar su independencia.

- ▶ Se transgrede la autonomía y se restringe la democracia universitaria con la educación por competencias, propia de un modelo de globalización, pues se tiende a homogeneizar el conocimiento, a imponer los contenidos de los programas académicos, se impulsa la autofinanciación de la educación, y, por ende, su privatización, todo lo cual vulnera las libertades académicas, la construcción de conocimientos y el afianzamiento de conceptos.

ANEXOS

FALLOS AUTONOMIA

Consejo de Estado

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, 26 de noviembre de 2015. Radicación número: 11001-03-28-000-2015-00003-00. Demandante: Nación – Ministerio de Educación. Demandado: Acto de elección del Señor Jaime Alberto Leal Afanador - Rector de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia. Naturaleza: Electoral única instancia. Falla: negar las pretensiones de la demanda de nulidad del acto de elección del señor Jaime Alberto Leal Afanador como Rector de la UNAD para el período 2015-2019.

149

Consejo de Estado

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 15 de septiembre de 2016. Referencia: expediente número 11001-03-24-000-2016-00284-00. Medio de control: nulidad y restablecimiento del derecho. Medida cautelar consistente en la suspensión provisional de las Resoluciones 12010 del 3 de agosto de 2015 y 5156 del 18 de marzo de 2016 expedidas por el Ministerio de Educación Nacional. Actora: Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) http://laotracara.co/wp-content/uploads/2016/09/Providencia_Consejo_de_Estado_sobre_UNAD.pdf

Procuraduría General de la Nación

Procuraduría Delegada para la Economía y la Hacienda Pública, 2 de junio de 2015. Radicación IUS 2014-337713 IUC D-2015-792-724552. Disciplinados: Jaime Alberto Leal Afanador y Nancy Rodríguez Mateus.

Asunto: Fallo de primera instancia. Absuelve al Rector y a la Gerente Administrativa Financiera disciplinariamente por caso UNAD Florida.

Contraloría General de la República

Auto número 174 del 8 de marzo de 2016, por el cual se archiva el antecedente 2014IE0129848. CUN: 23284. Entidad afectada: Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) “Problema jurídico: En el asunto objeto de estudio, el Despacho establecerá si la sede de la Florida corresponde a una sección de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) de Colombia, o si por el contrario se trata de una corporación sin ningún nexo con la entidad y a la cual se le giraron recursos públicos sin ninguna justificación, lo cual configuraría un detrimento patrimonial al erario.”

150 “Con el fin de solucionar el problema jurídico planteado, es necesario abordar el tema de la autonomía universitaria y conocer y analizar los antecedentes de creación de la UNAD sede Florida, para establecer si fue correcta la inversión de recursos por parte de la UNAD Colombia.”

“Ahora bien, la UNAD Colombia ha girado recursos a su sede en Florida, siendo claro que al tratarse de una seccional suya, era comprensible que tanto al rector de la Universidad en Colombia, como algunos otros funcionarios incluida la Vicerrectora de Relaciones Internacionales, se les asignaran comisiones y viáticos para el desplazamiento en algunos casos de la UNAD Bogotá a la Florida y en otros de la sede de la Florida a Bogotá. Por cuanto los desplazamientos fueron para el cumplimiento de actividades administrativas de la Universidad, sobre las cuales no hay posibilidad de cuestionamiento, si tenemos en cuenta que son permitidas a la luz de la Autonomía Universitaria.”

“Es importante traer a colación el pronunciamiento de la Procuraduría Delegada para la Economía y la Hacienda Pública, de la Procuraduría General de la Nación, cuando mediante fallo de primera instancia del 2 de junio de 2015, dentro del expediente radicado con el número IUS 2014-337713 IUC-2015-792-724552, absolvió a los señores Jaime Alberto Leal Afanador y Nancy Rodríguez Mateus, en calidad de Rector y Gerente Ad-

ministrativa y Financiera de la UNAD, respectivamente, con ocasión del proceso disciplinario que se adelantó en su contra debido al traslado por competencia que realizó el Contralor Delegado para el Sector Social de la Contraloría General de la Nación, manifestó: (folios 157 a 179)”

“Todo lo anterior permite concluir que la sede de la UNAD Florida es una seccional de la UNAD Colombia y no se trata de un tercero particular sin ningún nexo legal, de manera que los recursos invertidos lo fueron legalmente y por lo tanto, no se ha presentado ningún daño al patrimonio del Estado.”

“En consecuencia, el Despacho de la Dirección de Investigaciones Fiscales de la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, RESUELVE ... Ordenar el ARCHIVO de las diligencias que conforman el antecedente número 2014IE0129848, resultado de la Auditoría realizada por la Contraloría Delegada para el Sector Social a la UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA – UNAD, por inexistencia de daño, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.”

TABLA 1. UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR (IES)

NOMBRE	CARGO	UNIVERSIDAD
CLAUDIO JAVIOR CRIOLLO	Asesor de Planeación	Universidad de los Llanos
FELI GREGORIO ROJAS	Docente	Universidad de Cundinamarca
JAVIER GRACIA	Miembro del Consejo Superior	Universidad de Cundinamarca
RODOLFO RAMIRES PRADA	Vicerrector Administrativo Financiero	Fundes
JULIAN ENRIQUE ANGULO ANGULO	Vicerrector Académico	Universidad del Pacífico
ALVARO ANTONIO SÁNCHEZ	Docente Ciencias de la Salud	Universidad del Córdoba
CARLOS PADILLA CANTILLO	Docente	Universidad del Magdalena
RICARDO MOSQUERA MESA	Rector	Universidad Autonoma
GASPAR EMILIO HERNANDEZ CAAMAÑO	Vicerrector Administrativo y Financiero	Universidad del Atlántico
YADELI ESTER ESTRADA DÍAZ	Profesional	Universidad del Atlántico
CARLOS ALFONSO BUSTAMANTE GUTIERRES	Vicerrector Académico	Universidad del Quindío
GUSTAVO ANTONIO RODRÍGUEZ F.	Docente	Universidad del Magdalena
CRISTHIAN CASTAÑO	Docente	Universidad Santo Tomás
HERMES DE JESÚS HENRIQUEZ	Docente	Universidad del Magdalena
ALEJANDRO GARCÍA	Docente	Universidad del Magdalena
WILSON ORLANDO MOYANO GARCÍA	Profesional de Apoyo	Universidad de Pamplona
JAIRO RODRÍGUEZ	Profesional	Universidad de Pamplona
OSCAR GARCÍA	Docente	Universidad del Magdalena
P. TIBERIO POLANIA, O.P.	Vicerrector Universidad Abierta y a Distancia	Universidad Santo Tomás
HECTOR FABIO JARAMILLO	Secretario General	Universidad Santo Tomás
BILLY ESCOBAR	Secretario General	Politécnico Gran Colombiano
LUCERO RUIZ JIMENEZ	Decana Facultad de Educación	Universidad Católica de Manizales
SONIA ARCINIEGAS BETANCURT	Rectora	Universidad Los Libertadores

NOMBRE	CARGO	UNIVERSIDAD
MARIA FRANCY ZAMALEA GODOY	Docente	Universidad UDCA
ADRIANA DEL CASTILLO AYALA	Coordinadora de Centros Regionales	Universidad Santo Tomás
MERCEDES DE LA TORRE HASBÚN	Secretaria General	Universidad del Magdalena
HUGO ALBERTO VALENCIA PORRAS	Rector	Fundación Universitaria Maria Cano
MAURICIO RICARDO RUIZ	Rector	Tecnológico Comfenalco
OSWALDO BEJARANO	Docente	Colciencias Universidad Nacional
JOSE MANUEL MACIAS RODRÍGUEZ	Jefe de Oficina	Universidad Nacional
MARÍA EUGENIA RAMÍREZ	Jefe de Oficina	Universidad Nacional
WILMER ALEXIS TRIANA BARAJAS	Profesional Vicerrectoría Académica	Universidad de Pamplona
FELIZ HERNANDO BARRETO	Docente	Universidad Santo Tomás
JAIRO ALBERTO RODRÍGUEZ CUELLAR	Docente	Universidad de Pamplona Sintra EUP
NANCY EDITH OCHOA	Oficina de Investigación	Universidad Piloto
JOSE DARIO CASTRO URIBE		CUN
CAMILO HOYOS GOMEZ	Sub Director Académico	Fundación Caro y Cuervo
SERGIO BARRIOS	Docente	Universidad Santo Tomás
LUZ HELENA ROMERO ORJUELA	Profesional de Apoyo	Universidad Piloto
ALBER FERNEY FIRALDO VARÓN		ESAP
CRISTHIAN ALBERTO SÁNCHEZ	Docente	Universidad San Martín
KATHERINE MENDOZA	Docente	Pontificia Universidad Javeriana
CARLOS FERNANDO LATORRE	Docente	Universidad Virtual
KAREN LORENA CANEDO SANTOS	Asesora Jurídica	Universidad del Norte
CLAUDIA PATRICIA SALAZAR BLANCO	Directora UNAB Virtual	Universidad Autónoma de Bucaramanga
RAFAEL ANDONIO MORALES	Docente	Universidad Pedagógica Nacional
ANDREA URBINA	Jefe de la Oficina de Evaluación y Autoregulación	Universidad Militar Nueva Granada
FELIPE ALFREDO RIAÑO PÉREZ	Decano División a Distancia	Universidad Militar Nueva Granada

TABLA 2. SEDES UNAD

DIRECTORIO ZONAL NODOS - CEAD - CCAV - CERES - UDR			
ZONA Y CENTRO	DIRECCIÓN	TELÉFONO	CORREO ELECTRÓNICO
ZONA AMAZONIA - ORINOQUIA			
NODO ACACIAS	Km 1 Vía Acacias Villavicencio contigua al complejo ganadero	98-6560873 - 6560148 Fax 6560859 - 6560406 - 6560471 -3118044764	acacias@unad.edu.co
CEAD PUERTO CARREÑO	Cra. 7 N° 20 - 169 Barrio Santa Teresita	98-5654405 - 5655134 - 311-2814949	puertocarreno@unad.edu.co
CEAD SAN JOSÉ DEL GUAVIARE	Calle 19 N° 19 C- 40 Barrio la granja	98- telefax 5840545 5841787 - 3214534531	sjguaviare@unad.edu.co
CEAD YOPAL	Carrera 15 No. 14-65	98 - 6341946 6324489 - 6324481 311-2916194	yopal@unad.edu.co
UDR LETICIA	Carrera 6 No. 9-30 Avda Internal	3134412305	udrleticia@unad.edu.co
CERES CUMARAL-QUIRON	Casa de la Cultura - Cumaral Meta 2 piso Frente a la estación de policía	3124542343	cumaral@unad.edu.co
CERES PUERTO INIRIDA (GUAINÍA)	Cll 25 No 9-31 Biblioteca Dptal Gabriel García Marquez	3112816222 311 5065806	coordinacionceresguainia@gmail.com
ZONA CARIBE			
NODO CARTAGENA	Transv. 45 No. 44A-221 Barrio Paraguay Avda al Acueducto	95 6609200 - 6628205 6628812 - 6628834 6628914 - 600863 3123507327 3008330532 - 3118983132	cartagena@unad.edu.co
CEAD VALLEDUPAR	Calle 39 N 4b -02 Barrio Panamá	95 5824594 - 5824634 5821449 - 5821300 5821442 - 5821030 5828409 - 5822989 5824142 5828463 ext. 1045002 - 311-2814276	valledupar@unad.edu.co
CEAD LA GUAJIRA	Calle 15 No. 8-63	95- 727 5553 -7276631 727 5572- 7285198 7285198 - 7275553 311-2814921	guajira@unad.edu.co

**DIRECTORIO ZONAL
NODOS - CEAD - CCAV - CERES - UDR**

ZONA Y CENTRO	DIRECCIÓN	TELÉFONO	CORREO ELECTRÓNICO
CEAD BARRANQUILLA	Sede Barrio Antiguo Prado (Postgrados) - Barranquilla Calle 58 No. 54-125 CCAV - Puerto Colombia Kilometro 11 Antigua vía Pradomar - Salgar 150 Metros adelante del colegio los corales.	95- 3200066 - 3518772 3315770 - 311 2815608	barranquilla@unad.edu.co
CCAV COROZAL	Carretera troncal Corozal entrada a morroa	95 2840826 - 2841302 ext. 5240 - 311 409 4769 311 2815591	corozal@unad.edu.co
CEAD SANTA MARTA	Avda El Libertador No. 30-320	95-4334674 FAX-4331524-4334675 4337435-4337434 311-2814280	stamarta@unad.edu.co
CCAV SAHAGÚN	Calle 19 No.16A-10 B.San Roque	94-7777214 311-2814923	sahagun@unad.edu.co
CERES EL BANCO	Calle 7 No. 14- 20 esquina	313 2460009 3116742854	elbanco@unad.edu.co
CERES PLATO	Av. Los contenedores, Institución educativa gabriel escolar	095 5824594 5824142 5821449 - 3132457537	ceres.plato@unad.edu.co
CERES CURUMANI	Kra 17 No. 12-57 Barrio Paraiso	3132457529	curumani@unad.edu.co

ZONA CENTRO BOGOTA - CUNDINAMARCA

NODO JOSÉ ACEVEDO Y GÓMEZ	Transv. 31 No. 12-38 sur	2038446 - 2038338 2033199 - 2030455 2026728 - 2026676 (104 2708 - 2732) 3212960044	jagomez@unad.edu.co joseacevedo@unad.edu.co
CEAD ARBELAEZ	Avda Panamericana, Diagonal al terminal de transporte Fusagasuga, Antiguo CAP	91-8865662 312 5858794 3124351847	arbelaez@unad.edu.co
CCAV FACATATIVÁ	Transversal 11 # 5-35 Este Barrio Portal de María	91 - 8421175 3112046898 3008126782 312-4816313	facatativa@unad.edu.co

**DIRECTORIO ZONAL
NODOS - CEAD - CCAV - CERES - UDR**

ZONA Y CENTRO	DIRECCIÓN	TELÉFONO	CORREO ELECTRÓNICO
CEAD GACHETA	Avenida 8 No. 4-18	91- Fax 8535350 8535438 – 8535367 311-2814241	gacheta@unad.edu.co
CEAD GIRARDOT	Carrera 10 No. 36-50 Vía Tocaima	91- Fax 8333525 8326796 - 8320472 8333460 - 8310773 8333460 - 83320470 83 320471 311 2814944	girardot@unad.edu.co
CCAV ZIPAQUIRÁ	Carrera. 16 N° 4 A - 103 Barrio Algarra III	8596975 - 8520979 8525263 - 311-2814937 321 4245142	zipaquira@unad.edu.co
ZONA CENTRO BOYACÁ			
NODO TUNJA	Calle 18 Carrera 1 Barrio Manzanare	98 7443587 - 7443687 7442603 - 7443971 311-2814261	tunja@unad.edu.co
CEAD DUITAMA	Km. 1 Vía Pantano de Vargas	987 - 638738 - 638739 638740 312 5262767 314 3059605 311-2816205 3123507324	duitama@unad.edu.co
CEAD CHIQUINQUIRA	Cra. 7 No. 30-32 antiguo edif. Intboy	98 / 7263696 7260774 – 7260775 311-2814953	chiquinquira@unad.edu.co
CEAD SOATA	Carrera 6 No 8-47	Telefax (8) 7881226 312 3507324 3112815611	soata@unad.edu.co
CEAD SOGAMOSO	Calle 5 No.1-08 Barrio Monquirá	987-Fax 706645 7719197 - 7725259 7725258 - 311-2814973	sogamoso@unad.edu.co
CERES BOAVITA	Carrera 4 No. 8-26 Barrio Rodríguez Castillo	98 7885292 3123507324 313 3700374	boavita@unad.edu.co
CERES GARAGOA	Calle 9 No. 13 -43	98- 7500408 FAX – 7502210 311-2814235	garagoa@unad.edu.co
CERES SOCHA	Calle 9 Kra 8 esquina barrio SANTA Lucia y la Florida	987 7874377 311 2815560	ceres.socha@unad.edu.co

**DIRECTORIO ZONAL
NODOS - CEAD - CCAV - CERES - UDR**

ZONA Y CENTRO	DIRECCIÓN	TELÉFONO	CORREO ELECTRÓNICO
UDR CUBARA	Kra 3 No. 5-54 antiguo Colegio Pablo VI	3112512346 3134194092	cubara@unad.edu.co
ZONA ORIENTE			
NODO BUCARAMANGA	Carrera 27 No. 40-43	976-Fax 358577 358332 - 358384 356805 - 6358577 311-2814981	
CEAD MALAGA	Kra 9 No. 15-20	976-607769 Fax 607016 - 607201 607351- 3112814941	malaga@unad.edu.co
CEAD OCAÑA	Calle 10 No. 9-47	97- 5626879 - 5626878 Fax 5686881 311-2814245	ocaña@unad.edu.co
CCAV PAMPLONA	Calle 5 # 3 - 05 Barrio El Carmen	97/ 5686688 - 5682523 5680463 - 3112815599	pamplona@unad.edu.co
CERES VELEZ	Carrera 5 No 9 - 58	97-7564533 - 7565757 311-2814265	
UDR BARRANCABERMEJA	Calle 60 No. 19A-52 Barrio Galàn	6224929 - 3213669499	udr.bbermeja@unad.edu.co
UDR CUCUTA	Avenida 1 No 3-31 Barrio Lleras.	97/ 5723553 3154832885 3132457520 3173807205 - 5893592 3132457520	udrcucuta@unad.edu.co
ZONA CENTRO SUR			
NODO PALMIRA	Kra 28 No. 40-56	92- 2816180 Fax 2759390 2815754 - 2816227 2708345 - 2816183 2816567 - 2816584 2759390 - 2759389 Ext 2202 - 311 2815564	palmira@unad.edu.co
CEAD POPAYÁN	Kra. 5 No 46N-67 sede Norte Cra. 3 N° 2-55 Barrio Centro	92/ 8241168 8380954 - 8380000 ext. 2009 3112815625	popayan@unad.edu.co

DIRECTORIO ZONAL NODOS - CEAD - CCAV - CERES - UDR

ZONA Y CENTRO	DIRECCIÓN	TELÉFONO	CORREO ELECTRÓNICO
CEAD PASTO	Calle 14 No.28-45 Bomboná	92-7237441 Fax 7238628 7298520 - 7298521 7334003 3208503952 315 481 4112	pasto@unad.edu.co
CERES SANTANDER QUILICHAO	Cra. 7 N° 2 B -20 frente al parque bolivar	92 - 8297943 8293282 3124549005 312 3068646	squilichao@unad.edu.co
CERES VALLE DEL GUAMUEZ	Calle 7ª No. 5 A - 06 Esquina, (lado de la Alcaldía Municipal)	98 - 4287120 312 481 8907	ceres.valledelguamuez@unad.edu.co
CERES EL BORDO	Cra 2 No 11a -19 Barrio el Jardín	092 - 8261388 8261377 3117761676	bordo@unad.edu.co
UDR TUMACO	CALLE SUCRE No. 9-23 SEGUNDO PISO FRENTE AL BANCO AGRARIO	3162524177 3124104072	tumaco@unad.edu.co
UDR CALI	Calle 6 av. Roosevelth N° 36-60	092-5141320 3208503954	yesid.gallego@unad.edu.co
ZONA OCCIDENTE			
NODO MEDELLIN	Carrera 45 No. 55 - 19	94 - 2910114 2910273 311-2815622	-
CEAD LA DORADA	Calle 32 No. 1 - 40 sobre autopista Medellín - Bogotá	96- telefax-8572588 8574876 - 8572297 8572868- 3137438922 312 3065390	dorada@unad.edu.co
CEAD TURBO	Kra 16 No. 101-33 Barrio Baltazar de Casanova	94- 8276305- 8276290 311-2814255 313 6408599	turbo@unad.edu.co
CCAV QUIBDO	Carrera 2 No. 24 - 05 Barrio Yesca Grande	94- 6721343 6724116 - 6724115 6724117- 3125858799	quibdo@unad.edu.co
CCAV DOS QUEBRADAS	Cra. 23 con diagonal 25 F CASA DE MILÁN	96 - 3311659 311-2814271	pereira@unad.edu.co

**DIRECTORIO ZONAL
NODOS - CEAD - CCAV - CERES - UDR**

ZONA Y CENTRO	DIRECCIÓN	TELÉFONO	CORREO ELECTRÓNICO
ZONA SUR			
NODO PITALITO	Avda Pastrana No.19-50 sur Barrio Solarte	98-8360104/8364157 Fax 8364155 311-2814250	pitalito@unad.edu.co
CEAD IBAGUE	Calle 34 No. 9A-26 B. San Simón parte baja	98 - 2654385 Fax 2647953 2658337 - 2658107 2658380 – 2658287 312 4817001	ibague@unad.edu.co
CEAD FLORENCÍA	Cra 1 A No. 31-30 Barrio cunduy	98 - 4369346 4362347 ext 101 3125858814 310 3438190	florencia@unad.edu.co
CCAV NEIVA	Carrera 15 # 8-06 Barrio Altico	98- 8715272 -8722495 - 8718302 3164975710 311 2815582	neiva@unad.edu.co
UDR SAN VICENTE CAGUAN	Kra 5 No. 5-61 Barrio La Consolata	3208503960	sanvicente@unad.edu.co
CERES LA PLATA	Calle 4 No. 5-58	98-8370503 - 8376784 8372576 – 8376784 3112815577	laplata@unad.edu.co
CERES EL LIBANO	Calle 3 N° 31 - 107 Barrio la feria antiguo batallon patriota	098-2564318 2562105 - 311 2814987	libano@unad.edu.co
CERES MARIQUITA	Calle 4 N° 6 - 36 barrioVilla Holanda	098-2525483 2524696 - 3112812756	mariquita@unad.edu.co
SEDE INTERNACIONAL			
UNAD FLORIDA	National University Open and distance - UNAD of Colombia	9543892277	contact@unad.us

ALIANZAS ESTRATÉGICAS



161







SEDE NACIONAL JOSÉ CELESTINO MUTIS
Calle 14 Sur No. 14 - 31 - PBX: (1) 344 3700

JOSÉ ACEVEDO Y GÓMEZ
Transversal 31 No. 12 - 38 Sur
PBX: (1) 203 8338 - 202 6558
joseacevedo@unad.edu.co

GERENCIA DE RELACIONES INTERINSTITUCIONALES
Calle 53 No. 14 - 39 - PBX: (1) 346 0088 - 347 2523
grelaciones@unad.edu.co

Bogotá, D. C. (Colombia)

www.unad.edu.co



e-ISBN: 978-958-651-601-3

