

El Proyecto De Reforma De La Educación Pública Y La Política Democrática

COBERTURA, CALIDAD Y FINANCIACIÓN

Francisco Cortés Rodas*:

Para un amplio sector de la comunidad universitaria, los puntos fundamentales del desacuerdo con el proyecto de reforma de la Ley 30, presentada en marzo por el Ministerio de Educación, consistieron en la propuesta de crear universidades con ánimo de lucro, en la idea de aumentar los recursos para las universidades públicas mediante la entrada del capital privado y en proponer unas muy limitadas políticas de financiamiento para las universidades públicas.

Para muchos críticos de esta propuesta se trataba claramente de una idea de privatización propuesta por el Gobierno. De la misma forma como ha sido mercantilizada la salud, el proyecto descansa en una concepción de la privatización. Se trata de aumentar la cobertura, mejorar la calidad y garantizar la financiación de las universidades públicas mediante el reemplazo de una de las funciones básicas del Estado - la financiación íntegra de la universidad pública- por la diversificación de las fuentes de financiación, que incluyen capital privado. Sin embargo, el gobierno ante la crítica y la protesta generalizada decidió retirar la idea del ánimo de lucro y presentó una nueva versión del proyecto de Ley que radicó el 3 de octubre en el Congreso, en la que se afirma, entre otras muchas cosas, que la calidad y la cobertura, que son el objetivo fundamental de este proyecto, se alcanzarán con la ampliación de los recursos para las universidades públicas. Pero esto no es del todo cierto. Veamos.

Uno de los aspectos centrales que plantea la reforma de la Ley 30 es el aumento de cobertura en educación superior. Aumentar la cobertura es un asunto de equidad. Se busca crear las condiciones institucionales y materiales para hacer valer el derecho a la educación como un derecho fundamental, tal y como está planteado en la Constitución. Con el crecimiento de la población miles de jóvenes que terminan su bachillerato y aspiran entrar a una universidad no lo pueden hacer porque no hay suficientes cupos en las universidades públicas y porque el costo de las universidades privadas es demasiado alto para los hogares más pobres. De este modo, la pretensión de aumento de la cobertura de un 37 % a un 50 % es algo que se debe destacar en la reforma como un asunto de equidad y justicia social, siempre y cuando la norma articule coherentemente cobertura, calidad y financiación. El sistema de educación superior hoy sólo admite a 1'674.000 estudiantes, lo que significa que por fuera del sistema quedan 3'200.000. Con la reforma se aspira a tener a 2'283.000 matriculados, es decir, en este cuatrienio se pretende elevar el estudiantado universitario en unos 600.000. Pero esta meta de incremento de la cobertura no podrá estar acompañada de una mejor calidad, porque en el proyecto de reforma la participación financiera del Estado en las universidades públicas no aumenta, sino que disminuye.

Hay que advertir además que la posible inclusión de los jóvenes de los estratos más desfavorecidos en la educación superior, concebida en el aumento de cobertura, está articulada en el proyecto de Ley con un sistema de préstamos que ofrece el Estado por medio del Icetex, préstamos ciertamente favorables en condiciones de crecimiento de la economía y del empleo, condonables en virtud de la excelencia académica, pero de mucho riesgo en un contexto de aumento del desempleo y de crisis de la economía. Así que si la propuesta de aumentar la cobertura es concebida en función de crear las condiciones para hacer valer el derecho a la educación como un derecho fundamental, ésta falla seriamente al concebir este derecho de forma diferenciada y al someter su uso a condiciones gravosas para los sectores más pobres de la sociedad. Querer ampliar el acceso a la universidad pública sin destinar los recursos necesarios para garantizar calidad y cobertura, y buscar someter el ingreso de los jóvenes sin recursos al pago de créditos a los bancos, quiere decir que estamos claramente ante un proyecto de privatización de la educación pública. Eliminar el ánimo de lucro no hizo desaparecer la concepción neoliberal de privatización que el Gobierno representa de forma muy clara, no solamente en relación con las políticas educativas, sino también, con las políticas de salud, laboral, etc.

Sobre los aspectos financieros el Artículo 145 del proyecto dice que la Nación incrementará sus aportes reales con el PIB (30% si éste crece entre el 0% y el 5%, 40% si éste crece entre el 5% y el 7.5% y 50% si éste crece más del 7.5%). Los Artículos 146 y 147 contemplan recursos adicionales: un incremento de los aportes de la nación al Ministerio de Educación por encima del IPC del 3% del 2015 al 2022. Estos recursos los distribuirá el Ministerio entre las universidades públicas teniendo en cuenta una serie de indicadores, entre otros, acreditación de alta calidad, producción académica, investigativa y de innovación y ampliación de cobertura. Según los artículos 152 y 153 los procesos de ampliación de cobertura y de inversión en infraestructura física y tecnológica dependerán de la creación y puesta en marcha de un sistema de fondos de financiación, fondos de garantía y banca comercial que se encargarán de otorgar los créditos requeridos para realizar los

proyectos de crecimiento que estas mismas instituciones financieras escogerán como viables. El proyecto de Ley amplía los aportes de la nación y de las entidades territoriales y abre la posibilidad a nuevas fuentes de recursos públicos a través del Sistema Nacional de Regalías. Así mismo dispone recursos para investigación e innovación provenientes del Fondo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, que se nutre con el 10% de las regalías (cerca de un billón de pesos anuales). Finalmente, el proyecto busca ampliar la población con acceso a créditos educativos del Icetex como una medida para ofrecer a los jóvenes de las familias con pocos recursos la posibilidad de acceder a estudios de educación superior.

En suma, aquí tenemos varias fuentes de financiación del proyecto de Ley: un sistema que financia a las universidades públicas mediante incrementos porcentuales en sus presupuestos, dependiendo del crecimiento del PIB, y con incrementos de los aportes de la nación por encima del IPC del 3%. Un sistema mixto que combina financiación pública y privada, que se encarga de los procesos de inversión en infraestructura física y tecnológica y en la ampliación de cobertura. La participación en el Sistema Nacional de Regalías. Y un sistema de préstamos con cofinanciación pública que condiciona el acceso a la educación al endeudamiento de la población de los estratos más pobres. El gobierno insiste en la necesidad de diversificar las fuentes de financiación de su reforma a la educación superior. Al introducir al lado de la financiación pública formas de financiación privada propone que no es solamente el Estado el que debe asumir los costos totales de la reforma, sino que tienen que intervenir otros agentes. Y la justificación que da para diversificar las fuentes de financiación es que solamente así se podrá asegurar la expansión de la cobertura con calidad. Por esto se puede afirmar que con la eliminación del ánimo de lucro no desapareció del nuevo proyecto de Ley la concepción privatizadora y mercantilista de la educación que el Ministerio de Educación representa.

Ciertamente el gobierno ofrece más recursos, pero como ha sido demostrado en estudios realizados por equipos de expertos en finanzas promovidos por las distintas universidades públicas, el SUE y ASCUN, los costos del aumento de la cobertura, de las exigencias de calidad, de inversión en infraestructura física y tecnológica, de promoción de los estudios de postgrado de la planta profesoral, de financiación de préstamos a los estudiantes de bajos recursos, son más altos de lo que ha sido calculado en el proyecto de Ley. Así, que si se pretende ampliar la cobertura educativa y aumentar la calidad, si se pretende tener universidades que formen profesionales y científicos que contribuyan a crear tecnologías adaptadas a las necesidades del país, que preparen a los ingenieros, arquitectos y geólogos que requiere el ajuste de la infraestructura productiva a la inserción en la economía global, científicos sociales que propongan alternativas a los graves problemas de pobreza, desigualdad y violencia, así como filósofos, humanistas y artistas, esto cuesta mucho más dinero del calculado en el proyecto y se requiere por tanto de una ampliación de los presupuestos proporcional a las metas. Para los rectores de las universidades públicas los incrementos contemplados a nivel presupuestal en el proyecto de reforma no garantizan el funcionamiento y la sostenibilidad de las universidades.

Así, lo que terminará sucediendo, si no se logra dar un cambio radical a este proyecto de Ley, realmente nocivo para una concepción pública de la educación, es la profundización del desfinanciamiento de las universidades públicas, el abandono de las metas de mejor calidad y aumento de la cobertura, un progresivo empobrecimiento de las universidades públicas, y un aumento de las desigualdades sociales y económicas al dejar a millones de jóvenes por fuera de la posibilidad de acceder a una educación pública, gratuita y de calidad.

Ahora bien, ¿es posible darle un cambio radical a este proyecto de Ley? En este momento hay dos posiciones, la que representan los rectores del Sistema Universitario de Universidades –SUE- y de ASCUN, quienes suponen como posible un mejoramiento de las condiciones de la Ley que se apruebe en el Congreso y la que representa el movimiento estudiantil constituido en la Mesa Amplia Nacional Estudiantil –MANE-, que aboga por el retiro y hundimiento del proyecto de Ley.

Los rectores creen en la posibilidad de realizar cambios en el proyecto de Ley en el Congreso y consideran que las propuestas concretas hechas por ASCUN y el Sistema Universitario Estatal –SUE- para mejorar las condiciones de la Ley y para darle a la universidad pública una sostenibilidad al menos por unos años, podrán plantearse y sacarse adelante en el Congreso. Los rectores apelan a un respaldo de la comunidad académica del país para mejorar este proyecto en el sentido de tener una muy buena ley de educación superior, de acuerdo con criterios de autonomía, calidad y equidad. Según los rectores, la posición de rechazo a ultranza de la propuesta de Ley y de parálisis de la universidad debilita no solamente las propuestas concretas de ASCUN y del SUE, sino que además, pone a los rectores en una situación precaria para las discusiones en el Congreso de la República tanto del presente proyecto como del de la Ley Estatutaria de Autonomía. Llamam la atención también a los estudiantes para que consideren que el rechazo radical de la propuesta de Ley llevará necesariamente a la perpetuación de la Ley 30, que se ha mostrado insuficiente, y que el proceso colectivo de construcción de una nueva ley es un proceso que requiere mucho tiempo, tener mayorías en el Congreso y un aval del Ministerio de Hacienda para financiarla. Apelan también a los estudiantes para que se de un restablecimiento de las clases y para que se finalice el paro. Las pérdidas materiales y personales que se producen cada día que la universidad deja de trabajar son inmensas, son recursos que pierde la nación y que pierden los ciudadanos que pagan sus impuestos. Es necesario, entonces, proponen los rectores, mantener una actitud crítica y deliberante en medio de una actividad académica

plena.

Los estudiantes representados en el MANE proponen el retiro del proyecto de Ley de educación superior y la construcción de una propuesta alternativa. El estudiantado, cada vez más consciente de los problemas de injusticia e inequidad existentes en el país y de los problemas que están implicados en la propuesta de reforma de la educación superior han desarrollado desde marzo de este año un proceso de discusión, reflexión y organización que ha culminado en la estructuración de una organización nacional estudiantil, en la realización de asambleas masivas de estudiantes en las universidades públicas, en la organización de grandes manifestaciones y protestas en la mayoría de las ciudades del país y en la declaratoria de un paro nacional universitario que tiene como objetivo que el gobierno retire del Congreso el proyecto de Ley de Educación Superior. Para la construcción de una propuesta alternativa el MANE ha creado un comité académico, que se apoya en comités locales; así busca mediante encuentros locales que compendien sus discusiones en un encuentro nacional, poder elaborar la mencionada propuesta, que se articula en seis ejes: gratuidad de la educación, calidad, democracia y autonomía, bienestar universitario, libertades democráticas y universidad-sociedad.

Consideradas estas dos posiciones es necesario plantear de nuevo la pregunta de si es posible darle un cambio radical al proyecto de ley presentado por el Gobierno. El camino de su discusión y trámite en el Congreso puede producirse en dos direcciones. Es posible que se imponga el unanimismo de unas mayorías parlamentarias orientadas por la coalición de la unidad nacional y que el proyecto de Ley se apruebe más o menos en los términos en que ha sido presentado. Es cierto que el Legislativo ha perdido desde hace rato su norte al confundir sus integrantes los intereses generales de la nación con el reparto burocrático, sin decir nada de la relación de muchos parlamentarios con las fuerzas ilegales del paramilitarismo y el narcotráfico, que se dio hace apenas unos pocos años.

Sin embargo, es posible también, como sucedió con el hundimiento de la cadena perpetua y de la prohibición absoluta del aborto, que se permita una amplia discusión y participación de actores de la sociedad civil y, particularmente, que puedan plantearse y discutirse con razones fundamentadas las propuestas concretas hechas por ASCUN y el SUE para mejorar las condiciones de la Ley, así como otras propuestas.

Si se sigue el primer camino, el Legislador propondrá una Ley que seguramente la Corte Constitucional considerará inconstitucional. Al estar establecido en la Constitución que la educación es un derecho fundamental, es altamente probable que la Corte califique como inconstitucional una propuesta que limita de manera radical el derecho fundamental a la educación en condiciones de equidad. Pero si se sigue el segundo camino, es entonces muy probable que se pueda hacer un cambio radical al proyecto de Ley, así como también presentar el proyecto de la Ley Estatutaria de Autonomía propuesto por ASCUN, y si los estudiantes deciden, someter a discusión también su propuesta alternativa de Educación Superior.

¿Que supone en este momento la lucha extraparlamentaria? Supone una actitud crítica y deliberante en las universidades y en el espacio público y una amplia movilización y protesta civilizada de la comunidad universitaria en general, no solamente de los estudiantes, sino también los profesores, los trabajadores y las directivas, para conseguir que en el Parlamento se pueda mejorar las condiciones de la Ley.

Las protestas y marchas callejeras, la resistencia generalizada y el llamamiento a un paro nacional estudiantil han hecho ver a la sociedad en general y a la opinión pública el problema por el que atraviesan las universidades públicas, y han hecho sentir al Gobierno que existe en nuestra sociedad una juventud combativa y deliberante, que no está dispuesta a soportar acrítica y pasivamente la imposición de una institucionalidad que desconozca sus derechos fundamentales. El estamento profesoral, que se ha manifestado en contra del proyecto de Ley en claustros y asambleas en las universidades públicas del país, todavía no se ha constituido como movimiento nacional. El apoyo a la movilización, resistencia generalizada y protesta civilizada, iniciada por los estudiantes, es una obligación que tenemos como profesores comprometidos con los ideales de una educación pública en una sociedad más igualitaria y justa. Esto no quiere decir necesariamente un apoyo a la parálisis total de la universidad.

Finalmente, ¿tiene sentido en este momento mantener la posición de rechazo a ultranza del proyecto de Ley y de parálisis de la universidad? Pienso que es posible que el movimiento estudiantil amplíe el espectro de la lucha política en la arena extraparlamentaria contra la política educativa propuesta por el actual gobierno, en el sentido de la inclusión de los demás estamentos universitarios (profesores, trabajadores y directivos) y de otros sectores de la sociedad, de manera que juntos, como actores extraparlamentarios, con fuerza, protestas, marchas callejeras y argumentos racionales fundamentados, podamos darle un giro radical al proyecto de Ley. Es necesario, entonces, sostener la actitud crítica, deliberante y beligerante pero con la universidad en actividad académica plena.

La posibilidad de darle un giro radical al proyecto de Ley supone una aceptación del ideal del Estado social, democrático y constitucional de derecho, que está plasmado en la Constitución. Según este ideal la política, en primera instancia, la hace el pueblo cuando se constituye como pueblo y expresa su voluntad soberana creando una Constitución. El pueblo tiene, en términos de Emmanuel Sieyes, el poder constituyente, es decir,

el poder de determinar la forma de gobierno, la Constitución misma. El pueblo es el único que puede decidir cuál sea la forma de la república, es el único que puede darse una Constitución y es el único que puede cambiarla. Pero el pueblo no puede darse leyes. Las leyes las elabora el legislativo a partir de propuestas hechas por el ejecutivo, el mismo legislativo, las Cortes, o un determinado número de ciudadanos, entre otros.

La política la hacen, en segunda instancia, los tres poderes que representan la voluntad soberana del pueblo. El legislativo, el judicial y el ejecutivo hacen política. La política del legislativo se concreta en hacer la ley, la del ejecutivo en seguir la ley o en aplicar las leyes a acciones o personas particulares, y la del judicial en sentenciar lo que es de derecho en cada caso. El poder soberano está conformado por los diferentes poderes del Estado, los cuales tienen funciones ya definidas por el pueblo soberano y que en última instancia dependen de él. La autoridad de cada uno de estos poderes que conforman el Estado se deriva de la autoridad soberana, es decir de la voluntad del pueblo que actúa como poder constituyente.

La política la hace, en tercera instancia, la sociedad civil cuando interviene en los debates parlamentarios y extraparlamentarios cuando se trata de deliberar sobre una ley. En esta instancia hablamos de democracia deliberativa. Conforme a su ideal, las decisiones políticas deben ser tomadas sobre la base de un proceso de deliberación pública entre los ciudadanos. Los procedimientos de toma de decisiones políticas deben ser tanto democráticos como deliberativos. Para los demócratas deliberativos, el pueblo debe reunirse en una especie de asamblea constituyente en la cual los individuos son convocados como libres e iguales a participar en una deliberación para darse sus propias leyes. Solo el pueblo puede dictar leyes para sí mismo. La democracia es así entendida como un sistema de gobierno para “el pueblo y por el pueblo”. Dicho de otra forma, los gobernados no solamente están sujetos a las leyes que ellos se han dado, sino que también son sus autores. De acuerdo con este ideal de autogobierno, la validez de las decisiones legislativas no sólo depende del consentimiento voluntario de sus miembros, sino también de si son decisiones tomadas por igual respeto de los intereses de todos.

La política la hacen, en cuarta instancia, los jueces constitucionales. Ésta consiste en sentenciar lo que es de derecho en cada caso. Aquí hablamos de democracia constitucional. Para que un sistema político sea democrático es necesario que se fijen límites en la Constitución de tal manera que la voluntad de la mayoría no pueda disponer soberanamente de la existencia de los individuos o pueda restringir arbitrariamente sus derechos fundamentales. Y esto lo hacen los demócratas constitucionales a través de límites y vínculos que establecen lo que puede ser denominado el ámbito de acción del individuo, ámbito sustraído a la potestad de cualquier mayoría.

Para un demócrata constitucional, los derechos individuales, que están consagrados en la Constitución, no pueden ser desconocidos por el legislador democrático. El sentido de esta prohibición es, precisamente, establecer los límites que los derechos inalienables de los individuos fijan al poder soberano. En este sentido, las garantías constitucionales de los derechos fundamentales, son también garantías de la democracia. El ejercicio democrático de la voluntad soberana del pueblo requiere de garantías y éstas son los derechos individuales liberales, los derechos políticos y los derechos sociales.

De la aceptación del ideal del Estado social, democrático y constitucional de derecho, que está plasmado en la Constitución, se sigue una invitación a los estudiantes a tomarse en serio el ideal de la política democrática. Aquí vale la pena retomar dos ideas. Para que un sistema político sea democrático la validez de una ley no sólo depende de que todos hayan podido dar su consentimiento, sino también, de si es una ley sustancialmente justa, es decir, en interés de todo el pueblo. Y si la ley resulta ser injusta e irrazonable porque viola derechos fundamentales, la Constitución ha previsto la intervención de la Corte Constitucional para que proteja estos derechos.

Se trata, entonces, de que la comunidad universitaria unida políticamente contra las fuerzas gubernamentales, es decir, contra el poder ejecutivo, que a través de la Ministra de Educación ha presentado un proyecto de Ley realmente nefasto para una concepción pública de la educación, pueda, mediante la ampliación de la protesta y con argumentos racionales bien fundamentados, conseguir que en el Parlamento se abra el espacio para que los mejores argumentos de los académicos y de los estudiantes sirvan para ayudar a formar el juicio político de los parlamentarios, y así el Legislativo pueda hacer una Ley de educación que cumpla con los objetivos de cobertura, calidad, equidad, autonomía, democracia y bienestar.

.
*Instituto de Filosofía

Universidad de Antioquia

** Originalmente publicado en: <http://www.fenalprou.org.co/debate-ley-30/academia/358-el-proyecto-de-reforma-de-la-educacion-publica-y-la-politica-democratica.html>