

La educación superior en Colombia y sus perspectivas en la globalización

Victor Andrés Olarte Arcos*

Resumen: El fenómeno de la liberalización de los mercados mundiales avanza de manera decidida, incorporando aspectos que por su estrecha relación con la soberanía y el desarrollo de los pueblos se pensaban excluidos de dicha dinámica; tal es el caso de la educación. La educación superior colombiana enfrenta tal desafío, y si bien un diagnóstico permite registrar avances comparativos en materia de calidad, evidencia fallas estructurales en aspectos como acceso, permanencia y pertinencia, que demandan acciones del Estado. Ante este panorama, la liberalización de la educación superior no parece ser una alternativa que ofrezca mejoras significativas en el sistema.

Palabras clave: educación superior colombiana, liberalización, derecho a la educación.

Abstract: The liberalization movement of the world-wide market has been firmly developing. This previous statement involves aspects which have been left aside from the dynamics between the sovereignty and the progress of nations, such as education. The Colombian higher education faces this challenge and even though a diagnosis allows us to record comparative advances in terms of quality, it also reveals structural shortcomings in aspects such as access, permanence and relevance that demand clear measures from the government. To the face of this situation the liberalization dynamics of higher education seems not to be a significant aspect to achieve substantial improvement.

Key words: Colombian higher education, liberalization, right to education.

* Abogado, DESS Derecho Internacional y Europeo. Director del Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas de la Universidad Santo Tomás Seccional Tunja. volarte@ustatunja.edu.co

Una educación desde la cuna hasta la tumba, inconforme y reflexiva, que nos inspire un nuevo modo de pensar y nos incite a descubrir quiénes somos en una *sociedad que se quiera más a sí misma*.

Gabriel García Márquez

La liberalización de los servicios educativos universitarios, que supone la posibilidad de que prestadores extranjeros puedan operar o prestar sus servicios en otros Estados sin más condiciones que las negociadas de manera multilateral o bilateral en tratados internacionales, es otro de los "ingredientes" que el proceso de globalización económica pretende incluir en su receta.

Esta situación, que avanza rápidamente, cuenta con partidarios que encuentran en la liberalización de la educación superior la posibilidad de mejorar el sistema mediante la competencia, tener mayores tasas de cobertura, mayor oferta de programas de formación y menores costos de capacitación, entre otros. Así mismo, tiene detractores, tanto de países en desarrollo como desarrollados, que encuentran desafortunada tal posibilidad, principalmente porque se compromete el desarrollo humano, económico y social de los países, al privar al Estado de cualquier poder de regulación sobre su sistema de educación superior.

Dejando claro que reconozco en la globalización un fenómeno vigente e inevitable, que plantea importantes retos y oportunidades para los actores involucrados, pretendo en este escrito ponderar los elementos presentes en el debate de la liberalización de la educación superior, tomando como referente el derecho humano a la educación, que

finalmente se corresponde con un mínimo universal, válido aún en escenarios de globalización.

Me referiré en una primera parte a la situación de la educación superior colombiana, destacando sus prioridades desde los compromisos internacionales en materia de derechos humanos; enseguida presentaré los avances en la liberalización del sector educativo, y las posiciones de los actores, para concluir con algunas reflexiones pertinentes al caso colombiano.

La educación superior en Colombia

La educación como proceso típicamente humano que busca transmitir a las personas su conciencia de seres sociales, y las capacidades y habilidades para desempeñarse en un ambiente, espacial y temporalmente determinado, es una actividad que por su trascendencia social ha sido objeto de regulación por parte del derecho, pues, como lo indica la profesora Katarina Tomasevski, "el derecho tiene que acompañar la evolución de los tiempos, los nuevos temas y los grandes cambios de la sociedad"¹.

Jurídicamente la educación se sitúa como un derecho humano de carácter prestacional y que, como relación jurídica, implica en su satisfacción una prestación de dar o hacer por parte de un sujeto pasivo. Así, en el caso colombiano, se ha establecido que los sujetos pasivos, es decir quie-

¹ La Proclama. Por un país al alcance de los niños. Misión de ciencia, educación y desarrollo. Colombia: el filo de la oportunidad. 1ª ed. Bogotá, D.C.: Cooperativa Magisterio. 1998.

Defensoría del Pueblo, Serie DESC. El derecho a la educación. Bogotá, D.C. 2003, p. 19.

nés deben garantizar la prestación (el servicio educativo), son el Estado, la sociedad y la familia².

El derecho a la educación también forma parte de los llamados derechos económicos, sociales y culturales, que aparecen cronológicamente después de los derechos civiles y políticos. En su origen está implícita la idea de que no es posible el pleno ejercicio de los derechos y las libertades civiles, como por ejemplo el derecho a la igualdad, sin que se garanticen para todas las personas unas prestaciones mínimas de contenido primordialmente económico.

Puesto que los Estados eran quienes asumían la garantía de estos derechos, junto con las obligaciones que adquirían establecieron una cláusula que les permitía prolongar el cumplimiento pleno de sus compromisos. Se trata del principio de "progresividad", característico de los derechos económicos, sociales y culturales, según el cual, los Estados se comprometen a "adoptar medidas... especialmente económicas y técnicas hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente, ... la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos"³.

Con el propósito de garantizar al máximo la efectividad de los derechos económicos y sociales, y de evitar maniobras elusivas por parte de los Estados, es que se han desarrollado principios como el de la prohibición de la "regresividad", y se han producido desarrollos normativos, doctrinarios y jurisprudenciales sobre la definición del contenido de tales derechos. Conforme a la prohibición de no "regresividad", un Estado que haya adoptado medidas –legislativas, técnicas, o económicas– para aumentar la efectividad de uno de tales derechos, no podrá posteriormente, sin que sea absolutamente razonable, reducir tal protección.

² Constitución Política de Colombia. Artículo 67.

³ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Artículo 2.

En relación con el contenido del derecho a la educación, se tiene establecido que "el conjunto de obligaciones estatales puede dividirse según las características fundamentales de la educación, que son: asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad, y aceptabilidad. A este sistema se le ha denominado *las cuatro A*"⁴.

Metodológicamente procederé a elaborar el diagnóstico de la educación superior a partir de las mencionadas características, dejando claro que, en virtud del principio de subsidiaridad, el nivel de exigibilidad de dichas obligaciones frente al Estado –sujeto pasivo– cambia, y advirtiendo también que el principio de progresividad⁵ conlleva necesariamente a que el Estado comience a asumir mayor responsabilidad frente a la educación superior.

Asequibilidad

La asequibilidad se refiere a la obligación de "satisfacer la demanda educativa por dos vías: la oferta pública y la protección de la oferta privada"⁶; en otros términos, la educación superior debe estar en capacidad de ofrecer de manera permanente alternativas de formación a toda aquella persona que desee acceder a ella.

La primera impresión al analizar la obligación de asequibilidad o de disponibilidad de la educación, es que el país vive una paradoja: mientras que Colombia tiene una de las tasas más bajas de cobertura en materia de educación superior en América Latina, pues para el año 2004, solamente el 22,6%⁷ de la población entre 18 y 24 años de edad

⁴ Defensoría del Pueblo, Serie DESC. El derecho a la educación. Bogotá, D.C. 2003. p. 44.

⁵ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Artículo 13, numeral 2, literal c. "La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita".

⁶ Defensoría del Pueblo. Ob. Cit. p. 44.

se encontraba en el sistema de educación superior, para el año 2002, el mismo sistema tenía 300.000 cupos que no fueron cubiertos. La explicación de esta situación se da en primer lugar por la falta de recursos económicos, como se detallará más adelante, pero sobre todo, por la falta de pertinencia de la oferta educativa, entendida ésta como la ausencia de interacción entre "el proyecto educativo... con las ofertas de la sociedad, de tal manera que se proponga actualizado, convocador, útil, imprescindible para construir el proyecto de vida de los estudiantes"⁸.

Frente a la obligación de asequibilidad también se observa que el número de instituciones de educación superior ha venido creciendo año tras año, tanto en el sector público como en el privado, siendo éste último el de mayor crecimiento, y el de mayor cobertura, pues absorbe el 67%⁹ de la demanda, frente al 33% del sector público; así mismo, es el que mayor número de programas ofrece.

Accesibilidad

Este componente de la educación conlleva "obligaciones que tienden a proteger el derecho individual de acceso en condiciones de igualdad (en igualdad de oportunidades, sin discriminación alguna)"¹⁰. Complementan esta obligación el mandato del Artículo 67 constitucional, según el cual

la educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos; el del Artículo 69, conforme al cual el Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior, y el del Artículo 13, que impone al Estado la promoción de las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y la adopción de las medidas a favor de grupos discriminados o marginados.

Si se analizan sistemáticamente estas disposiciones, sólo podrá concluirse en la obligación del Estado de adoptar medidas de discriminación positiva¹¹ en favor de la población menos favorecida, que promueva su acceso no sólo a la educación básica, sino también a la educación media y superior, y es precisamente aquí donde se hace más evidente el incumplimiento del Estado a sus deberes.

Si se tienen en cuenta las últimas cifras disponibles, se observa que del 20% más pobre de la población entre 18 y 24 años, sólo el 7 % accede a la educación superior, mientras que del 20% más rico, accede el 72%¹².

Frente a esta situación, el gobierno ha respondido con medidas como el aumento de cupos en las instituciones de educación superior públicas, lo cual incrementa la relación entre el número de estudiantes por docente. Además, con la adopción de programas de financiamiento, como "Access", que "mejora las condiciones fi-

⁸ Casa Editorial El Tiempo y otros. Situación de la educación preescolar, básica, media y superior en Colombia. Segunda edición. Bogotá, D.C. 2006. p. 184. El documento señala que la misma tasa de cobertura alcanza el 56% en Argentina, y el 39% en Bolivia.

⁹ Camargo, Marina. "Violencia escolar y violencia social". En: *Revista Colombiana de Educación*. Número 34. 1997. Bogotá, D.C.

¹⁰ Casa Editorial El Tiempo. Ob. Cit. p. 182. Tablas 22 y 23.

¹¹ Defensoría del Pueblo. Ob. Cit. p. 45.

¹² Se denomina discriminación positiva a las medidas que adopta el Estado para reducir o eliminar las condiciones de discriminación que afectan a determinado grupo humano.

¹² Casa Editorial El Tiempo. Ob. Cit. p. 189. Estas cifras corresponden a 2003, porque al momento de editar el documento no fue posible obtener cifras actualizadas de parte de las autoridades competentes.

nancieras de los créditos, otorga subsidios a los estratos más bajos y prioriza la asignación de éstos en los grupos más pobres”¹³.

Pese a estas acciones del gobierno, se ha hecho evidente que si bien ha habido aumento de cupos en las instituciones de educación superior públicas y privadas, éste no ha sido determinante. Pero además, se ha demostrado que una estrategia con programas de crédito dirigidos a la población de estratos más bajos, no es suficiente para garantizar su acceso al sistema, pues como lo informa *El Tiempo*¹⁴, más allá de los costos de matrícula, las preocupaciones de las personas de menores ingresos están relacionadas con aspectos básicos como su alimentación.

El hecho de que la población con menores ingresos sea la que esté excluida del sistema de educación superior debe ser un problema de los más preocupantes para cualquier sociedad, pues, como concluyó Katarina Tomasevski –relatora especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación– en el informe de su visita a Colombia, refiriéndose a la educación básica, “los que tienen un deficiente acceso a la educación dejan esa herencia a la siguiente generación. Hacer responsables del sostén económico de la educación a las familias y las comunidades locales ensancha la brecha entre los que más tienen, los que tienen poco y los que no tienen nada”¹⁵.

La responsabilidad primera en la ruptura del círculo vicioso entre la pobreza y la negación de acce-

so a la educación corresponde al Estado, pese a lo difícil de comprender que resulte para el gobierno nacional, en particular para el de turno, que aún habiendo recibido de manera explícita recomendaciones en este sentido¹⁶, no muestra el más mínimo interés¹⁷.

Adaptabilidad

Esta característica comprende las “obligaciones que tienden a garantizar la permanencia y continuidad del educando en el proceso educativo”¹⁸. Se trata de obligaciones que nacen una vez garantizado el acceso del estudiante al sistema. En este punto ha sido determinante el papel de los Jueces, y en particular de la Corte Constitucional, al forzar la adecuación de normas, prácticas y reglamentos de las instituciones de educación superior que afectan la permanencia del estudiante en el sistema educativo.

Aceptabilidad

Esta obligación se traduce en términos de calidad de la educación. Un diagnóstico en este campo podría asumir completamente las conclusiones del “Informe sobre la situación de la educación preescolar, básica, media y superior en Colombia”, editado en 2006:

¹³ *Ibidem*, p. 133.

¹⁴ Alfonso, Édgar. Sin estudio se quedan estudiantes con potencial, por falta de cupos en universidades públicas. *El Tiempo*. Febrero 27 de 2007.

¹⁵ Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos. El derecho a la educación. Informe de la relatora especial, Katarina Tomasevski. Adición: Misión a Colombia, 1 al 10 de octubre de 2003, 60° período de sesiones, doc. E/CN.4/2004/45/Add.2, febrero de 2004. Párrafo 22.

¹⁶ *Ibidem*. Párrafo 28: La relatora especial recomienda una afirmación inmediata y explícita de la obligación internacional del Estado colombiano de garantizar educación gratuita para toda la niñez en edad de escolarización obligatoria. Así mismo, recomienda un estudio de los costos actuales, con el propósito de eliminarlos.

¹⁷ El informe de la Comisión Nacional de Seguimiento a las recomendaciones de la relatora especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la educación, presentado en abril de 2005, revela como “el gobierno colombiano no ha difundido el informe ni las recomendaciones de la relatora, y se ha desentendido de este documento adoptado por Naciones Unidas. Tampoco existe un plan específico para atender y hacer seguimiento al cumplimiento de las 20 recomendaciones”.

¹⁸ Defensoría del Pueblo. *Ob. Cit.*, p. 46.

se encuentra que en los últimos años ha existido un esfuerzo por mejorar el sistema de aseguramiento de la calidad, el cual se ve reflejado en los indicadores. Ha mejorado la formación de los docentes. El número de programas acreditados de alta calidad ha aumentado y se ha comenzado con la acreditación de instituciones. Adicionalmente, en los últimos años se han venido realizando Exámenes de Estado de la Calidad de la Educación Superior que permiten identificar las fortalezas y debilidades del sistema de educación superior.

Al incluir y reglamentar la educación como derecho de la persona, el constituyente ha establecido a su cargo unos fines, cuya plena satisfacción debería entenderse como el máximo criterio de calidad. Estos fines aparecen señalados en el Artículo 67, y su alcance es precisado por la jurisprudencia constitucional.

En esencia la educación debe garantizar a toda persona el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a la cultura; debe además formar en el respeto a la democracia, a la paz y a los derechos humanos, y debe formar en la práctica del trabajo para que se promueva mediante su desarrollo el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y la protección del ambiente.

Si bien el diagnóstico de la educación refleja avances en la construcción de un sistema de calidad, visto desde los fines, los avances no son tan representativos, y por el contrario llevan a pensar en la necesidad de profundizar medidas que influyan directamente en su realización.

En el diagnóstico de la calidad de la educación superior no puede dejarse de lado que su situación está íntimamente ligada con la calidad del sistema educativo colombiano, en particular de la educación básica, en la cual no ha existido un compromiso del Estado por cumplir con sus obligacio-

nes internacionales en la materia, ni un compromiso de la sociedad por exigir niveles de excelencia en los servicios educativos.

La liberalización de la educación

Por liberalización entendemos la acción adoptada por un Estado tendente a la reducción o eliminación de cualquier tipo de barreras arancelarias, o no arancelarias, establecidas previamente para proteger las actividades económicas nacionales. La liberalización de las economías viene siendo promovida desde mediados del Siglo XX por las potencias económicas, y las principales organizaciones internacionales de carácter económico y financiero: Fondo Monetario Internacional, Banca Mundial y Organización Mundial de Comercio.

Los procesos de liberalización pueden darse de manera unilateral, cuando un Estado decide tanto de manera soberana adoptar esta medida como insumo para promover su desarrollo económico, como cuando “decide” hacerlo en cumplimiento de un compromiso internacional adquirido “soberanamente” a instancias de un organismo financiero internacional. Será en cambio bilateral o multilateral, cuando acuerda con otro Estado o conjunto de Estados, mediante tratado internacional, concesiones recíprocas en determinado(s) sector(es) económico(s).

Fuera de los acuerdos de liberalización promovidos por las potencias económicas, como es el caso del TLC con Estados Unidos, el principal foro de la liberalización de las economías nacionales es la Organización Mundial de Comercio (OMC), creada en 1994 mediante los acuerdos de Marrakech, y cuyo principal propósito es promover la celebración y gestionar acuerdos internacionales entre sus miembros para la eliminación recíproca de barreras arancelarias y no arancelarias.

Dentro de los acuerdos inicialmente suscritos en el marco de la OMC, se encuentra el acuerdo ge-

neral sobre el comercio de servicios, conocido por sus siglas en inglés como GATS. En el marco del comercio de servicios se contempla la educación como uno de los sectores de servicios primarios, y la educación superior como uno de los cinco sub-sectores.

Lo expuesto hasta aquí evidencia que al menos en el marco de la Organización Mundial de Comercio la educación es considerada de manera formal como un bien susceptible de ser transado comercialmente; la educación no es más un derecho que privilegia el desarrollo de las potencialidades humanas y la construcción de un proyecto de sociedad.

El GATS establece que el comercio de servicios, entre ellos la educación, podrá prestarse en cualquiera de las siguientes cuatro modalidades: a) Suministro transfronterizo del servicio. b) Consumo en el extranjero. c) Presencia comercial en el territorio de otro miembro. d) Presencia de personas físicas en el territorio de otro miembro¹⁹.

En cualquiera de estos casos, el mayor riesgo está en que la liberalización se da mediante acuerdos o tratados que van a eliminar barreras existentes y van a establecer las únicas normas por las cuales se regirá la prestación de dichos servicios. En otras palabras, la regulación de los servicios educativos escaparía a la competencia de los Estados y se eliminarían engorrosos aspectos para la prestación de los servicios educativos como las normas de calidad educativa (barrera no arancelaria).

Frente a la pretensión de la OMC de regular los servicios educativos, se han manifestado asociaciones de universidades, de sindicatos, de estudiantes, de rectores, de ministros de la educación, y muchos más, que reivindican el valor de la educación y piden que se excluya de su competencia. Estos actores destacan cómo la edu-

cación, y en particular la educación superior, ha venido participando de las ventajas de la globalización mediante los distintos procesos de Internacionalización²⁰, sin que se afecte la soberanía nacional y las posibilidades de generar mejores niveles de desarrollo humano, principalmente en los países en desarrollo y menos desarrollados.

Estos grupos tienen plena conciencia de las ventajas de la internacionalización de la enseñanza superior y defienden firmemente la idea que la enseñanza debe permanecer como un bien público y continuar dependiendo de la responsabilidad del Estado... Están convencidos de que la enseñanza transfronteriza continuará desarrollándose, pero que podrá ser controlada por la vía de las convenciones y otros foros distintos a la OMC²¹.

Esta oposición frenó sin duda el avance en la consolidación de compromisos en la OMC, donde a partir de 2000 debían comenzarse a negociar las propuestas de liberalización del sector educativo; sin embargo, los intereses en que dichos avances se consoliden persisten, sobre todo por parte de Estados en los cuales el sector educación tiene una fuerte presencia internacional²², e incluso en los Estados en desarrollo.

¹⁹ Acuerdo General Sobre el Comercio de Servicios (GATS). Artículo 2.

²⁰ Las instituciones de educación superior han aprovechado los beneficios de la globalización mediante distintas estrategias, como los programas de doble titulación, el intercambio de profesores y estudiantes, los acuerdos de cooperación académica e investigativa, el intercambio de profesores e investigadores, etc.

²¹ Unesco. *L'enseignement supérieur dans une société mondialisée*. Document cadre Unesco. París, 2004. Traducción libre. p. 11.

²² Ver propuestas sobre la liberalización de los servicios de enseñanza, por parte de Suiza, Japón, Australia y Nueva Zelanda, entre otros. http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/education_s/education_s.htm (24.2.06).

Como principales atractivos para la liberalización del comercio de servicios educativos se destacan el aumento de la competencia y, como consecuencia, una mayor presión sobre los establecimientos de educación superior, con lo cual aumenta tanto la calidad en los servicios disponibles, como la oferta de formación, con lo cual se mejoraría el acceso. En Colombia, el gobierno apoya la liberalización de los servicios de educación superior, pues considera que sería útil en el propósito de alcanzar una mayor cobertura y una mayor movilidad de estudiantes y profesores²¹.

Conclusiones

Parece urgente lograr el interés y la participación de la sociedad colombiana alrededor de fenómenos que, aunque se discuten en foros internacionales, comprometen seriamente las posibilidades de bienestar y desarrollo de nuestros países, tales como la salud y la educación. Esta última representa nada menos que la mejor oportunidad de influir de alguna manera en la configuración de nuestro propio modelo de sociedad.

La perspectiva de derechos humanos para abordar el análisis de la educación plantea ventajas al menos en dos aspectos: en cuanto a la exigibilidad y en cuanto a justiciabilidad. Sólo por la vía política o jurídica podemos exigir obligaciones claramente definidas, y dentro de ellas será posible exigir jurídicamente aquellas a las cuales se les reconozca el carácter de fundamentales.

Como aspectos preocupantes de la educación superior colombiana se evidencian las obligaciones de acceso y la pertinencia de la oferta. También resulta evidente que la entrada de nuevos actores no soluciona en nada el grave problema del acceso, que no está limitado por falta de oferta, sino por falta de recursos.

La internacionalización de la educación ha venido siendo utilizada como una estrategia que aporta valiosos resultados al momento de aprovechar las ventajas de la globalización y que minimiza los riesgos de la misma, como el de que el Estado pierda su facultad de regulación del sistema.

²¹ En este sentido, ver el documento "Cómo adaptarse competitivamente a las exigencias de la globalización", de Javier Botero, Viceministro de Educación Superior, Bucaramanga, 2004. Citado por la Red Colombiana para la Internacionalización de la Educación Superior, julio de 2006.

Bibliografía

- Acuerdo General Sobre el Comercio de Servicios (GATS).
- Camargo, Marina. "Violencia escolar y violencia social". En: *Revista Colombiana de Educación*. Número 34.
- Casa Editorial El Tiempo y otros. *Situación de la educación preescolar, básica, media y superior en Colombia*. Segunda edición. Bogotá, D.C. 2006.
- Constitución Política de Colombia. 1991.
- Defensoría del Pueblo, Serie DESC. *El derecho a la educación*. Bogotá, D.C. 2003.
- El Tiempo. Edición del febrero de 27 de 2007. Bogotá, D.C.
- Informe de la Comisión nacional de seguimiento a las recomendaciones de la relatora especial de las Naciones Unidas para el derecho a la educación. Abril de 2005.
- Misión de ciencia, educación y desarrollo. 1998. *Colombia: al filo de la oportunidad*. Informe. 1ª ed. Bogotá, D.C.: Cooperativa Magisterio.
- Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos. *El derecho a la educación*. Informe de la relatora especial Katarina Tomasevski. Adición: Misión a Colombia, 1 al 10 de octubre de 2003, 60º periodo de sesiones. Doc. E/CN.4/2004/45/Add.2, febrero de 2004.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Artículo 2.
- Red colombiana para la internacionalización de la educación superior. 2006. *Cómo adaptarse competitivamente a las exigencias de la globalización*. Bogotá D.C.
- Unesco. 2004. *L'enseignement supérieur dans une société mondialisée*. Documento cadre Unesco. París.