

**UNIVERSIDAD DE
SAN BUENAVENTURA
CALI**



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
PRIMER CLAUSTRO UNIVERSITARIO DE COLOMBIA

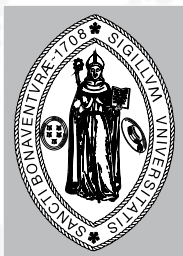
Las políticas públicas en educación superior en Colombia

1 9 9 2 - 2 0 1 0

**Diagnóstico e incidencias
en las reformas institucionales**

**Mauricio Montoya Londoño • Claudia Vélez de la Calle
Harold Viafara Sandoval**

Las políticas públicas en educación superior en Colombia (1992-2010).
Diagnóstico e incidencias en las reformas institucionales



**UNIVERSIDAD DE
SAN BUENAVENTURA
CALI**



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
PRIMER CLAUSTRO UNIVERSITARIO DE COLOMBIA

Las políticas públicas en educación superior en Colombia

1 9 9 2 - 2 0 1 0

Diagnóstico e incidencias
en las reformas institucionales

**Mauricio Montoya Londoño • Claudia Vélez de la Calle
Harold Viafara Sandoval**

2 0 1 3

Montoya Londoño, Mauricio

Las políticas públicas en educación superior en Colombia (1992-2010): Diagnóstico e incidencias en las reformas institucionales / Mauricio Montoya Londoño, Claudia Vélez de la Calle, Harold Viafara Sandoval.--Cali: Editorial Bonaventuriana, 2013
156 p.
ISBN: 978-958-8785-24-0

1. Educación superior - Colombia 2. Educación pública - Colombia 3. Derecho a la educación 4. Ley 30 de 1992 5. Política educativa 6. Política de educación superior - América Latina 7. Educación superior - Investigaciones 8. Historia de la educación superior 9 Reforma educativa I. Vélez de la Calle, Claudia II. Viafara Sandoval, Harold III. Tít.

378.861 (D 23)
M798

© Universidad de San Buenaventura Cali
 Editorial Bonaventuriana

***Las políticas públicas en educación superior en Colombia
(1992-2010). Diagnóstico e incidencias
en las reformas institucionales***

© Compiladores: Mauricio Montoya Londoño, Claudia Vélez de la Calle, Harold Viafara Sandoval
Grupos de investigación: *Educación y Desarrollo Humano. Universidad de San Buenaventura Cali / Educación, Derechos Humanos, Políticas y Ciudadanía. Universidad de Santo Tomás.*

Universidad de San Buenaventura
Colombia

@ Editorial Bonaventuriana, 2013
Universidad de San Buenaventura
Dirección Editorial de Cali
Calle 117 No. 11 A 62
PBX: 57 (1) 520 02 99 - 57 (2) 318 22 00 – 488 22 22
e-mail: editorial.bonaventuriana@usbrecgen.edu.co
<http://servereditorial.usbcali.edu.co/editorial/>
Colombia, Sur América

El autor es responsable del contenido de la presente obra.
Prohibida la reproducción total o parcial de este libro por cualquier medio, sin permiso escrito de la Editorial Bonaventuriana.
© Derechos reservados de la Universidad de San Buenaventura.

ISBN: 978-958-8785-24-0
Tiraje: 300 ejemplares
Cumplido el depósito legal (ley 44 de 1993, decreto 460 de 1995 y decreto 358 de 2000)

Impreso en Colombia - Printed in Colombia.
2013

Agradecimientos

A la Universidad de San Buenaventura Cali, a su Facultad de Educación y a su decano Walter Mendoza por apoyar estos procesos novedosos de investigación colaborativa entre instituciones.

Al padre Frico Machi Céspedes, director de la división abierta y a distancia de la Universidad Santo Tomás y a la doctora Marta Osorio de Sarmiento, directora del Doctorado en Educación, que respondieron a la invitación del ejercicio.

A todos los investigadores, docentes y estudiantes que contribuyeron a que este proceso culminara satisfactoriamente.

Contenido

Introducción	9
---------------------------	----------

Capítulo 1

La educación como derecho. Un análisis desde el punto de vista legal.....	17
– Contexto legal desde la perspectiva de derechos.....	23
– La Ley 30 de 1992. Causas y consecuencias de desarrollo en las transformaciones de la educación superior en Colombia	29
– Las políticas públicas en educación y su relación con la educación superior.....	35
– Las políticas públicas en educación en América Latina.....	38
– Bibliografía.....	45

Capítulo 2

Ley 30 de 1992 y las prácticas institucionales universitarias	47
– Antecedentes históricos de la educación superior en el siglo XX en Colombia y América Latina.....	49
– La educación técnica y tecnológica en Colombia después de la Ley 30.....	55
– Tipificación de las instituciones de educación superior en Colombia	57
– Deserción.....	60
– Flexibilidad laboral de los docentes.....	61
– Investigación.....	64
– Conclusiones	65
– Bibliografía.....	67

Capítulo 3

Teoría neoclásica y neoinstitucionalismo: el contexto político de la reforma a la educación superior en Colombia	69
– Elementos básicos de la teoría neoclásica	71
– El neoinstitucionalismo	74

– El neoinstitucionalismo económico.....	76
– La implementación del neoinstitucionalismo en Colombia.....	79
– La política educativa de la OCDE y la innovación para el desarrollo económico.....	84
– Argumento de cierre del capítulo.....	91
– Bibliografía.....	92

Capítulo 4

¿Desarrollo e igualdad de oportunidades en política educativa?

El derecho a la educación y análisis de la reforma a la ley de educación superior del 2011	95
– Contexto internacional de la educación como derecho	97
– La perspectiva normativa del derecho a la educación en Colombia.....	101
– Análisis de seis artículos de la reforma a la Ley 30 de 1992	108
– Conclusiones	118
– Bibliografía.....	120

Capítulo 5

La educación superior en Colombia: una mirada panorámica	123
– Introducción.....	125
– Acercamiento a la historia de la universidad en los periodos colonial y republicano.....	125
– Autonomía y cogobierno	126
– Mercantilización y diferenciación	126
– Masificación e internacionalización	127
– Periodo colonial (1580-1826). Formación de las primeras universidades	128
– Periodo republicano.....	134
– Segunda reforma (1918). Antecedentes de la dinámica universidad-movimiento estudiantil.....	136
– Las universidades pedagógicas de Tunja y Bogotá.....	139
– Las universidades públicas Nacional, del Valle, de Antioquia e Industrial de Santander (UIS)	142
– Características del docente universitario y el estudiante	144
– La modernidad tardía y la contemporaneidad en la educación superior.....	144
– Los mandatos de la Unesco y el Banco Mundial para la privatización de la educación superior	150
– Bibliografía.....	154

Introducción

*La educación es un derecho humano intrínseco
y un medio para la realización de otros derechos humanos*

Santiago León

La Constitución Política de Colombia propugna la conservación, la promoción y la protección de la educación como un derecho social con responsabilidad compartida, de acuerdo con su concepción como un Estado social de derecho. Como derecho fundamental, la educación exige responsabilidad estatal; empero, las políticas educativas nacionales, tomadas de las políticas educativas internacionales, muestran en las últimas dos décadas una tendencia regresiva por las prácticas de empresarización de la educación –para nuestro interés, la educación superior– que priorizan la lógica administrativa por encima de la racionalidad académica y de beneficio de una sociedad y una nación que requieren elevar los niveles de formación de sus pobladores para asumir con idoneidad los retos científicos, técnicos y culturales que el modelo de desarrollo global supone. La garantía del derecho pareciera insuficiente frente a la presión que la economía de los servicios –entre ellos la educación como parte de esa tercerización– ejerce en el contexto de competitividad y alto rendimiento que el capital financiero transnacional registra en sus altos índices de rentabilidad y crecimiento. Al respecto, Pinilla (2009) conceptúa:

Desafortunadamente, el comienzo del siglo XXI ha marcado una ruta regresiva, pues a cambio del reconocimiento de la educación como derecho fundamental, lo cual genera la universalidad y la exigibilidad de su responsabilidad al Estado, se inauguró la práctica intensiva de la focalización, ficción basada en la atención de unos mínimos constitucionales de carácter exclusivamente cuantitativo que ocultan sus limitaciones en la magnitud de operaciones y recursos que involucran (p. 1).

Según Pinilla, el consenso de la educación como derecho sigue siendo precario en el comportamiento cultural y político de las instituciones que representan este escenario formal formativo. Ello implica la necesidad de visibilizar esa precariedad a fin de socializar la urgencia de que se cumplan los mandatos fundamentales de un Estado de derecho como se posiciona Colombia en términos de democracia moderna.

Son evidencias de universalización el Informe Le Bret, que inspira el primer plan quinquenal de educación y reconoce la educación como derecho fundamental del hombre y deber fundamental del Estado, obligado a “asegurar la enseñanza a todos los ciudadanos y la formación a que tienen derecho”, principio que se mantiene hasta el Salto Social para el cual “la universalización de la educación básica y el mejoramiento de la calidad de la educación constituyen los retos principales del sector (2009, p. 6).

En una rápida revisión de antecedentes legales internacionales se encuentra el *Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales*, el cual dedica los artículos 13 y 14 a este derecho. El primero de ellos es la disposición más extensa de ese pacto. Al respecto León Gómez expresa:

En el preámbulo de este instrumento se explica la relación intrínseca de los derechos económicos, sociales y culturales con la dignidad humana, siendo por tanto irrelevante la discusión de si se trata de un derecho de primera o segunda generación para determinar su exigibilidad. Esta relación con la dignidad humana se encuentre desde el preámbulo (León, s.f., párrafo 3).

También se considera la función de la enseñanza superior como accesible a todos:

[...] sobre la base de la capacidad de las personas y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente (párrafo 10).

El hecho de que los economistas hayan incidido en la elaboración de las políticas públicas educativas como réplica mecánica de las determinaciones económicas, afecta la aplicación de la educación como un derecho fundamental y parte constitutiva de la dignidad humana:

Estas problemáticas llevadas al ámbito educativo, han determinado que la educación no se reconozca como un derecho y a que su realización dependa de la capacidad de las familias. Concretamente las tendencias de las políticas educativas hacia una educación que se puede comprar y vender libremente en el mercado, se traduce en

la negación del derecho a la educación, en especial de los grupos poblacionales de menores recursos y los más vulnerables en su interrelación con el mercado (Pérez 2007, p. 4).

Las controversias surgidas en el Estado moderno (de pretensión democrática) entre juristas y economistas dan cuenta de las diferentes visiones que se tienen de esta problemática, lo cual se traduce en las políticas públicas educativas superiores como un exceso de derecho o una sobredeterminación y magnificencia del ejercicio equitativo que promulgan los derechos sociales, políticos y culturales en todo el tejido social y humano de una nación. Así mismo, Pérez (2007) presenta tres puntos importantes: 1. Los lineamientos generales de la políticas educativas. 2. El contenido del derecho a la educación y obligaciones del Estado y 3. Los indicadores para el monitoreo de la política educativas desde la perspectiva del derecho a la educación.

Al analizar esta problemática se evidencia el riesgo de perder el derecho a la educación como una perspectiva de dignidad humana y se hace necesario develar el contexto regional. Autores como Moreno (2010) ilustran lo que sucede hoy por hoy en América Latina:

Las universidades han generado políticas de tipo empresarial que buscan un mejor manejo de los recursos adquiridos (políticas no privativas de este campo social, sino presente en todas las esferas de la vida humana), ya sea por medios propios o por otros medios, en algunos casos entregados por la nación, y en otros por las empresas privadas. Esta mirada empresarial ha dejado como consecuencia la pérdida de un estatus académico que en el pasado las universidades consideraban como uno de sus mayores logros (p. 10).

Entonces, ¿cómo la educación superior en Latinoamérica dejó de ser una posibilidad democrática inclusiva y se tornó en una dificultad financiera en la política pública del Estado y es presentada con otros servicios como la salud, la cultura y la recreación en el denominado “gasto social” como insostenible? ¿Es una realidad o una conjetura engañosa construida transfinancieramente para lograr un mayor rendimiento económico a partir de las necesidades sociales creadas en las sociedades contemporáneas? Al respecto, Moreno (2010) nos invita a pensar:

Aunado a esto cabe señalar que las universidades latinoamericanas presentan ciertas características que las hacen especiales: por un lado siguen los modelos impuestos por occidente; pero por otro lado han intentado por años tener un estilo propio que responda a sus necesidades y a sus identidades culturales. Sin embargo, esta situación especial ha generado una especie de frenada en seco que no ha

permitido ni posicionarse como grandes y prominentes universidades dentro del circuito internacional occidental, ni poseer la riqueza cultural que su naturaleza y su identidad posee (p. 11).

En esta misma línea de argumentación se encuentra Tünnermann (citado por Moreno 2010), quien reproducía una advertencia que hiciera en el foro iberoamericano el educador brasileño Buarque: “[...] necesitamos competitividad económica pero, sobre todo, necesitamos dignidad social. Nada asegura que la primera lleva a la segunda. La competitividad no debe conducirnos a dejar de lado la equidad” (p. 24). Esta situación se presenta porque el crecimiento de la exclusión educativa es tan vertiginoso, que amenaza con perpetuar las falacias inclusivas del sistema y por qué no, las posibilidades del mercado.

Desde los años ochenta hasta el 2010 las políticas educativas internacionales han tenido un efecto multiplicador en las nuevas legislaciones, que han asumido sus enfoques y las perspectivas de planeación y gestión educativa, lo cual se evidencia en forma particular en los procesos de calidad de la educación superior como medida de integración regional del mercado educativo.

Al respecto, es inevitable visibilizar los vínculos entre educación-sociedad-política y economía, máxime en un mundo con pretensiones hegemónicas de globalización; o dicho de otro modo, en una tendencia neocolonial reformada para la nueva reorganización geopolítica del mundo por hemisferios de poder y tratados de libre comercio: Unión Europea, los tigres asiáticos, el Alca, el TLC. De forma complementaria y paradójica se promueve una democracia mundial que se espera transmitir en todas las instituciones sociales donde el agenciamiento del poder es más fuerte, como son las universidades.

A lo largo del siglo XX, Colombia transitó por la vía de la imposición de modelos pedagógicos, primero europeos con la escuela activa y posteriormente estadounidenses, con la tecnología educativa de enfoque taylorista. Esta última como consecuencia del proceso de dependencia económica de Colombia frente a Estados Unidos.

Hoy, como lo sostienen varios autores, es necesario una vinculación más profunda entre la universidad y la empresa que transforme las prácticas de administración y de gestión académica. El desplazamiento de lo académico por la injerencia del mercado es evidente.

Las universidades deben, entonces, replicar el modelo a partir de sus determinaciones político-económicas y articular las variadas lógicas de la normatividad y

la gobernabilidad con las del mercado. La política les impone regularse internacionalmente, sustentar la economía y hacerla rentable, practicar una formación y convivencia democráticas a partir de la gobernabilidad, formar profesionales y posprofesionales competentes y desde el enfoque de la pedagogía universitaria, transformar sus modelos tradicionales en didácticas disciplinarias.

Obviamente, si se investiga la historia de las universidades y en particular en Colombia (fase inevitable de esta investigación) se encuentra que estas tensiones forman parte de las viejas discusiones de los planes de desarrollo de los gobiernos colombianos, planteados en los años setenta a partir de *Las cuatro estrategias*, hasta el de la época de la prosperidad educativa que el actual gobierno de Juan Manuel Santos promueve mediante un modelo de gobernabilidad denominado *La tercera vía*, de clara influencia inglesa y basado en el desarrollo compensado entre lo económico y lo social.

Actualmente, la problemática se repite y se intensifica, pues el contexto económico exige que los egresados de las instituciones de educación superior (IES) se fortalezcan en virtud de una formación competente laboralmente y al servicio de un esquema de desarrollo que ignora que la díada sociedad-mercado sin democracia, equidad y reconocimiento del otro es imposible en un país pleno de desigualdades. Autores como Norbert Bilbeny muestran que los fenómenos actuales de anestesia y apoliticismo son responsables de la ausencia de pensamiento alrededor de los derechos educativos y sociales, los cuales no se pueden perder a causa de la tendencia ciega propia de la mano invisible del mercado de vender todo lo que la humanidad ha construido como derecho; en este caso, el derecho a una educación de calidad en un entorno justo, democrático y con equidad como el de la educación superior en Colombia:

Un problema de la política es hoy la apraxia, que está entre las causas del apoliticismo y consiste en la crisis de los modos de hacer política basados en el modelo del “paso a la acción”. Por otra parte, uno de los principales problemas de la ética es hoy el que proviene, contrariamente, de la dificultad de seguir el modelo del “pararse a pensar”. Puede ser llamado alogia o ausencia de pensamiento [...] falta de disposición para usar la propia inteligencia y sentir sus posibles contradicciones. Es el fenómeno que se esconde tras la característica “amoralidad” de los individuos antisociales [...] En muchos casos esta conducta amoral presenta en sus orígenes una carencia o inmadurez emocional y sensitiva del sujeto. Y éste es el fenómeno, la anestesia o clausura de la sensibilidad, que una cultura muy baja en interacción directa podría acabar desarrollando como nuevo factor de crisis, tanto de la ética como de la política (Bilbeny, 1997, pp. 9-30).

Cuando se revisan otros autores que ameritan un nivel más profundo de consulta y reflexión (propósito de una de las fases de esta propuesta), se encuentra que Colombia aparece como uno de los peores países latinoamericanos en asuntos de desigualdad en educación superior y presencia de situaciones conflictivas en ese contexto. Paradójicamente, en cuestiones como el crédito educativo Colombia ha sido modelo para el resto de países, particularidad extraña en un entorno donde dominan la desigualdad y el analfabetismo.

En cuanto su regulación normativa, desde hace diecinueve años la educación superior se rige por los preceptos de la Ley 30 de 1992, que busca un nivel de formación para la inclusión comercial y preferentemente científica de las Instituciones educativas superiores en el país.

[...] con la ley 30 de 1992 se crea el Consejo Nacional de Acreditación (CNA) el cual establece diversos parámetros que conducen hacia una educación de calidad a través de diferentes mecanismos, como la acreditación de los programas y la autoevaluación. No obstante, se considera un desafío de la universidad colombiana educar dentro de una concepción disciplinar y transdisciplinar, puesto que su importancia no se centra en los contenidos específicamente sino en la praxis, generando con ello búsquedas de saber, movilizaciones del conocimiento, creación artística, estudio de problemas sociales, tecnológicos, ambientales y el avance hacia los procesos de investigación. Así mismo, la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (Conaces) coordina y orienta el aseguramiento de la calidad de la educación superior, la evaluación del cumplimiento de los requisitos para la creación de instituciones de educación superior, su transformación y redefinición, sus programas académicos y demás funciones que le sean asignadas por el Gobierno nacional. Lo anterior sin perjuicio del ejercicio de las funciones propias de cada uno de sus miembros (Conaces, Ministerio de Educación Nacional, 2010).

En el contexto de las sociedades del control, el sistema económico actual ejerce su poder en el cuerpo social a través de las prácticas universitarias con pretextos de legalidad, pero también de desarrollo en un nuevo metarrelato discursivo como es el de la ciencia, la tecnología y la innovación, formas precisas de alcanzar indicadores de progreso. Por ello, sus sistemas de ordenamiento jurídico se preparan y expresan en este sentido, bajo una figura de contención educativa como es la formación permanente y la cualificación posgradual. La Ley 30 de 1992, la Ley 115 de 1994, el Decreto 2566 de 2003 y el Decreto 1295 de 2010, no son más que una muestra de estos controles voluntarios de calidad hacia la movilidad social que la educación superior sigue prometiendo, pero que no logran cumplirse con equidad social y mucho menos con respeto democrático.

Negri y Hard consideran que en las sociedades de control el poder es ejercido por medio de máquinas que directamente organizan las mentes y los cuerpos. Se da una intensificación y generalización de los aparatos normalizadores del disciplinamiento que animan internamente las prácticas comunes y cotidianas. Este control se extiende por fuera de los sitios estructurados de las instituciones sociales por medio de redes flexibles y fluctuantes.

Esta investigación y su texto final es una invitación a reflexionar sobre la educación superior como un derecho inalienable del pueblo colombiano al que no se puede renunciar en tiempos de imposición del capitalismo cognitivo internacional.

Claudia Vélez de la Calle.

Bibliografía

- BILBENY, Norbert (1997). *La revolución en la ética. Hábitos y creencias en la sociedad digital*. Barcelona: Anagrama.
- LEÓN GÓMEZ, Santiago (s.f.). “Elementos del derecho a la educación a partir de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, la Constitución Política de Colombia de 1991 y obligaciones del Estado en materia educativa”. Consultado en: <http://www.angelfire.com/cantina/santiagoleon/page2.html>.
- MORENO, Carlos (2010). Todo está por hacerse pero nada se hace en educación superior. Bruselas: Centre d’Etudes Sociales sur Amérique Latine (Cesal). http://www.estudiocaos.com/pdf/todo_hacer.pdf 67.
- PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo (2007). “La exigibilidad del derecho a la educación a partir del diseño y la ejecución de las políticas públicas educativas”. En: Revista Estudios Socio-Jurídicos, Vol.9 No. spe. Bogotá. ISSN: 0124-0579.
- PINILLA, Pedro Antonio (2009). *El Derecho a la Educación: una deuda exigible al Estado*. Bogotá



Capítulo 1

La educación como derecho.
Un análisis desde el
punto de vista legal

Claudia Vélez de la Calle

Claudia Vélez de la Calle

Doctora en Filosofía y Ciencias de la Educación. Postdoctorado en altos estudios en Investigación, Educación, Ciencias Sociales e Interculturalidad. Maestría en Educación y Desarrollo Social. Licenciada en Educación. Directora académica del Doctorado en Educación de la Universidad de San Buenaventura Cali. Docente investigadora de los Doctorados en Educación de la Universidad de Santo Tomás y de los Doctorados en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud en convenio con la Universidad de Manizales (Cinde). Perteneciente al grupo de investigación Educación: Desarrollo Humano y a las líneas de pedagogía, intersubjetividad e imaginarios. Recientemente vinculada a estudios investigativos en educación, derechos humanos, políticas y ciudadanía. Experta consultora en temas de pedagogía social, gestión de organizaciones de educación superior y proyectos de investigación internacionales con poblaciones vulnerables. Escritora de varios libros como *Universidad y verdad* (Antrophos), *Pedagogía social en Colombia* (USB Cali) y *Políticas, conceptos y opiniones para formular una política en educación solidaria* (Funlam-OEI) entre otros.

Investigación interinstitucional llevada a cabo entre el Doctorado en Educación de la USTA y el proyecto de Doctorado en Educación de la Universidad de San Buenaventura Cali, con la participación de los investigadores de la Maestría en Alta Dirección y Servicios Educativos y la Maestría en Educación: Desarrollo Humano. Investigador principal: Mauricio Montoya (USTA). Coinvestigadores (USB): Claudia Vélez de la Calle, equipo de auxiliares de investigación Madse: maestrandos Mónica Pérez, Ferney Patiño y el MEDH: maestrandos Hernán Castillo y Napoleón Quintero, Universidad de San Buenaventura Cali.

Necesitamos competitividad económica pero, sobre todo, necesitamos dignidad social. Nada asegura que la primera lleve a la segunda. La competitividad no debe conducirnos a dejar de lado la equidad (Tünnermann Bernheim, 1998).

Un recorrido por el marco normativo de la educación asume dos fuentes primordiales: los planes de desarrollo de los gobiernos de las últimas cuatro décadas y las normatividades surgidas como producto de su efecto en el ordenamiento jurídico de la educación en el país.

En relación con las normatividades, el Observatorio de Buenas Prácticas en Educación Superior, Informe Colombia (2011),¹ aporta un resumen de seguimiento que de forma sistemática da cuenta de los *continuum* de leyes, decretos y resoluciones que conforman el actual contexto legal de la educación superior (ver Cuadro 1).

En contraste con esta información, los planes de gobierno no aportan necesariamente nada nuevo sobre políticas públicas en educación ni sobre educación superior como de carácter estatutario, sino que la educación aparece como un eje estratégico de los planes con la accidentalidad de la concepción que el gobierno de turno asume en su plataforma programática (ver Cuadro 2).

Los estudios que alrededor de las políticas públicas se viene haciendo reseñan varios documentos particulares sobre el problema que coinciden en el inventario de derechos aplicados a la educación, sin diferencia de niveles ni gobiernos. Ellos son (Lerma, 2007): Derecho a la disponibilidad: obligación de asequibilidad. Derecho de acceso al sistema: obligación de accesibilidad. Derecho a la permanencia: obligación de adaptabilidad. Derecho a la calidad: obligación de aceptabilidad”.

1. Red de observatorios de buenas prácticas de dirección estratégica universitaria en América Latina y Europa. Informe Colombia, mayo de 2011. Universidad de los Andes, Universidad del Norte, Universidad del Valle y Pontificia Universidad Javeriana.

Cuadro 1
Política educativa para la educación superior

Ley	Objeto	Observaciones
Ley 30 de 1992	Organiza el servicio público de la educación superior en Colombia.	Modificó notablemente las prácticas en las IES en Colombia especialmente en control, supervisión y certificación de la calidad.
Ley 115 de 1994	Define las normas generales para regular el servicio público de la educación en Colombia.	Aporta en lo relacionado con el derecho a la educación como servicio público.
Ley 749 de 2002	Organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica, y reglamenta estos niveles.	Incluye la educación tecnológica en el ámbito de la educación superior.
Ley 1188 de 2008	Regula el registro calificado de los programas de educación superior. El registro calificado es el instrumento del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior mediante el cual el Estado verifica el cumplimiento de las condiciones de calidad.	Ratifica el ámbito de la calidad en educación superior.
Decreto 1295 de 2010	Reglamenta el registro calificado de que trata la Ley 1188 de 2008 y la oferta y desarrollo de programas académicos de educación superior.	Se encuentra vigente para los programas de pregrado y para nuestro caso los de posgrado maestrías y doctorados.
Ley 1286 de 2009	Por medio de la cual se transforma jurídicamente a Colciencias, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y se dictan otras disposiciones en relación con el manejo de recursos para actividades de I+D.	Para nuestra investigación de aportes de los doctorados es fundamental dado que modificó notoriamente la ruta de Colciencias y con ello la producción investigativa de las IES y los doctorados.

Versión: Vélez, 2012. Fuente: Observatorio de Buenas Prácticas en Educación Superior (2011).

Más adelante se profundizará en los informes de seguimiento y se validará su cumplimiento y de forma audaz afirmamos que no lo serán debido a que las condiciones sociales, económicas y políticas no pueden garantizar los derechos que promulgan, pese a que en relación con la infancia Colombia haya firmado

Cuadro 2
Los planes de desarrollo y las políticas educativas

Programa de desarrollo (gobierno y fecha)	Concepto y directrices para la educación
La revolución pacífica 1990-1994. (Plan de Desarrollo de César Gaviria)	El plan sectorial de educación se denominó Apertura educativa y en él se concibe la educación en estrecha relación con la acumulación de capital humano y el mejoramiento de la capacidad de productividad del sistema económico.
El salto social 1994-1998 (plan de desarrollo de Ernesto Samper)	Se denominó al plan sectorial El salto educativo y cultural. En él se sustenta la educación como pieza fundamental del desarrollo humano sostenible y se propone como base de la formación de un nuevo ciudadano, participativo, tolerante y capaz de interpretar los códigos de la modernidad. La política general que propone el plan es: a. 1. Universalizar la educación básica y mejorar su calidad. 2. Ampliar el promedio de escolaridad de los colombianos. 3. Ampliar la tasa de permanencia escolar.
Cambio para construir la paz 1998-2002 (plan de desarrollo de Andrés Pastrana)	El gobierno de Andrés Pastrana propuso como políticas educativas1. Movilización social por la educación y adhesión de toda la sociedad en torno a los objetivos y metas de la educación. 2. Política de equidad: financiación, ampliación del acceso y la permanencia. 3. Consolidación de la descentralización. 4. Eficiencia de la prestación del servicio educativo. 5. Mejoramiento y exigibilidad de la calidad educativa.
Hacia un Estado comunitario 2002-2006 (plan de desarrollo de Álvaro Uribe Vélez)	La revolución educativa concibe la educación como un factor del desarrollo humano, social y económico y como instrumento para construir la equidad social.

Elaboró: Vélez (2012). Fuente: Lerma (2007).

la Convención Internacional por los Derechos de la Infancia, en 1989, la cual incorporó a la legislación nacional al año siguiente.

Con respecto al derecho a la disponibilidad, en Colombia hace más de una década se viola permanentemente el derecho a la educación, ya que muchos de

sus habitantes no pueden tener acceso a ella (en todos los niveles) y cuando lo hacen no pueden permanecer en ella. Indudablemente, la cobertura no se logra con un porcentaje de satisfacción ni equidad. Tanto el Informe Colombia como Pinilla (2008) coinciden en que la educación, como derecho o como servicio, no aporta al mejoramiento de la sociedad colombiana bien sea en términos plurales o singulares:

Se encuentra, entonces, que la garantía del derecho es en extremo insuficiente, no cumple los principios constitucionales, no se ajusta a los fines de la educación, ésta no se ha convertido en la gran transformadora de la sociedad como se predica de ella, y los principios de igualdad, pertinencia, relevancia, gratuidad, obligatoriedad, diversidad, inclusión, carecen de contenido programático y dejan ver una inmensa precariedad en su realización concreta (Pinilla, 2009, p. 2).

Fuentes como las que a continuación se detallan (Cuadro 3) se pueden consultar de forma más específica para dar cuenta de las causas que impiden al Estado garantizar la educación como derecho. Por supuesto, la educación superior no es considerada como subsidiada sino en las universidades públicas y se encuentra igual de afectada por este panorama de descarga de protección educativa en la función del Estado (Lerma, 2007):

Cuadro 3
Política educativa

Nombre del estudio	Autor y fecha
El derecho a la educación: en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales.	Defensoría del Pueblo en el (2003)
Políticas educativas y derecho a la educación: análisis de experiencias nacionales e internacionales y Modelo de indicadores para monitorear y evaluar las políticas educativas desde la perspectiva del derecho a la educación.	IDEP, 2003
Informe sobre el disfrute del derecho a la educación en Colombia.	Naciones Unidas, 2006
El derecho a la educación: la educación en la perspectiva de los derechos humanos.	Procuraduría General de la Nación, 2006

Elaboró: Vélez, 2012.

En la dimensión internacional la normatividad jurídica colombiana no irrumpe como un acto de altruismo nacional, sino como resultado del compromiso que el país y sus gobernantes han adquirido en las convenciones internacionales relacionadas con el respeto al derecho a la educación como beneficio adquirido, de manera especial para la infancia y juventud nacional. Estos marcos legales

internacionales, desde la perspectiva de cumplimiento y garantías de derecho que han tenido mayor incidencia en el paisaje nacional, se detallan en el Cuadro 4.

Cuadro 4
Política educativa

Nombre del convenio o pacto	Fecha
Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales.	29 de octubre de 1969
Pacto internacional de derechos civiles y políticos.	29 de octubre de 1969
Protocolo facultativo del pacto internacional de derechos civiles y políticos.	29 de octubre de 1969
Segundo protocolo facultativo destinado a abolir la pena de muerte.	5 agosto de 1997
convención internacional sobre eliminación de todas las formas de discriminación racial.	2 de septiembre de 1981
Convención internacional sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.	19 de enero de 1982
Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos, degradantes.	8 de diciembre de 1987
Convención sobre derechos del niño.	28 de enero de 1991
Constitución Política de 1991.	Nota: La educación no está contenida dentro del capítulo relativo a los derechos fundamentales, pero aparece en el capítulo de los derechos sociales, económicos y culturales, donde es considerada un derecho fundamental de los niños y niñas (artículos 44 y 67)

Elaboró: Vélez, 2012.

Contexto legal desde la perspectiva de derechos

La Constitución de 1991 considera como derecho fundamental el derecho a la educación. En contraste, el proyecto de reforma de la Ley 30 de 2011 comienza su propuesta denominando la educación como un servicio y no como un derecho, lo que de aprobarse facultaría a la sociedad para mercantilizarla en un contexto de tercerización de la economía, en el cual los derechos como servicios pueden ser comercializables: “Este era el horizonte que servía de guía a la educación colombiana, construido alrededor de los principios acogidos

por la Constitución de 1991, producto y origen de los debates, experiencias, reflexiones y acumulados anteriores y posteriores a ella". (Pinilla, 2009, p. 1).

Cuando se analiza la forma como la educación superior se ha afectado en el sentido de una fuerte disminución de cobertura y por lo tanto de accesibilidad, debido al presupuesto cada vez menor de las universidades públicas y a la crisis que el desmonte del Estado de bienestar ha suscitado, no resulta tan obvio (de forma perceptiva) que el país haya cualificado su sistema de educación profesional y posprofesional, pese a la intención de las directrices legales descritas en la primera página.

De nuevo, el Observatorio de Buenas Prácticas en Educación Superior (2011) nos reporta una información distinta en este sentido. El supuesto en el que se basa el informe es que las instituciones de educación superior se han transformado en virtud de la Ley 30 y han variado su naturaleza al organizarse como instituciones de educación técnica, tecnológica y universitarias. Ahora, con el proyecto de reforma se estrecha aún más la categoría de universidades y se limita a unas pocas en el país entre públicas y privadas. En la Ley 30 de 1992 aún se declaraba que las IES podían ser privadas o públicas, siempre y cuando no tuvieran ánimo de lucro, pero con la reforma se derrumba este criterio restrictivo.

Se confirma así que la reforma de la educación superior en Colombia forma parte de una estrategia política en educación internacional que consiste en aplicar las reformas a los sistemas educacionales, como sucedió en Chile, Costa Rica y Brasil, países con los que compartimos medidas como la acreditación, el cambio de lugar del Estado en relación con su responsabilidad financiera y política en el gasto social y la cualificación de los docentes:

Ese sustrato incluye, entre otros imperativos: replantearse el rol del Estado en la provisión de educación y conocimiento, desarrollar mecanismos de monitoreo y evaluación periódica de logros en el aprendizaje de los educandos, reformular los mecanismos de financiamiento del sistema educacional con mayor participación del sector privado, reformar los contenidos y prácticas pedagógicas en función de los nuevos soportes del conocimiento y los cambios en el mundo del trabajo, repensar el papel y la formación docentes, e introducir en las escuelas las nuevas tecnologías de información y conocimiento (TIC) (Cepal, 2003).

Con base en lo anterior, se interpreta que la reforma de la Ley 30 iniciada en el 2011 y los anteriores ajustes, obedecen a medidas pensadas para instancias industriales y financieras que requieren transmutar los derechos a servicios sociales, considerados estos últimos como fuentes de ingreso que deben ser

acumulados como objetos comerciales con la intención de hacer que América Latina ingrese a la competitividad del mercado de los anteriores, así sea como consumidor potencial.

La reforma educativa de Chile, iniciada a comienzos de la década pasada, ha tenido como instrumentos principales la descentralización del sistema, el subsidio a la demanda y la focalización de programas especiales de apoyo. En Costa Rica y en Perú, la reforma busca, sobre todo, cerrar las brechas entre la calidad de la educación rural-urbana, marginal-urbana y urbana no marginal y pública-privada. En Uruguay y en Honduras (países tan dispares en perfil educativo de la población), existe actualmente una fuerte preocupación por actualizar capacidades docentes. Hoy, la región enfrenta un doble desafío. De una parte, superar rezagos endémicos en materia de deserción escolar, bajos logros educativos y segregación en dichos logros por estratos socioeconómicos y por corte rural-urbano. Por otro lado, mejorar la calidad y pertinencia del sistema educacional a fin de que éste cumpla un papel estratégico en el tránsito de las sociedades nacionales hacia un orden global, competitivo y altamente interconectado, centrado en el paradigma de la sociedad del conocimiento (Hopenhayn, 2003, p. 4).

La Ley 30 de 1992 en su versión de diciembre 28 asume en sus primeros artículos que la educación es un servicio público social y cultural inherente a la función del Estado (artículo 2) y en el artículo tercero atribuye al mismo ente funciones de vigilancia de la autonomía universitaria, de conformidad con lo que reza en la Constitución. Lo anterior amerita una mirada reflexiva sobre las causas y consecuencias de la Ley 30 en las IES en el país a partir de su promulgación y en los últimos dieciséis años.

De manera general, se observa que el sistema de la calidad se complejizó pero la cobertura, ni el nivel de inclusión, ni la accesibilidad de grupos poblacionales con dificultades aumentaron.² La respuesta formal dice que desaparecieron las universidades que no pudieron cumplir con los estándares de calidad (ni en la figura del registro calificado de Conaces, ni en los procedimientos de acreditación voluntaria de calidad del CNA). Sin embargo, tomando esto como cierto, la paradoja consecuente es ¿de qué nos sirven ofertas universitarias de muy buena calidad si no pueden acceder a ellas grandes grupos poblacionales que debieran ser alfabetizados científicamente para aportar de manera inclusiva al desarrollo? Este interrogante no supone el contrario: no se esperan universidades de mala calidad con amplia cobertura. Lo que se interroga es la proveniencia del discurso de la calidad y las barreras económicas y sociales que evitan el surgimiento

2. Confirmar los datos del SNIES al 2011.

de otras que pueden influir en la monopolización del conocimiento de élites académicas (nuevas oligarquías académicas) excluyentes.

Cerca de once millones de estudiantes asisten a los niveles de preescolar, básica y media y millón y medio a educación superior; el Estado destina el año 2009 más de dos billones de pesos a la educación superior pública y más de doce billones de pesos del Sistema General de Participaciones a la atención de la población matriculada en preescolar, básica y media. En total, en 2008 la educación preescolar cuenta con 45.450 establecimientos (jornadas) oficiales y privados, la primaria con 54.993, la secundaria con 17.484 y la media con 12.537, atendidos por 432.166 docentes (Pinilla, 2009, p. 1).

El número de instituciones de educación superior a finales del 2011 se registran en el cuadro siguiente:

Cuadro 5
Número de instituciones y su carácter

Tipo de instituciones y carácter	Número
Institución técnica profesional	42
Institución tecnológica	51
Institución universitaria	109
Universidad	80

Elaboró: Vélez (2012). Fuente: SNIES 2011.

En los últimos ocho años han aumentado más las universidades privadas que las públicas: según el SNIES, 71 % públicas y el 29 % privadas (ver los informes del Obpes³ (2011). El número de las públicas es mayor en relación con el número de oferta y de evolución en los últimos años gracias a sus condiciones de accesibilidad e inclusión, las cuales se han adaptado en un porcentaje relativo a los cambios de la época.

En un país de 42 millones de habitantes como el nuestro (según el censo poblacional del DANE, 2005) solo hay 1.570.447 estudiantes matriculados en el sistema de educación superior en el nivel de posgrados. El informe reporta un descenso posterior al año 2002. El número de estudiantes de maestría y doctorado sigue siendo relativamente bajo para el 2009 (equivalente en doctorados a 1.631 estudiantes, según el SNIES). En estos sistemas organizacionales prima el discurso de lo administrativo sobre lo académico y se ha ido cerrando el sis-

3. Observatorio de Buenas Prácticas en Educación Superior (OBPES).

tema, lo cual va en contravía con una época que demanda mayor accesibilidad democrática en lugar de enclaustramiento.

En el 2011 se esperaba incrementar la cobertura y la accesibilidad con respecto a la que se presentaba en primera mitad del siglo XX en Colombia tal como lo señala Lerma (2007):

Durante la primera mitad del siglo XX en Colombia, la educación se caracterizó por la baja tasa de escolaridad, la falta de maestros su escasa o nula preparación, una alta tasa de analfabetismo, la poca inversión y prioridad en los diferentes gobiernos, la influencia de la Iglesia católica, la preponderancia de la educación privada fundamentalmente en la secundaria) y la oscilación entre las políticas reformas educativas descentralistas y centralistas (p. 9).

En consecuencia se prometió que para el quinquenio que seguía a los años cincuenta la educación mejoraría notablemente en este aspecto:

Entre 1976 y 1991 la preocupación de los gobiernos se centrará en mejorar los indicadores poniendo el énfasis en la capacidad cuantitativa del sistema para responder y atender la demanda (número de establecimientos, número de maestros, número de estudiantes matriculados, etcétera (p. 10).

Herrera de la Hoz (2010) subordina la cuestión de la financiación de la educación superior pública a un asunto secundario y deposita todo su interés en estrategias de privatización y continuidad de la estandarización de las universidades por medio de las medidas de acreditación de calidad.

Históricamente, Colombia ha replegado a un segundo plano el papel que tienen sus universidades en la construcción de una sociedad moderna. En la actualidad la tendencia no es diferente. Con respecto a los demás países latinoamericanos, sigue rezagado en temas fundamentales como el gasto público y privado en investigación y desarrollo, el número de científicos e investigadores por cada millón de habitantes y la cantidad de publicaciones técnicas registradas en revistas de impacto mundial sobre ciencia y tecnología (p. 1).

En consecuencia, el aporte en producción científica del país es bajo y el Gobierno busca subsanar esta deficiencia con enfoques comerciales del sistema en ciencia-tecnología-innovación-desarrollo, esperanzado en que la inversión privada participe con perspectivas de lucro en este aspecto.

Otro enfoques de apoyo mixto en empresas sociales y comunitarias, que contribuyan tanto en el aspecto formativo como investigativo de punta vinculado a la construcción de sociedad y a la resolución de problemáticas de equidad, accesibilidad e inclusión no son mirados con optimismo, aunque el movimiento

y enfoque de ciencia, tecnología y sociedad ha sido aplicado desde los años setenta en otros países, con un logro significativo en cuanto al mejoramiento de la democratización de la ciencia en algunas naciones de la región latinoamericana. Algunos países encontraron que si vinculaban e invertían en el desarrollo educativo de sus pobladores se mejoraban sustancialmente las condiciones de vida y el ingreso per cápita de sus ciudadanos, con consecuencias directas en el mejoramiento del capital social y humano.

Ante esta realidad, no es sorprendente que Colombia origine menos del 2 % de la producción científica de las instituciones de educación superior en Iberoamérica (escalafón iberoamericano Scimago, 2010). Las universidades de España, Brasil, Portugal, México, Argentina y Chile agrupan más del 90 % de dicha producción. Tampoco es asombroso que las instituciones de educación superior colombianas no figuren en los primeros puestos de los escalafones mundiales que miden la calidad (Herrera de la Hoz, 2010, p. 1).

Contrario al esquema actual que promueve el vínculo de la empresa con la educación superior en los aspectos de la investigación y el desarrollo, algunos estudiosos opinan que ello no es tan factible como lo anuncia el Gobierno actual y suponen sus antecesores. Moreno (2010) consulta autores como Decibe y Canela (2003), quienes dan cuenta de lo anterior de la siguiente manera:

El sector privado demanda escasa Investigación y Desarrollo. El principal problema que desalienta el avance científico y tecnológico en el país es un ambiente económico y productivo en el cual el sector privado se orienta hacia una especialización productiva que tiende a simplificarse más que a agregar valor basado en el conocimiento, como lo simbolizan tanto la expansión creciente de la producción y exportación de soja, como la relación entre los bienes que se importan -de alta incorporación de conocimiento- y los que se exporta -de baja incorporación de conocimiento. Ello se refleja en la inversión equivalente a un porcentaje ínfimo de sus ventas en Investigación y Desarrollo (Decibe y Canela, 2003; citados por Moreno, 2010 p. 10).

El autor sigue exponiendo las razones por las cuales las universidades latinoamericanas no pueden competir con las del primer mundo en sus vínculos y potencias productivas:

Grandes grupos económicos de las empresas militares, tecnológicas, químicas [...] han empezado a incorporar investigadores de las universidades [...] Las universidades de esta manera, sí son el nuevo circuito del conocimiento, pero no precisamente las latinoamericanas. Las grandes universidades como Yale, Cornell, MIT, Duke, Washington, Stanford, Columbia, Harvard, Johns Hopkins y Pennsylvania, entre las más importantes, son las escogidas por las multinacionales para generar y desarrollar el nuevo conocimiento (Moreno, 2010, p. 11).

Esta realidad contundente sobre la que se basa el argumento de reforma de la Ley 30 de 1992, dibuja un horizonte no muy promisorio para la relación CTI+D que afecta las expectativas de movilidad social de los profesionales que terminan sus estudios de pregrado y posgrado en el país. Para las poblaciones que no logran acceder a la universidad el panorama es aún más desalentador. Estas terminan por constituirse en una masa mal cualificada que ingresa la mayoría de las veces al mercado laboral informal.

Cabe concluir este aparte con una cita del informe por *El derecho a la educación. La educación en la perspectiva de los derechos humanos*, publicado por la Procuraduría General de la Nación, en el 2006, con el apoyo de Usaid:

La educación, siempre ha servido de bandera para los sectores políticos, que reconocen en el discurso que de su plena realización depende en gran medida el proceso de paz y reconciliación que todos añoramos. No obstante, más de dos millones de menores excluidos del sistema educativo, más de un millón de niños y jóvenes que no aprueba el grado que está cursando, cerca de cuatro millones que obtienen resultados medio-bajos y bajos en los exámenes de Estado y en competencias ciudadanas, alrededor de un millón de niños desplazados que sufren la discriminación y la exclusión en la escuela dada la ausencia de currículos adaptados a sus necesidades y 7.89 % de colombianos de quince y más años de edad analfabetas, además de preocupantes índices de baja calidad en los programas de educación superior evidencian una situación que reclama con urgencia atención prioritaria por parte del Estado y de la sociedad (Pinilla Pacheco, 2006, p. 14).

La Ley 30 de 1992. Causas y consecuencias de desarrollo en las transformaciones de la educación superior en Colombia

La Ley 30 –promulgada el 28 de diciembre de 1992– tuvo como fin la organización del servicio público de la educación superior y al ser posterior a la Constitución de 1991 debería cumplir en sus enunciados los derechos fundamentales que el pueblo, como constituyente soberano, pactó.

En su artículo segundo dejó claro que la educación superior es un servicio público, cultural e inherente a la finalidad social del Estado. Sin embargo, si bien es cierto que garantiza la autonomía universitaria, no lo es menos el hecho de que se reserva el papel de veedora de su calidad al ejercer la función de inspección y vigilancia. Según lo dispuesto por la Carta Política, básicamente la educación si bien es catalogada como un derecho social fundamental, no es objeto de protección por parte de la Constitución debido al carácter concreto

de la acción de tutela y la abstracción del derecho a la educación. De ahí que la Corte Constitucional suponga que la protección de dicho derecho se debe llevar a cabo mediante la adopción de políticas legislativas o reglamentarias (Carrillo González y Patarroyo Rengifo, 2009). Por ello, no hacer explícitas las condiciones de protección sino por la adopción de políticas deja huérfanos a los usuarios del derecho de los mecanismos de respaldo y sustentación necesarios a su cumplimiento.

De igual forma, el artículo quinto plantea las condiciones de accesibilidad para los que posean las capacidades requeridas y cumplan con las condiciones académicas. No se exponen aquí límites de ingreso por dificultades económicas o diferencias culturales o étnicas excluyentes. Se deduce que no hay posibilidad alguna de discriminación por razones de clase social, ingresos o raza. Sin embargo, Carrillo González y Patarroyo Rengifo (2009) afirman que no es tan evidente el hecho de que el Estado proteja el cumplimiento de los derechos sociales de los colombianos —como es el del ingreso a la educación superior— en razón a sus capacidades estrictamente académicas.

Frente a la omisión estatal en derechos sociales, basta recordar la preocupación expresada por algunas organizaciones afrocolombianas que evidencian un índice crítico de sus integrantes en las instituciones de educación superior, a pesar de la existencia de mandatos constitucionales, sentencias de la Corte Constitucional, leyes vigentes y recomendaciones de organismos internacionales que exigen acciones afirmativas de las directivas de los programas educativos, dirigidas a permitir el acceso y la permanencia en la educación superior de la población afrocolombiana [...] (p. 4).

Guzmán *et al* (2008), hacen constar que la segunda causa de abandono obedece a causas básicamente socioeconómicas, pero señalan, igualmente, que las primeras razones son de índole académica:

Los recientes resultados del seguimiento de la deserción estudiantil en educación superior demuestran que el principal factor determinante del abandono de estudios en Colombia se sitúa en la dimensión académica: está asociado al potencial o capital cultural y académico con el cual ingresan los estudiantes a la educación superior. Los factores financieros y socioeconómicos están a continuación, seguidos por los institucionales y los de orientación vocacional y profesional (p. 7).

Resulta sospechoso que se haga esta salvedad en un país con altos índices de pobreza e indigencia, según lo reportado por el último informe del PNUD (2010) en tres cuartas partes de la población colombiana. De otro lado, considerar la dimensión académica asociada al capital cultural, genera de por sí una diferen-

cía de posibilidades de acceso según los capitales culturales (simbólicos) que posean los grupos homogenizados en el estándar de saber urbano incluyente y los grupos que se encuentran por fuera de estos referentes. La pretensión de universalización del artículo quinto en lugar de ser democrática termina por centrarse en un estándar académico-cultural aparente normalizado en un país pluriétnico y cultural, como se califica a Colombia en la Constitución del 91. ¿Paradoja de la ley o de la realidad nacional educativa?

El reporte es contradictorio. Por un lado, señala que desde los años de enunciación de la Ley 30 (1992) hasta la fecha del documento (2009) aumentó la cobertura de ingreso de estudiantes al nivel de educación superior; pero de otro, se abandona muy tempranamente. Podría preguntarse reflexivamente en este sentido, entonces, si aumentó la cobertura o es solo apariencia dado el ingreso en masa a los primeros semestres de la formación de grado:

Uno de los principales problemas que enfrenta el sistema de educación superior colombiano concierne a los altos niveles de deserción académica en el pregrado. Pese a que los últimos años se han caracterizado por aumentos de cobertura e ingreso de estudiantes nuevos, el número de alumnos que logra culminar sus estudios superiores no es alto, dejando entrever con ello que una gran parte de estos abandona sus estudios, principalmente en los primeros semestres. Según estadísticas del Ministerio de Educación Nacional, de cada cien estudiantes que ingresan a una institución de educación superior cerca de la mitad no logra culminar su ciclo académico y obtener la graduación (Guzmán et al, 2008, pp. 9-11).

En los párrafos subsiguientes los autores subrayan la importancia de asumir esta problemática, porque una cobertura con calidad y equidad en los reportes de matrícula (solo de matrícula; no de permanencia ni graduación) sin el control de los índices de deserción disminuyen el impacto de crecimiento y mejoramiento del nivel, a lo cual se suma que los costos de las pérdidas financieras y sociales son altos para la sociedad.

Indirectamente, se ratifica que no ha habido un crecimiento de la cobertura en el sistema —como lo reportó el informe del Observatorio de las Buenas Prácticas en Educación Superior—⁴ ni en los programas de grado ni en los de posgrado. De otro lado, se valida con este testimonio que los factores socioculturales y económicos inciden en el acceso-permanencia en la educación superior por

4. Red de observatorios de buenas prácticas de dirección estratégica universitaria en América Latina y Europa. Informe Colombia. Mayo de 2011. Universidad de los Andes, Universidad del Norte, Universidad del Valle y Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Mayo de 2011.

parte de los colombianos. Los datos de matrícula cuando no se cruzan con los de permanencia y grado, pueden resultar engañosos o, dicho de otra forma, parcializados y por ello inexactos.

En el estudio de la Ley 30 y sus vínculos con el suspendido proyecto de reforma por la presión ejercida por el movimiento estudiantil, se comparan los enunciados que visibilizan la tendencia de privatización del servicio en lo que antes era un derecho (Constitución de 1886 y Constitución de 1991) y se explica que desde la Ley 30 se preparaba el texto para su liberalización y flexibilización económica del su fomento y financiación (Cuadro 6):

Cuadro 6
Política educativa

Ley 30 de 1992	Proyecto de reforma (2011)
Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior.	Por la cual se organiza el sistema de educación superior y se regula la prestación del servicio pública de la educación superior.
Art 1. La educación superior es un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral.	Art 1. La educación superior es un derecho, un bien público basado en el mérito y la vocación y un servicio público inherente a la finalidad social del Estado.
Art. 2. La educación superior es un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado.	Art 2. La presente ley organiza el sistema de educación superior, define sus principios, fines y componentes y regula la prestación del servicio público de la educación superior bajo el marco de la Constitución Política y la ley.
Art. 3 El estado[...] garantiza la autonomía universitaria y vela por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la educación superior.	El Estado, de conformidad con la Constitución Política de Colombia y con la presente ley, vela por la calidad y continuidad del servicio educativo, fomenta el acceso y la graduación de los estudiantes y garantiza la autonomía de las instituciones de educación superior.
Art 5. La educación superior será accesible a quien demuestre poseer las capacidades requeridas y cumpla con las condiciones académicas exigidas en cada caso.	Art 5. El Gobierno nacional, con la participación activa de quienes conforman el sistema, establecerá las políticas y reglamentará la prestación del servicio de educación superior; implementará permanentes y eficientes mecanismos de interrelación entre todas las entidades e instituciones que conforman el sistema y con los demás organismos del Estado y de la sociedad; velará por la calidad de la prestación del servicio y adelantará acciones para el fomento de la educación superior.

Elaboró: Vélez, 2012.

Para Vergara (2009), la Ley 30 representa una proclamación clara de la autonomía universitaria, tanto con el respaldo de la Constitución de 1991 como con la dimensión legal y de jurisprudencia, las cuales dan al contexto legal una dimensión de apertura y posibilidades democráticas.

Desde la Constitución de 1991 y la Ley 30 de 1992, esta autonomía está referida a las formas particulares de organizar el servicio, la elección de directivas y representantes y los planes de estudio en las universidades públicas. Esta autonomía se encuentra asimismo cuestionada por los indicadores de calidad que bajo la figura de acreditación voluntaria generan un perfil idóneo de calidad, el cual sugiere currículos disciplinares hegemónicos que posibiliten la acreditación internacional.

Cabe recordar que la Ley 30 en uno de sus artículos da origen a los procesos de calidad, preparando de esta forma la educación superior para que se establezca una competencia de mercado educativo con base en la estratificación que la certificación de calidad implica. Vergara (2009) menciona tres tipos de jurisprudencia que visibilizan el éxito de la figura en términos de la constitucionalidad que ella implica en la visión de derecho positivo :

Como se puede observar, la proclamación de la autonomía universitaria ha tenido en el derecho positivo colombiano, durante los años que tiene de vigencia la Constitución actual, un desarrollo que podríamos calificar de formidable... Esta realidad jurídica contrasta con hechos legislativos o normativos que empiezan a vislumbrarse desde hace aproximadamente siete años. En este período hemos asistido a un sistemático desmonte del reconocimiento constitucional de la autonomía universitaria y para ello no se ha modificado la Carta Política de la cual se han derivado los avances que antes se describieron, sino que más bien ello se ha hecho a partir de la expedición de normas, leyes y decretos del ejecutivo, que de un modo casi imperceptible para la ciudadanía en general, han propiciado vejámenes a tal garantía (p. 5).

A esta paradoja de la educación superior se la ha denominado “autonomía regulada o vigilada”, explicada de forma elocuente por los representantes del Estado en relación con la función de inspección y vigilancia que le compete al Viceministerio de Educación Nacional, como parte responsable del Ministerio de Educación Nacional.

Por lo descrito hasta el momento, se puede arriesgar como supuesto que la Ley 30 no ha sido asimilada en su eficacia social en sus sentidos democrático, asequible, inclusiva, autónoma y en su funcionamiento institucional.

Continúa Vergara ilustrando este supuesto al poner como ejemplos la Ley 749 de 2002, que postula la evaluación de los resultados de formación de la educación superior (Ecaes) y pensada, según algunos autores, para financiar el Icfes en la función de evaluador de la calidad formativa; y otras, como la que hoy es recogida en forma única por el Decreto 1295 de abril de 2010 en el cual se regulan unas condiciones para definir el permiso legal que permite que un programa profesional o posgradual pueda ser ofrecido.

Los procesos y propósitos de la evaluación de la calidad, que asumió el Consejo Nacional de Acreditación, exigían una normativa que los regulara y armonizara lo general/particular de cada autonomía universitaria, en un contexto internacional tendiente a los currículos únicos para poder generar movilidad entre naciones y hemisferios. Muchos fallos de la Corte Constitucional han favorecido la pervivencia de este principio de la Ley 30, lo que según Vergara ha enfrentado la rama legislativa y ejecutiva:

No obstante, resulta lamentable la manera cómo las exigencias de la Corte tratan de satisfacerse con esta ley; da la impresión de que la misma fue expedida más por cumplir con la formalidad de que aspectos fundamentales de la educación superior universitaria, como es el caso de la evaluación, sean regulados directamente por el legislador y no por el ejecutivo (Vergara, 2009, p. 6).

Wolff et al. (2008) en sintonía con lo hasta aquí dicho, citan:

El enfoque basado en el desarrollo humano y la “autonomía”, que es un elemento central de la noción de “sociedades del conocimiento”, debería permitir una mejor puesta en práctica de los derechos universales y las libertades fundamentales, mejorando al mismo tiempo la eficacia de la lucha contra la pobreza y la eficacia de las políticas de desarrollo. La dinámica política, económica y social subyacente al desarrollo de las sociedades del conocimiento pone de manifiesto la íntima relación que existe entre la lucha contra la pobreza y la promoción de las libertades civiles y políticas (p. 2).

Y esto precisamente es lo que se intenta identificar con el diagnóstico de la Ley 30 de 1992, vale decir, el nivel de coherencia que en la práctica institucional universitaria ha tenido en términos de contexto, derechos educativos, acceso, inclusión y equidad, porque en el plano del ordenamiento jurídico la norma puede cumplir con la legalidad democrática en forma eficaz, pero sus impactos sociales y el efecto de las libertades que promulga no son eficientes socialmente.

Las políticas públicas en educación y su relación con la educación superior

Los conceptos y prácticas de diseño de las políticas públicas se han vuelto un lugar común en el discurso de los actores sociales del país y se adscriben a diferentes enfoques técnicos y políticos enfocados más en la forma de organizar la incipiente y casi inexistente sociedad civil colombiana para su participación en la formulación, consenso y diálogo con las entidades gubernamentales respectivas. Según Aranguren (2011), “[...] la circulación o no de esta información (la de las denuncias o movimientos sociales) da paso al tabú que se registra alrededor de este agente que comenta, medita y negocia contratos o pactos con los centros de poder político y económico”.

El ámbito de la educación no es la excepción y a este respecto Colombia ha hecho eco a las políticas públicas que en América Latina se han venido promoviendo desde los años ochenta. El hábito político nacional de esa época no consistía en planear la economía o la política. Se trataba más bien de formular planes y programas coyunturales cuya duración era la del cuatrienio presidencial de turno y diseñados por funcionarios formados en el exterior del país, quienes copiaban muy bien las tendencias foráneas sin consultar las necesidades de los contextos nacionales.

En 1979 la Unesco concibe el proyecto principal de educación a largo plazo (año 2000) en consideración al llamado mundial a nivelar la cobertura de alfabetización de la población de todo el mundo, como lo preconizó por esa misma década Jack Dèlors en el famoso discurso *La educación encierra un tesoro*, cuya prioridad era continuar ejecutando el plan “educación para todos”.

En el 2001 (veinte años después) se reconoce que los ministros concibieron esta política como “una apuesta que ayudaría a resolver no solo los problemas educativos, sino que también procuraría la equidad social, consolidaría la democracia, sentaría las bases de un desarrollo duradero y alcanzaría la integración regional” (Unesco/Oreal, 2001. Cita de Pulido *et al.*, 2008, p. 30).

Un breve recorrido por las últimas tres décadas de la historia de nuestro país confirma que las políticas públicas en educación casi siempre se han gestado en relación con el efecto que las políticas públicas internacionales han causado en el comportamiento político nacional en las relaciones de dependencia económica, social y política que el país ha tenido con relevancia en las formas actuales de determinismos corporativos transnacionales como la banca multilateral.

De lo anterior da fe el informe que el Banco Mundial publicó en el año 2002 con el título de *Construir sociedades de conocimiento: nuevos desafíos para la educación terciaria* en el que consigna que:

[...] si se analizan los préstamos del Banco Mundial de las últimas tres décadas destinados a la educación, se observa que cerca de una cuarta parte del portafolio global de educación se ha destinado en forma sistemática a proyectos de educación terciaria. Antes del año 2000 los beneficiarios de préstamos para educación terciaria eran por lo general países de ingresos medios; clientes como Argentina, China e Indonesia, recibieron algunos de los préstamos más importantes para este fin (Banco Mundial, 2002).

Es evidente que el conocimiento se constituye actualmente en un medio de producción que agrega capital (riqueza) a la sociedad actual y por ello emergen las categorías de capital social, capital humano, capital intelectual y capital cognitivo, con el objetivo de incentivar en la sociedad consumidora de discursos los nuevos aprendizajes requeridos para enfrentar las TIC y los vínculos de las redes sociales como factor de acumulación de valor. El Banco Mundial se pronunció acerca de la nueva sociedad económica, cognitiva y social que empezó treinta atrás años y hoy se visibiliza gracias a las crisis económicas de las bancas nacionales (EE. UU., España, Italia, Portugal, Grecia y Chipre, entre otros):

La educación terciaria es fundamental no solo para crear la capacidad intelectual de la cual dependen la producción y la utilización del conocimiento, sino también para promover las prácticas del aprendizaje continuo necesarias para actualizar en forma permanente los conocimientos y destrezas individuales (BM, 2002, p. 17).

Al nuevo poder corporativo financiero transnacional no le interesa el sentimiento de identidad educativa nacional ni las soberanías, más allá de la posibilidad de generar sectores de mercado que aprehendan rápidamente la alfabetización digital contemporánea para apropiarse con competencia las necesidades del consumo informático, mediático y económico que de allí se derivan.

Haciendo un símil que puede parecer forzado para algunos, cuando nace la imprenta de Gutenberg y con ello la Iglesia dejó de ser la depositaria de los saberes, se satanizó primero al libro y a sus epílogos y luego, de forma concomitante, se generaron centros de estudio y aprendizaje de lectura con el fin de habilitar a un público masivo en esta nueva racionalidad industrial y del conocimiento que respaldó el Renacimiento, el nacimiento de la escuela, la modernización y la democratización del saber.

De vuelta a las reflexiones anteriores sobre identidad educativa, cabe afirmar que estas incidencias son válidas tanto para la educación inicial, media y vocacional, como para el nivel de educación superior. No es atrevido opinar sobre la condición de orfandad de identidad nacional y apropiación de la idea de país educativo, con el argumento de que su inexistencia se debe a lazos de dependencia muy fuertes que parten de la Conquista y perviven en la contemporaneidad. La nación de los últimos dos siglos no se encuentra arraigada ni en nuestros hábitos gubernamentales ni en los vínculos sociales débiles.

Así, es posible señalar que estos límites de las universidades latinoamericanas se relacionan con varios factores, entre ellos: que no es posible un verdadero sistema educativo debido a una falta de idea o proyecto de país; que no se ha logrado generar una “universidad latinoamericana” sino que esta ha sido históricamente un trasplante de universidad occidental; y por último, el doble juego internacional y nacional que ha generado que las grandes universidades de los países de América Latina sean a la vez centrales y periféricas: centrales a nivel nacional y periféricas a nivel internacional (Moreno, 2010, p. 11).

Pulido (2008) lo reseña en el texto realizado con otros autores: *Conceptos, opiniones y directrices para la formulación de una política pública participativa en educación solidaria*, referido a todo el sistema educativo nacional, pero en términos de que la figura permanente de reestructuración del sistema, los cambios en la legislación, los planes de desarrollo (en apariencia participativos como el Plan Decenal de Educación) los planes de estudio y los proyectos institucionales educativos, son una forma de replicar estas influencias y determinaciones situadas en los centros de poder externos (órdenes externos) en la vida educativa colombiana desde los años ochenta.

Estas políticas se han implementado gradualmente a través de la proliferación de leyes y normas como la Ley 30 de 1992, la Ley 60 de 1993, la ley 115 de 1994, la Ley 715 de 2001, el Decreto 1278 de 2002 y otras de regulación como el ya mencionado Decreto 1295 de 2010.

La intención de las políticas educativas que se promueven se repite en buscar focalización para atender a toda la población, en especial a los más vulnerables y excluidos por efecto de la concentración del capital en el Estado patrimonial que Colombia ha sido, como lo expresa Alfredo Molano. Con base en ello se busca que estas políticas –como indicadores de legitimidad– sean, en efecto, protectoras de derechos sociales y culturales como el de la educación y se centren en asequibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad, accesibilidad e inclusión (Tomasevski, 2004).

El objetivo de la última década (motivo de este texto y producto de la investigación interinstitucional referida) fue identificar y resumir los siguientes eventos de modificación del contexto de regulación y polarización de los conflictos en educación superior entre el sector público, el sector privado, las asociaciones de universidades, Fecode, los docentes universitarios y el reciente movimiento estudiantil, el cual marcó un hito en los movimientos sociales de resistencia de esta segunda década del siglo XXI (el movimiento estudiantil chileno es también referente de vanguardia de esta época), en busca de hacer extensivo el derecho a la educación superior gratuita por parte del Estado colombiano como uno de los requisitos de democratización del saber para el desempeño competente, posible e inclusive en la globalización y la mundialización de la cultura, desde la producción simbólica de capitales de conocimiento propios y alternos.

Las políticas públicas en educación en América Latina

Desde los años ochenta, el proceso de modernización y autorregulación vigilada de la educación superior se ha desarrollado con sutiles diferencias en todos los países de América Latina. Las figuras organizacionales y normativas se repiten en relación con la formación de docentes altamente calificados, la apropiación de la cultura de autoevaluación, los planes de mejoramiento, la calidad de la educación superior y el desarrollo investigativo y científico, para promover el progreso, la equidad, la inclusión en el sistema y el financiamiento mixto de las universidades.

En los años ochenta, la característica de democratización de la educación superior fue la expansión de universidades privadas que hicieron crecer el sistema en términos de cantidad y crear una accesibilidad a la población estudiantil que no alcanzaba a ingresar a la limitada oferta de la universidad pública. De otro lado, se buscó estratificar el sistema en los años noventa y caracterizarlo con base en la enseñanza para carreras técnicas, tecnológicas, profesionales y posprofesionales, tratando de ilustrar con ello que para cada público y condición socioeconómica había una oportunidad de formación e inserción en el ámbito laboral especializado.

De otro lado, se diversificaron las modalidades de formación en metodologías de educación presencial y a distancia, con la derivación práctica que muchas universidades implementaron en los programas de grado y posgrado como fue la semipresencialidad, que si bien no existía jurídicamente se aplicó como una presencialidad concentrada en la cual los públicos juveniles adultos vinculados

laboralmente pudieran seguir cualificándose, ya que el paradigma de educación permanente y continua así lo promulgaba, en el sentido de que quien no se titule con un posgrado no es competente ni académicamente ni productivamente.

Como ilustra Rama (2006),

[...] las profundas transformaciones ocurridas en las universidades latinoamericanas se hicieron visibles gracias a un proceso de masificación, feminización, privatización, regionalización, diferenciación y segmentación, que se sumó a los propios cambios de esas sociedades, transformadas por la urbanización, la revolución productiva y la apertura económica que variaron sustancialmente el rol y las características de los estudiantes (p. 43).

Si bien los países australes de la región se habían librado en esa década de los pesos de las dictaduras que controlaban y cerraban el sistema en términos de accesibilidad y libertad de cátedra o autonomía universitaria, los países andinos quedaron atrapados económicamente en la continuidad de gobiernos partidistas que poco invirtieron en salud y educación, dilapidando el erario en campañas proselitistas de partido y en preparar los cambios en la conformación del Estado, para abrirse a los mercados de Estados Unidos y Canadá mediante la modernización de sus constituciones y la pacificación del país gracias a negociaciones con los grupos en conflicto (Colombia y Perú).

Simultáneamente, el mundo occidental ingresaba a la etapa capitalista de la tercerización de la economía y asumía que los servicios educativos, culturales, recreativos, de alimentación y transporte reemplazaban la comercialización de los bienes de capital y financieros que eran de dominio exclusivo de los países del primer mundo. Lo anterior volcó la atención de la banca multilateral en la educación y la salud como sectores objeto de privatización y financiación potencialmente rentables, además de viables en la integración cultural de los países del tercer mundo con los del primero.

Las crisis financieras no se hicieron esperar. Fenómenos de enriquecimiento ilícito como el narcotráfico, inundaron rápidamente los mercados de capital de Colombia, Perú, Bolivia y Centro América con el subsecuente caos político, social y económico. Universidades privadas en Colombia no fueron ajenas en su financiación a estos dineros y en medio de una tensión económica fuerte se vivió una inflación incontrolable propia del gasto comercial.

La región se debatía entre los países que inauguraban tímidamente la democracia y los que intentaban sostener formas incipientes de ella, con la presión de modernizarse rápidamente para poder ser incluidos en los flujos comerciales de

los tratados de libre comercio. El promisorio mercado de la educación superior era pensado en función de diversos modelos universitarios como el napoleónico y el americano y una búsqueda de identidad latinoamericana hacía tránsito desde la experiencia de las universidades públicas a la floreciente y vertiginosa oferta privada que en la primera mitad del siglo XX era solo exclusividad de las comunidades religiosas.

La proclama colectiva por la calidad de la educación superior circuló ampliamente en los escenarios estatales administrativos y académicos en pos de resolver el triángulo identificado por Rama (2006) como calidad-costos-cobertura:

Estas tres variables están altamente correlacionadas en una ecuación educativa de tipo presencial, de tipo suma cero. Constituyen las aristas de un triángulo en equilibrio inestable, que establece una relación entre la cobertura —y por ende, los criterios y determinantes del acceso—, el nivel de calidad de la enseñanza, que determina sus estándares y definiciones, y los costos, que pautan las modalidades y posibilidades de su financiación por el Estado o los particulares (p. 47).

Casanova (1999) da cuenta de este contexto, pero especialmente se ejemplariza el abanico de estudiosos de las políticas públicas en educación comparada:

Ha de considerarse que los estudios comparativos sobre América Latina y el Caribe son relativamente recientes [...] existen otras interpretaciones que, surgidas de los propios actores de los procesos de decisión en la educación en la educación superior no rebasan el nivel descriptivo o de promoción oficial [...] (p. 158).

En un primer comentario concluyente sobre este asunto, que amerita ser profundizado por la argumentación visible del supuesto enunciado en este escrito acerca de la determinación de las políticas educativas internacionales sobre las nacionales expresada por una de sus investigadoras (Vélez, 2012), queda claro que la región en medio de la homogeneidad de la aplicación de la política conserva una heterogeneidad de los ritmos y formas como fueron implementadas en las últimas dos décadas del siglo XX y en la primera del XXI.

Casanova (1999) nos muestra, igualmente, cómo la educación superior ha estado en manos del Estado y de las oligarquías académicas religiosas y privadas desde los años ochenta y es objeto de una alta presión por parte de las nuevas normas para que se inscriba rápidamente en las lógicas del mercado, con excepciones prudentes como las que se presentan en Argentina, México y Brasil.

El autor de forma rápida describe cómo se dio el proceso en los diferentes países, cuya síntesis se muestra en el Cuadro 7.

Cuadro 7
Reformas de política educativa en Latinoamérica

País	Breve recuento del proceso de modernización	Hechos significativos
México	A partir de 1970 se da un cambio vertiginoso que continuó en 1990, el cual buscaba adecuar los modelos nacionales a intercambios más amplios. Implementación en 1982 del sistema nacional de planeación democrática.	Crecimiento. Diversificación. Disposiciones de regulación. Redefinición de los aspectos de financiación de la educación superior. Incremento del control burocrático y político. Creación de la comisión Nacional de evaluación (Conaeva)
Chile	En los años ochenta la dictadura militar reglamentó los cambios en el sistema organización de la educación superior por niveles. Formas mixtas de ejecutar la inversión pública y privada. Liberalización de las normas para incentivar la creación de universidades privadas o mixtas.	Diversificación del sistema en todos sus niveles, modalidades y extensiones. Diversificación de las modalidades de financiamiento. Diversificación de la oferta privada. Creación de la Ley orgánica Constitucional de Educación en 1990. Creación de la Comisión de Estudio y el Consejo Superior de Educación para la evaluación de la calidad.
Argentina	Luego de la dictadura, se restituyen en 1983 el sistema colegiado de administración de las universidades, la apertura del acceso a estudiantes y la gratuidad de la enseñanza, como parte de las figuras democráticas recién comenzadas. A partir de 1993, las reformas se han ido sucediendo de forma más amplia. Con el gobierno de los Kischner, después de la crisis del “corralito argentino” se han apoyado y difundido nuevas formas de financiación y subsidio estatal a la educación superior pública (más de veinte universidades públicas nacionales) y el Estado asumió nuevamente el gasto social que los europeos conservaron, especialmente en Inglaterra donde nunca liberalizaron sus mercados y reestructuraron un capitalismo de Estado.	En 1989 empieza el proceso de modernización. Se debate acerca de formas mixtas de financiación e ingresos a las universidades por costos asumidos por los estudiantes. Creación de la Secretaría de Política Universitaria. Flexibilización del régimen salarial de los docentes. Se establece por decreto la autonomía académica en aquellas universidades que hayan cumplido más de quince años. Creación de consejos regionales de planificación universitaria.
Brasil	La dictadura cae en 1985. En 1988 se promulga un decreto gubernamental que otorga la autonomía universitaria. Se enuncia la ley de educación que establece las directrices y bases de la educación nacional entre 1992 y 1993.	Modernización, apertura, liberalización.
Costa Rica	En la década de los ochenta, luego de acordar que el país fuera paradigma de desarrollo educativo y tecnológico, se dio una gran expansión de la inversión privada. Compromisos de financiación mixta estatal y privada.	

Elaboró: Vélez, 2012. Fuente: Casanova, 1999.

Como se observa, hay una réplica en cadena de las figuras legales de democratización de la educación superior, pero los datos que respaldarían la legitimidad de la accesibilidad, la equidad y la inclusión, deben consultarse con el objeto de determinar si la modernización y la cualificación de la diversificación aportaron a los niveles de participación en la formación gradual y posgradual de la región y por ende, en el mejoramiento de las condiciones de vida ciudadana.

Rama (2006) hace su ejercicio de modo sólido –siete años después– en el mismo sentido de Casanova (1999) y demuestra que la última década, ha sido propicia –en cuanto a educación superior– para la expansión de los organismos reguladores del Estado, que han sido el soporte institucional para la formulación e instrumentación de las políticas públicas. Señala, además, que en todos los países de la región –sin excepciones– se está reforzando la capacidad regulatoria del Estado mediante la creación de una nueva institucionalidad y la implementación de políticas públicas en la gestión de la cuestión universitaria, con base en una nueva concepción –basada en el bien público– de la relación entre la autonomía universitaria y la libertad de enseñanza (Cuadro 8).

Cuadro 8
Política educativa en Latinoamérica

País	Características de emergencia
Colombia	Reorganización del sector público. Creación del Viceministerio de Educación Superior, nuevo organismo de acreditación de estándares mínimos.
Bolivia	Fondo de mejoramiento de la calidad. Creación del Viceministerio de Educación Superior y de una agencia de aseguramiento de la calidad.
Centroamérica	Establecimiento de una agencia acreditadora regional y una agencia acreditadora de posgrados.
Brasil	Nuevo proyecto de ley de educación superior. Mecanismos de medición de la calidad. Agencia de evaluación de la calidad a nivel de pregrado. Políticas de incorporación a las universidades de los afrodescendientes.
Chile	Proyecto de Ley. Fondos de mejoramiento de la calidad. Internacionalización activa de la educación superior. Amplios sistemas de becas públicas para promover la equidad.
Cuba	Municipalización de la educación superior a partir de un vasto programa de creación de carreras cortas.
Costa Rica	Creación de la agencia de aseguramiento de la calidad (Sinaes). Establecimiento de acuerdos quinquenales entre las universidades públicas autónomas y el Gobierno para establecer pautas y compromisos
Honduras	Ley de transformación de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras.
Venezuela	Normas constitucionales y creación del Ministerio de Educación Superior. Creación de un sistema público paralelo. Nuevas formas de integración universitaria a través de las aldeas universitarias.

Versión: Vélez, 2012. Fuente: Rama, 2006.

El proceso anterior se da también en Uruguay, Paraguay, Ecuador, México, El Salvador, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago y Jamaica (Rama, 2006).

La generalización de la medida confirma que el Banco Mundial generó en el año 2007 junto con la Unesco un informe según el cual la educación terciaria es importante para fortalecer la gestión y reducir la pobreza:

[...] el banco aspira aplicar su extensa base de conocimientos y recursos financieros [...] al incrementar su capacidad para responder con flexibilidad a las nuevas exigencias de las sociedades del conocimiento, las instituciones de educación terciaria aumentarán su contribución a la reducción de la pobreza, gracias a los efectos económicos de largo plazo y a los beneficios asociados al bienestar generados por un crecimiento sostenido (Banco Mundial, 2007, p. 23).

Es decir, se esperaba que el mismo proceso de privatización de la educación superior generara empleo, capital e ingresos para subsanar las problemáticas de pobreza, de acuerdo con el axioma falaz de la economía capitalista de que a mayores necesidades, mayores satisfacciones materiales, mayor capital y mayor riqueza. Esto implica la creación de mecanismos autosostenibles de financiamiento de la educación superior avalados por las transformaciones normativas, como lo señala Casanova (1999): “Las reformas emergentes en la región han tendido a redefinir las formas de financiamiento (nuevos mecanismos de distribución y diversificación de fuentes) y han dado lugar a la creación de múltiples mecanismos y entidades de evaluación y acreditación” (p. 162).

Lo que preocupaba al Banco Mundial desde 1995 era el hecho de que el Estado había excedido sus funciones en el sector de la educación terciaria y era el momento de expandir aún más la autonomía del sector privado, dado que la educación, al igual que los servicios de cultura, recreación y salud, eran requeridos por los ciudadanos de finales del siglo XX, comoquiera que podrían transformarse en fuente de ingresos, al igual que el esquema de los derechos sociales, políticos y culturales en estas nacientes economías del siglo XXI. ¿Había una determinación de la economía para modificar la norma y el discurso en las prácticas de educación superior para los países de desarrollo moderado? Todo parece indicar que sí. Es decir, de manera anticipada las políticas educativas superiores —mal llamadas públicas— no nacen en el contexto de las determinaciones de las políticas sociales de una pretendida sociedad civil que reclama el derecho a una educación terciaria con calidad, sino que es un pretexto del sector financiero y privado para generar una necesidad pecuniaria y por ende una demanda de servicios que se ofertan como mercancías imprescindibles si se quiere participar del círculo (¿virtuoso?) del mercado.

Las premisas que según Casanova (1999) se exigían para la próxima década en este sector y región eran: un marco coherente de políticas (condiciones mínimas, acreditación de alta calidad, etc.); apoyo con incentivos orientados al mercado (políticas del Icetex o privatización del crédito educativo); y autonomía universitaria (regulada y vigilada por el Viceministerio de Educación Superior, que cambia su función al igual que el Icfes), las cuales, de forma repetida, se convierten en el discurso exasperante y multisituado de una mejor educación superior con menos posibilidades de accesibilidad en las prácticas reales, como se profundizará en el capítulo siguiente.

La conclusión que se avizora es delicada. No hay un consenso de la política pública en educación superior; no es el resultado de una concertación entre sociedad civil y Estado; no hay una mejora en el sentido de asumir este modelo de evaluación y estratificación de la oferta educativa. El sector privado no puede resolver el déficit fiscal de la educación pública y no es cierto aquello de que a mayor investigación o vinculación con el sector empresarial, mayor calidad y mayores ingresos.

El modelo implementado solo permite monopolizar como renglón de la economía la oferta privada de la educación superior, del mismo modo como inicia en el siglo XVI en América Latina la primera universidad regida por los dominicos en República Dominicana. Nuevamente, se trata de financiar y privilegiar la educación de las elites; enclaustrar los saberes científicos y tecnológicos actuales como en el medioevo lo hicieron los poderes eclesiásticos o los grandes señores feudales que poseían la tierra y patrocinaban a los pocos escribientes que necesitaban.

Tal vez la reforma la hacen aquellos requieren democratizar la ciencia, la tecnología y el desarrollo, para aumentar las competencias alfabetizadas digitales de los futuros consumidores de una información que circula gracias a la mediática/telemática de los portales de acumulación de la ciencia/información en su forma más digerible de producción de conocimiento como bases de datos.

En el capítulo siguiente se dará cuenta de las metáforas y representaciones con las que las instituciones de educación superior asumen estos discursos normativos y jurídicos, con el fin de generar discursos de resistencia y alternativos a los conceptos de calidad, democracia, equidad, accesibilidad posibles y legítimos para el grupo poblacional que casi siempre queda excluido de estas tendencias de concentración de la riqueza, que en este caso aparece como la ciencia y la tecnología transmitida y titulada por uno de los centros de institucionalidad llamada universidad.

Bibliografía

- ARANGUREN, Margarita (2011). *La sociedad civil: un tabú en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales.
- Banco Mundial (2007). *Colombia 2006-2010: una ventana de oportunidad*. Notas de políticas presentadas por el Banco Mundial. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo.
- CARRILLO, González y PATARROYO, Rengifo (2010). “La acción de tutela: exigibilidad antirracial en educación superior”. En: *Revista Vía Juris*, número 8. Bogotá: Fundación Universitaria Los Libertadores.
- CASANOVA, Hugo (1999). “Educación superior en América Latina: política y gobierno”. En: *Revista española de educación comparada*, No. 5. Madrid: Uned.
- GUZMÁN, Carolina; FRANCO, Jorge; DURÁN, Diana *et al.* (2008). *Deserción Estudiantil en la educación superior Colombiana, Metodología de seguimiento, diagnóstico y elementos para su prevención*. Bogotá: Viceministerio de la educación superior.
- HERRERA DE LA HOZ, César (2010). “El país está condenado a una educación superior de segunda”. En: *Un periódico impreso*, No. 140. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- HOPENHAYN, Martín. (2002). “Educar para la sociedad de la información y de la comunicación: una perspectiva latinoamericana”. En: *Revista Iberoamericana de Educación*. No. 30. Cepal, División de Desarrollo de la OEI. Consultado en <http://www.rieoei.org/rie30a07.htm> página 4.
- LERMA, Carlos Alberto (2007). *El derecho a la educación en Colombia*. Bogotá: Colección libros Flape.
- MORENO, Carlos (2010). Todo está por hacerse pero nada se hace en educación superior. Bruselas: Centre d’Etudes Sociales sur Amérique Latine (Cesal). http://www.estudiocaos.com/pdf/todo_hacer.pdf 67.
- PINILLA, Pedro Antonio (2009). *El derecho a la educación: una deuda exigible al Estado*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- PNUD (2003). Colombia. “Informe nacional de desarrollo humano, 2010. Colombia rural”. Préstamo BID 925/OC-AR. Pre II. Coordinación del Estudio: Oficina de la Cepal-ONU

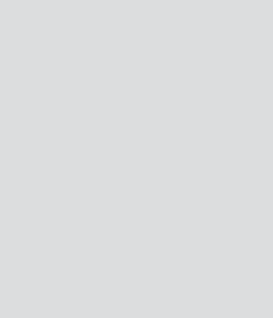
- PULIDO, Orlando (2008). *Conceptos, opiniones y directrices para la formulación de una política pública participativa en educación solidaria*. Bogotá: Dansocial, OEI, Fundación Universitaria Luis Amigó.
- RAMA VITALE, Claudio (2006). “La tercera reforma de la educación superior en América Latina y el Caribe: masificación, regulaciones e internacionalización”. En: *Educación y Pedagogía*, No. 46. Medellín: Universidad de Antioquia, Facultad de Educación.
- TOMASEVSKI, Katarina (2004). “Indicadores del derecho a la educación”. En: *Revista IIDH*, Volumen 40.
- VERGARA, Hernán. (2009). “De los Ecaes, la autonomía universitaria y el derecho” En: *Revista Electrónica Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*. Número 2. Universidad de Antioquia.
- WOLFF, Luis; GARCÍA, Pilar; PINEDA, Mario; OROZCO, Diego Loaiza y ARIAS, Luis. (2008). Programa de investigación sobre educación superior en Colombia. Grupo de investigación Escol. Universidad Nacional de Colombia. APUN-Medellín. Consultado en www.apun.com.co/documentos/doc91.doc.
- www.foro-latino.org/flape/producciones/.../06Colombia_Derecho.pdf p 24 y ss.



Capítulo 2

La Ley 30 de 1992 y las prácticas institucionales universitarias

Hernán Castillo • Napoleón Quintero
• Claudia Vélez de la Calle



Hernán **Castillo Rubio**

Licenciado en Filosofía y Letras por la Universidad Santo Tomás de Aquino. Magíster en Educación: Desarrollo Humano de la Universidad de San Buenaventura Cali. Diplomado en Docencia Universitaria por la Fundación Universitaria Católica Lumen Gentium Cali. Curso de cualificación docente en derechos humanos de la Fundación Universitaria Católica Lumen Gentium Cali. Correo electrónico: cisi-colombia@msn.com.

Napoleón **Quintero Caicedo**

Psicólogo de la Universidad de Manizales. Actualmente es estudiante de la Maestría en Educación: Desarrollo Humano de la Universidad de San Buenaventura Cali.

Antecedentes históricos de la educación superior en el siglo XX en Colombia y América Latina

La tradición latinoamericana del siglo XX en educación superior está marcada profundamente por la simbiosis Iglesia-Estado-mercado. En sus inicios, la religión católica sirvió como modelo para imponer el estilo de educación que requería la colonización española; actualmente, es la empresa la que genera el discurso administrativo de la rentabilidad que reemplaza el saber académico por el de la gestión.

Lo anterior ha definido un destino de desarrollo de la universidad latinoamericana actual, de tipo hegemónico y orientado por estándares de funcionamiento y calidad que no posibilitan la coexistencia alternativa de otros enfoques y dimensiones. La laicización educativa, pese a sus cuarenta y siete años de recorrido, no resuelve la necesidad de formación de toda la población colombiana; solo se logró un naciente proceso de secularización en la década de los treinta “[...] en que apenas en 1935, Colombia logra fundar una universidad pública divorciada de la Iglesia” (Kent, 2002, p. 11).

A su vez, se volvió un lugar común considerar que la formación profesional generaba movilidad social y por ende empleo automático. Igualmente, se compartió el prejuicio de que con el convencimiento dado por el pensamiento de la modernidad y transmitido por medio de la titulación que la educación superior ofrece, se lograba el acceso al desarrollo concebido como sociedad de bienestar donde se puede estar incluido solo por efecto de la democracia social con respecto a los beneficios del mundo de la ciencia y la tecnología en la segunda mitad y finales del siglo XX y la tensión entre educación superior pública y educación superior privada “[...] esto, es lo que, inclusive, justifica su control por el Estado, así como su financiamiento por el poder público” (Kent, 2002, p. 11).

La modernización de la sociedad implantó medidas que definieron los comienzos de las formas reestructuradas de financiamiento privado o mixto, la autonomía universitaria, la estructura disciplinar bajo control de las actividades académicas y la apariencia de la legitimidad social en los espacios consultivos y proyección

política de las instituciones de educación superior, como se describió en la parte final del capítulo anterior.

El modelo de educación superior que se ha conocido y defendido en cincuenta años se define como: “[...] un sistema orientado a la enseñanza” (Kent: 2002, p. 12) cuya postura académica se basa en la cátedra libre que sustenta la docencia/docente, posicionada en su ejercicio de magistralidad como si tuviera la “verdad”; es decir, el maestro universitario en su diálogo cerrado con el saber. El desarrollo de las demás funciones sustantivas (investigación, proyección social, bienestar, etc.) son de reciente aparición en nuestras universidades (finales de los años noventa).

A partir de los años sesenta, las universidades se orientaron hacia la formación profesional en carreras tradicionales (medicina, derecho, ingenierías, etc.) que según el pensamiento de la época, eran necesarias para los proyectos de desarrollo de las “subdesarrolladas” repúblicas latinoamericanas en las que reposaba un imaginario colectivo de prestigio disciplinar y ocupacional.

Schwartzman (1993) citado por Kent (2002), explica cómo las universidades latinoamericanas del siglo XX “[...] se organizaron como federaciones de escuelas profesionales dotadas de gran autonomía, que impartían carreras específicas, por lo cual no había espacio para una formación general no profesional, ni para la investigación básica” (p. 12).

Otra característica de las instituciones de educación superior caracterizadas fue la fuerte politización de la vida académica promovida por las organizaciones estudiantiles de corte izquierdista, ya que se juzgaba que a través de la educación superior se lograría la transformación social y el ingreso de los países latinoamericanos en la modernidad civilizadora: “El movimiento estudiantil agitó la vida universitaria y se constituyó como actor político de gran importancia en los procesos de transformación no solo de la educación superior, sino de regímenes políticos dictatoriales e incluso de la sociedad en general” (Kent, 2002, p. 13).

Si se busca definir el sector de la educación terciaria como precedente a la primera década del siglo XXI en América Latina, se podría afirmar que la época de la postguerra en Europa marcó un cambio en los paradigmas bajo los cuales se había desarrollado el discurso de la modernidad democrática, incentivado en décadas posteriores, el surgimiento de nuevas formas de comprensión de la realidad, que en el caso latinoamericano se puso de presente cuando los hijos

ilustres de la burguesía criolla regresaron de estudiar en el extranjero. Así, el mundo académico se vio traspasado por las nuevas corrientes de pensamiento:

Durante el correr del siglo, los cambios demográficos, la masificación de la educación media, la urbanización y la creciente importancia económica del conocimiento y de las destrezas, técnicas y profesiones y el incremento de la competencia de los mercados laborales cada vez más exigentes contribuyeron en conjunto a que la educación superior dejara de ser una institución educativa accesible a una elite y se convirtiera así en un factor vital para los planes de desarrollo nacionales y de movilización social (Rama, 2006, p. 37).

La guerra fría se trasladó a los escenarios universitarios y se alimentaba de la inconformidad política y económica que suscitaban los gobiernos criollos monopolizadores de los privilegios nacionales y de movilidad internacional, que en un panorama de analfabetismo letrado amplio sirvió de caldo de cultivo para imaginar el cambio social a partir del cambio de las instituciones educativas de segundo y tercer ciclo:

En la década de 1960, al calor de la Revolución cubana y de una amplia conciencia universitaria, se produjeron fuertes eclosiones estudiantiles en toda la región, el movimiento estudiantil organizado defendió claramente propuestas políticas asociadas al cambio social, asumió una actitud radicalizada y tomó la senda de la acción política (Rama, 2006, p. 42).

Interpretados estos sucesos cincuenta años después, es factible juzgar que la liberalidad estudiantil a su vez reprodujera la petición de modernización de las universidades latinoamericanas como un esfuerzo por democratizarla, con el argumento de que el imperialismo norteamericano impedía el desarrollo de la autonomía universitaria. Por ello, “[...] su principal bandera fue la cogestión, y del otro lado, los líderes científicos e intelectuales defienden la investigación y la transformación de la estructura y de las funciones de la universidad” (Kent, 2002, p. 15).

Los años sesenta y setenta fueron el periodo de las conquistas laborales democráticas actuadas por estudiantes, profesores y obreros, las cuales se vienen flexibilizando desde finales de la primera década del siglo XX; en sintonía con un país que requería industrializarse para dar cabida a las importaciones provenientes de Estados Unidos, Canadá y Europa. La educación superior experimentó estas demandas de la economía como el surgimiento de una nueva clase media urbana asalariada, para la cual la universidad representaba un importante canal de ascenso social, legitimación de nuevas posiciones y acceso a un nuevo mercado

de trabajo (Kent: 2002). Asimismo, la década de los setenta se caracterizó por la aparición de nuevas universidades, tanto públicas como privadas.

Al corriente de esta lógica, las reformas en educación se asociaron con el periodo de desarrollo económico de crecimiento y se presentó una gran expansión de la matrícula. Los años ochenta fueron conocidos por los historiadores sociales y educativos como la década perdida en el pensamiento de resistencia en el país. Docentes, estudiantes e intelectuales desencantados de los movimientos contraculturales de los sesenta y setenta, vieron con desilusión la elitización de la educación privada y la conservación del *statu quo* de una clase política dominante cuyas familias se perpetuaban con base en el prestigio que la formación en el exterior, sustentada en becas externas, otorgaba.

En contraste con lo anterior, Rama (2006) explica los motivos por los cuales el modelo elitista que había identificado tradicionalmente al mundo de la educación superior, desapareció:

La crisis económica de los Estados latinoamericanos fue tal vez la variable dominante que determinó la incapacidad del mantenimiento del modelo universitario exclusivista, en tanto el crecimiento de la demanda estudiantil no pudo ser cubierto por los limitados ingresos públicos. Este escenario abrió el camino a un nuevo modelo educativo, marcado por la mercantilización, la expansión de la educación privada y la diferenciación a través del aumento de las instituciones no universitarias (p. 46).

En la década de los ochenta, los distintos planes de desarrollo de los gobiernos colombianos de turno llamaron la atención sobre

[...] las bajas tasas de escolaridad, la ausencia de actividades de investigación y de extensión a la comunidad, la concentración de la oferta, la inequidad en la distribución de los aportes estatales, la desconexión con el sector productivo, la falta de articulación con los otros niveles educativos y los altos índices de desempleo, como los problemas más agudos de la educación superior (Caro, 1993, p. 15).

Aunque aumentaron las instituciones de educación superior de carácter privado, las universidades públicas reconfiguraron los niveles de exigencia para el ingreso de nuevas cohortes, por eso: “[...] el acceso a las instituciones de educación superior públicas se ha tornado más inequitativo con el establecimiento de barreras de ingreso y diversas restricciones al acceso irrestricto en base a cupos, exámenes e inclusive aranceles” (Rama, 2006, p. 72).

Se anunciaban de esta forma los argumentos contextuales para definir las nuevas políticas de modernización del sector educativo terciario y con ello la

necesidad de financiarlo (endeudarlo) para reestructurarlo y hacerlo susceptible a las figuras de modernización necesarias para ingresar al nuevo mercado. El concepto de calidad de las universidades americanas vinculadas a la empresa fue ganando presencia en la discursividad de las directivas académicas. La fórmula parecía clara:

Educación con calidad + investigación + relación con la empresa = desarrollo.

A continuación, el derramamiento hacia las capas poblacionales excluidas era fácil: o con su ingreso a niveles de formación técnica o tecnológica en cadena de formación, que les permitiera insertarse en el mercado laboral para luego profesionalizarse y posgraduarse (ciclos propedéuticos), o en permanente cualificación, en el esquema de educación no formal ahora llamado “educación para el trabajo y el desarrollo humano”.

De otro lado, se buscaron formas de desconcentrar la oferta tanto con el fomento de las instituciones de educación superior privadas, como con la expansión de la regionalización en la modalidad de la educación a distancia y el apoyo a centros regionales de formación en educación superior (Ceres). En las últimas dos décadas del siglo XX, se dio un cambio sustancial en la forma de concebir el acceso a la educación superior, al pasar de “[...] el modelo tradicional universitario del siglo XX, que vivió en los años de 1980 y de 1990 un vigoroso proceso de transformación debido al incremento de los establecimientos privados, a la diferenciación y regionalización de las instituciones, al aumento de la matrícula y a la reducción relativa del peso de la educación superior pública” (Rama, 2006, p. 62). Como consecuencia de lo anterior y fruto de la ampliación de la cobertura con la regionalización y creación de nuevas instituciones de educación superior (IE) muchas de ellas motivadas por intereses políticos que lograron la aprobación de universidades con varias seccionales por parte del Estado colombiano (tal es el caso de las universidades Antonio Nariño y Cooperativa de Colombia, para citar solo dos instituciones), generaron una nueva forma de entender el mercado de la educación superior en Colombia.

La educación se tornó más profesionalizada con la expansión privada, por cuanto en estas universidades –con honrosas excepciones– se produce poca investigación. Su actividad se orienta exclusivamente a la docencia dados los costos de inversión menores en el modelo de atención masiva magistral. En relación con la proyección social y las labores de extensión la oferta de cursos cortos, estos son resultado de nichos de demanda y no de la presencia de procesos académicos internos que se expresen por la creación de conocimientos especializados e innovadores, lo cual

refuerza el hecho de que sus docentes sean mayoritariamente de tiempo parcial y estén asociados al ejercicio profesional y no a la investigación (Rama, 2006, p. 74).

Otros de los fenómenos emergentes que la educación superior de la actualidad ha respaldado son la flexibilización en horarios, modalidades, criterios de ingreso, currículos móviles y cambios de modelos extensivos de formación por intensivos. El sector se volvió dinámico socialmente y económicamente en su diversidad produciendo así altas tasas de rentabilidad y dando lugar al nacimiento de una de las figuras de mayor influencia en la vigilancia y regulación del sector: el tecnócrata educativo.

En la década de los ochenta, la función política que se atribuía a la universidad tradicional (formación de la élite política dirigente) fue reemplazada por una función económica de formación de la moderna tecnocracia que requería la economía y en particular, del mercado de trabajo. La inversión en educación pasó a ser considerada, entonces, como inversión en capital humano con alta rentabilidad social. El proceso modernizador trajo consigo un crecimiento vertiginoso del sistema y el acceso de nuevos grupos sociales a la educación superior (Caro, 1993, p. 11).

Las jóvenes instituciones de educación superior (IE) privadas entraron a competir con las llamadas universidades tradicionales (Andes, Javeriana, Santo Tomás, etc.) y al ampliarse el espectro de instituciones de educación superior se hizo necesario ofrecer otras modalidades de educación diferentes de la presencial. Esta explosión de programas

[...] obligó a buscar nuevas alternativas curriculares para la creciente demanda por educación superior de parte de grupos sociales medios y populares como producto de la modernización. Este fenómeno produjo lo que se ha llamado el paso de la universidad moderna a la universidad de masa, a través de los programas de carácter intermedio, los tecnológicos, los nocturnos y los programas de educación a distancia (Caro, 1993, p. 15).

La proliferación de la oferta a su vez fue interrumpida por la competencia desmedida que se presentó en el mercado universitario, donde se hizo urgente (como argumento) regular la calidad de las instituciones para que no amenazaran la estabilidad de las tradicionales corporatividades educativas de las comunidades religiosas o las élites políticas, con lo cual se depuró el sector y se conservó el ejercicio del monopolio y la tradición.

Este breve recorrido permite ilustrar la forma como América Latina –y en nuestro caso, Colombia– asumió las recomendaciones de los órdenes externos

económicos y políticos. Cabe preguntarse, entonces, ¿realmente la calidad educativa permite el desarrollo y fomenta la equidad? Esta concepción estandarizada de calidad ¿es coherente con las condiciones contextuales de la población colombiana? ¿Cómo insertar al país en un enfoque sostenido de crecimiento y mejoramiento de la educación universitaria sin elitizar nuevamente este servicio? ¿Será que la educación técnica y tecnológica superior permite mayor accesibilidad y coadyuva a cerrar la brecha? A continuación, como parte de la forma como las prácticas institucionales universitarias incluyeron los efectos de la Ley 30 de 1992, se analizarán los cambios de este nivel.

La educación técnica y tecnológica en Colombia después de la Ley 30

Definir la concepción y lugar que ocupa la oferta de la educación tecnológica y técnica en el país en la primera década del siglo XXI, significa asumir dos enfoques comprensivos, a saber: el legal y el académico. Para algunos aún no es clara su forma de inserción en el proceso de profesionalización ya que sobre la educación a distancia pesa el prejuicio de ser considerada como formación de segunda calidad. La educación técnica y tecnológica es una modalidad educativa de formación para el trabajo que en Colombia tiene un enfoque más de tipo “[...] curricular e institucionalmente ha estado separada de las ingenierías y de las ciencias naturales” (Gómez, 1995, p. 45). Esta modalidad busca la formación de un talento humano calificado que tanto necesita el país para su desarrollo económico y social.

La propuesta no es nueva después de la Ley 30 de 1992. De hecho proviene de la década de los setenta, cuando a partir de la expansión de la tecnología educativa se dio fuerza a la creación y desarrollo de los INEM y los politécnicos nacionales a fin de formar una mano de obra calificada que pudiera operar los bienes de capital y tecnológicos que ingresaban al país en su momento de industrialización y desarrollo: “Los institutos politécnicos que nacieron a comienzos de los años setenta, comenzaron a ofrecer las llamadas carreras intermedias o de corta duración, las cuales fueron incluidas en las estadísticas del sector en 1975 como programas tecnológicos” (Caro, 1993, p. 21).

Empero, aunque se han depositado muchas esperanzas en que la formación tecnológica y técnica apoye el desarrollo científico del país, a excepción del SENA hay una inercia burocrática y un imaginario social de desprestigio que no potencia este tipo de formación, como sí sucede en Estados Unidos, Canadá y Europa.

En países como el nuestro,

[...] las posibilidades de progreso dependen fundamentalmente de la generación de su capacidad científica y tecnológica, como condición no solo para la apropiación creativa del conocimiento más avanzado a nivel internacional y su adecuación a las características económicas, sociales y culturales particulares, sino principalmente para la generación de nuevos conocimientos derivados de la capacidad endógena de investigación y desarrollo en el contexto único de esas características particulares (Gómez, 1995, p. 8).

Por lo anterior, es imperativo que la educación terciaria dé peso específico a esta modalidad formativa.

La oferta reciente que nace de los decretos 2566 de 2005 y 1295 del 2010 que reemplazó al anterior, fue una oportunidad para transformar el esquema educativo cerrado de titulación profesional de cinco años por ciclos propedéuticos, lo que produjo el acceso masivo que se esperaba pese a la poca maleabilidad de los programas profesionales en ciencias administrativas, comerciales e ingenierías, como nichos de continuidad formativa que buscaban hacer realidad el paradigma de educación permanente con el ritmo proyectado.

Las universidades tradicionales miran de forma peyorativa este tipo de formación y los “especialistas en el tema” atribuyen la baja calidad de esta educación a la ausencia de fundamentación conceptual en la diferenciación de la modalidad técnica de la tecnológica y a la ausencia de formulación de objetivos curriculares y pedagógicos que se persiguen en cada una. Este es el segmento de la educación superior en el que prevalece un sinnúmero de instituciones privadas de dudosa calidad, orientadas más por el principio del “negocio”, que por una preocupación real de preparar los técnicos o tecnólogos que necesita el país.

Lo anterior ha hecho que la formación tecnológica presente varias debilidades de percepción de prestigio como son: que sea sinónimo de formación técnica no formal; que la mayoría (más del 60 %) de los programas tecnológicos se relacionen con áreas del conocimiento que nada tienen que ver con la producción de tecnologías (administración, artes, educación, humanidades, etc.); y por último, que la mitad de los programas tecnológicos sean ofrecidos como programas nocturnos y a distancia (Caro, 1993).

No obstante este imaginario de minusvalidez científica, la educación tecnológica ha permanecido estable en su crecimiento dentro de la modalidad de educación superior y con tendencia a la expansión (Tabla 1):

La rápida expansión ha estado apoyada en un conjunto de expectativas sobre su contribución al desarrollo económico, a la productividad laboral, a la mayor adecuación entre la educación superior y la estructura ocupacional, a la diversificación de la oferta curricular y a la democratización del acceso social a la educación superior (Gómez, 1995, p. 10).

Tabla 1
Evolución de las IE según tipología

Tipo de institución	2000		2009	
	No.	%	No.	%
Institución técnica profesional	43	17 %	42	15 %
Institución tecnológica	48	19 %	51	18 %
Institución universitaria	85	34 %	109	39 %
Universidad	77	30 %	80	28 %
Total	253	100 %	282	100 %

Elaboró: Vélez, 2012. Fuente: Gómez, 1995.

Finalmente, poco se conoce sobre la calidad de la formación de los tecnólogos que egresan de las IE colombianas:

No se han verificado los supuestos sobre la identidad profesional del tecnólogo, ni sobre su demanda o necesidad ocupacional, ni sobre sus diferencias con el nivel técnico. Tampoco se han clarificado sus relaciones ocupacionales con el ingeniero y el científico y la justificación ocupacional del tecnólogo formado en el país no es convincente (Gómez, 1995, p. 10).

Tipificación de las instituciones de educación superior en Colombia

Según la Ley 30 de 1992, la educación superior en Colombia se ofrece en dos niveles: el nivel de pregrado y el nivel de postgrado. El nivel de pregrado tiene tres subniveles de formación, así:

- Nivel técnico profesional.
- Nivel tecnológico.
- Nivel profesional.

Pueden ingresar a los programas formales de educación superior a nivel de pregrado, quienes certifiquen ser bachilleres y hayan presentado el examen

de Estado. La constante en el siglo XX de este nivel y de otras modalidades fue su diversificación. Se pasó de un modelo exclusivista universitario a un modelo donde “[...] la masificación se dio más por la vía de las instituciones y los programas tecnológicos y el crecimiento de los programas nocturnos y a distancia. Entre 1975 y 1990, los programas nocturnos crecieron en un 125 % y los programas a distancia en un 39 %” (Caro, 1993, p. 13).

En el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), periodo 2000-2009, podemos constatar el incremento de las instituciones universitarias pero sumando las técnicas profesionales y tecnológica (93). Las instituciones de educación superior han sido una buena opción para que las anteriores evolucionen en su naturaleza, lo que evidencia en las 85 instituciones en el 2000 que pasaron a 109 en el 2009; además, se dio un leve crecimiento en el número de universidades que pasaron de ser 77 en el 2000 a 80 en el 2009.

Tabla 2
Evolución de las IES según tipología

Tipo de institución	2000		2009	
	No.	%	No.	%
Institución técnica profesional	43	17 %	42	15 %
Institución tecnológica	48	19 %	51	18 %
Institución universitaria	85	34 %	109	39 %
Universidad	77	30 %	80	28 %
Total	253	100 %	282	100 %

Fuente: Sistema Nacional de Información de la E.S. (SNIES) – MEN. 2012.

Según el SNIES, el 71 % de las IE son privadas y el 29 % públicas. En los últimos diez años las IE privadas han aumentado en un 17 %.

Como efecto de las dinámicas analizadas después de la expedición de la Ley 30 y dado el impacto que las políticas públicas en educación superior ha generado, se presenta un crecimiento de la oferta privada consecuente con la tendencia de privatización del sector (Tabla 3).

Concomitantemente se presenta el fenómeno propio de la cobertura de acceso a los estratos 1, 2, y 3 que ofrece la universidad pública. Así las cosas, aunque el número de IE privadas es mayor, la matrícula es superior en las IE públicas. Durante el periodo analizado, la matrícula evolucionó en las públicas de forma aumentativa. El cubrimiento de las IE estatales ha aumentó en contraste con

Tabla 3
Evolución de las IE según su naturaleza jurídica

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Oficial	79	79	80	81	81	74	74	81	81	81	29 %
Privado	174	182	187	189	190	190	196	197	201	201	71 %
Total	253	261	267	270	271	264	270	278	282	282	100 %

Fuente: SNIES-MEN, 2012.

la participación de las privadas, por el interés del Gobierno de incrementar su cobertura de atención. La matrícula ha crecido en forma constante gracias al aumento en el número de egresados de la educación media, que ha sido exponencial. Pero también debido a la potenciación del recurso público en educación y al llamado del Gobierno para que las universidades públicas diversifiquen su ingreso con ventas de servicios educativos que se constituyan en capital propio, de acuerdo con la tendencia de privatización de la universidad pública y la descarga del Estado de su exclusiva financiación (Tabla 4).

Tabla 4
Matrícula por sector

Año	Oficial	Privado	Total	Oficial (%)	Privada (%)
2002	416.722	583.426	1.000.148	41,67 %	58,33 %
2003	470.532	579.500	1.050.032	44,81 %	55,19 %
2004	541.274	572.452	1.113.726	48,60 %	51,40 %
2005	588.051	608.639	1.196.690	49,14 %	50,86 %
2006	661.612	622.453	1.284.065	51,52 %	48,48 %
2007	739.468	621.680	1.361.148	54,33 %	45,67 %
2008	827.259	665.035	1.492.294	55,44 %	44,56 %
2009	877.346	707.949	1.585.295	55,34 %	44,66 %

Fuente: SNIES-MEN, 2012.

Igualmente, se puede hacer el análisis de los efectos de estas determinaciones normativas con base en la matrícula por nivel de formación. En los datos suministrados por el SNIES (2012), los colombianos siguen prefiriendo los programas profesionales por encima de la formación técnica y tecnológica. Las especializaciones han tenido una fuerte disminución desde el año 2003 en la presentación de nuevos registros ya que las maestrías proporcionan más rendimientos económicos y académicos; las IE han reducido su oferta académica de

especializaciones, en parte por las políticas nacionales que privilegian las maestrías como programa de larga vida y formación científica, las cuales demuestran un crecimiento sostenido; sigue siendo preocupante el número de doctores que se forman en el país, el cuál, pese a la enunciación de su necesidad, no logra el estándar deseado para la fecha

Tabla 5
Matrícula por nivel de formación

Año	Doctorado	Especialización	Maestría	Técnica profesional	Tecnológica	Universitaria	Total
2002	350	55.023	6.776	54.806	128.177	755.016	1.000.148
2003	583	43.845	8.978	84.657	130.116	781.853	1.050.032
2004	675	39.977	9.975	120.496	142.394	800.209	1.113.726
2005	968	46.045	11.980	136.490	158.573	842.634	1.196.690
2006	1.122	47.513	13.107	171.338	175.748	875.237	1.284.065
2007	1.433	41.204	14.390	206.791	186.789	910.541	1.361.148
2008	1.546	46.349	16.617	224.024	239.798	963.960	1.492.294
2009	1.807	57.685	19.660	185.826	315.311	1.005.006	1.585.295

Fuente: SNIES-MEN, 2012.

Al contrario de las fortalezas que imponen las TIC y la sociedad del conocimiento, la educación presencial sigue siendo fuerte en relación con la educación a distancia o virtual. Son muy pocas las IE que le están apostando a la educación virtual cuando en el contexto internacional es lo que se impone, ya sea por desconfianza hacia esta modalidad de formación la cual va interrelacionada con la internacionalización de las universidades nacionales hacia las regiones latinoamericanas e iberoamericanas en primera instancia o por inexperiencia tecnológica. En este ítem se trata de responder al desafío no solo tecnológico, sino también organizacional y cultural de comprender que los centros de aprendizaje hace más de una década se están alejando de las formas presenciales de control académico tradicional.

Deserción

La deserción es un asunto a todas luces preocupante, más en un país caracterizado por las inequidades sociales que hacen que unos pocos logren graduarse de una universidad. En la Tabla 7 se observa una disminución progresiva de la deserción cada semestre/año. La percepción de las IE la sitúa entre el primero y tercer semestre en un 52 % aproximadamente y en todo el proceso en un

Tabla 6
Matrícula por metodología

Año	A distancia (tradicional)	A distancia (virtual)	Presencial	Total
2002	86.107	2.782	911.259	1.000.148
2003	83.820	2.426	963.786	1.050.032
2004	89.483	3.049	1.021.194	1.113.726
2005	100.845	2.926	1.092.919	1.196.690
2006	96.654	4.456	1.182.955	1.284.065
2007	122.286	6.063	1.232.799	1.361.148
2008	144.373	7.429	1.340.492	1.492.294
2009	175.920	9.909	1.399.466	1.585.295
2010*	188.012	10.180	1.493.605	1.691.797

Fuente: Fuente: SNIES-MEN.

12 % (¿contradicción de la información?). De todas maneras llama la atención el hecho de que la mitad de los que se matriculan en un programa no lo terminan satisfactoriamente. La meta que tiene el MEN para el año 2019 es llegar a una tasa del 25 %, razón por la cual está financiando una convocatoria para las IE que demuestren proyectos exitosos en la permanencia de los estudiantes.

Tabla 7
Deserción en educación superior

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Semestral	N.D.	16,5 %	15,8 %	13,1 %	11,5 %	10,7 %	12,1 %	12,4 %
Cohorte	52,6 %	51,6 %	48,4 %	48,3 %	47,8 %	46,4 %	44,9 %	45,3 %

Fuente: Fuente: SNIES-MEN, 2012.

Flexibilidad laboral de los docentes

El sector educativo no es el único que está cambiando sus reglas de juego laborales. La tensión registrada alrededor de las demandas de la sociedad del conocimiento de flexibilizar las formas de trabajo se ha convertido en una tendencia difícil de ignorar. Uno de los problemas estructurales que ha afectado a las universidades en el sentido de asumir cambios como el teletrabajo y la teleformación es la forma como se han orientado los procesos académicos: “La educación superior se ha centrado más en la distribución de conocimientos que en la generación o producción de ellos. La docencia universitaria así entendida

y practicada se traduce en capacitación o entrenamiento (no en educación o formación) para la producción de profesionales” (Caro, 1993, p. 15).

Pareciera que lo importante en el pensamiento de los directivos de las universidades fuera lo disciplinar y no lo pedagógico y desde esa perspectiva tradicional “[...] las metodologías pedagógicas no son tema central en las discusiones sobre la educación superior, cuando de ellas depende que se fomente o no el espíritu innovador, creativo y crítico, la curiosidad científica y la capacidad de resolución de problemas” (Caro, 1993, p. 20).

Según Moreno (2010) Colombia y Bolivia ocupan los más bajos lugares del coeficiente Gini en la región latinoamericana en cuanto a los sueldos y condiciones laborales de los docentes universitarios:

Figura 1

Listado de los países con mayor desigualdad según el coeficiente de Gini

Estrato de desigualdad	Países	Coeficiente de Gini
Bajo (0,451-0,470)	Uruguay	0,451
	Costa Rica	0,470
Medio (0,471-0,510)	Venezuela	0,490
	El Salvador	0,493
Alto (0,511-0,559)	Chile	0,520
	Argentina	0,526
	México	0,528
	Ecuador	0,531
	Paraguay	0,536
	Guatemala	0,543
	Panamá	0,545
Muy Alto (0,560 y más)	Bolivia	0,561
	Colombia	0,564
	Brasil	0,568
	Rep. Dominicana	0,569
	Nicaragua	0,579
	Honduras	0,587
Promedio simple		0,533

Fuente: Cálculos de los autores sobre la base de datos de las encuestas de hogares.

Fuente: Medina y Galván (2008).

Igualmente, en comparación con los estándares en EE. UU. y Europa, las jornadas de trabajo de los docentes en Colombia y Bolivia tienen una sobrecarga de nueve y veintidós horas, respectivamente.

En este nuevo marco donde prima la mercantilización de la educación superior, los docentes se han transformado en unos obreros del conocimiento que deben desempeñarse prácticamente como mercenarios que trabajan en varias universidades para completar un salario mínimamente digno: “La expansión del sistema de educación privada ha masificado en esa área el mecanismo de vinculación por horas (SIC) de docencia, y la ausencia de sistemas de seguridad para los docentes, que se han transformado sin deseárselo en empresas uninominales” (Rama, 2006, p. 64).

Así mismo, se han encontrado unos componentes contradictorios en el sistema de cualificación de la educación superior: mientras las universidades públicas y privadas se certifican, las condiciones laborales de estabilidad y salario de los docentes ocasionales o de cátedra empeoran. Esto nos lleva a plantearnos preguntas acerca de cómo se ejerce a este respecto el papel de vigilancia y control de la calidad a las IE por parte del Estado.

La respuesta es que parece nulo o invisible, sobre todo en un contexto en el cual bajo el argumento de la libertad de enseñanza

[...] se permitió una amplia creación de instituciones de educación superior, muchas de las cuales ejercieron prácticas perversas que derivaron en una libertad absoluta para abrir o cerrar programas, contratar profesores sin concursos ni credenciales, carencia de carreras docentes, aumento de los precios de las matrículas de manera arbitraria e incumplimiento de los mínimos requisitos de infraestructura (Rama, 2006, p. 68).

Caro (1993) nos presenta algunas cifras que muestran el grado de pauperización en que se encuentra la profesión docente desde hace más de cuarenta años. Entre 1970 y 1990 el número de docentes se incrementó en un 409 %, aumento mucho mayor en el sector privado (634 % frente al 248 % del sector oficial), el cual pasó de participar con el 42 % del total en 1970 al 60 % en 1990. Sin embargo, mientras la mayoría de los docentes del sector privado son de hora cátedra, en el sector oficial son de tiempo completo. No obstante, esa proporción ha venido en declive (59 % en 1975 y 46 % en 1990) en favor de los docentes de hora cátedra (30 % en 1975 y 43 % en 1990).

En las tablas 8 y 9 podemos ver que la mayoría de los docentes son de hora cátedra y no tienen un título de doctorado. Solo algunas universidades de las tradicionales poseen un grupo significativo de doctores y su número no tiende a aumentar.

Tabla 8
Docentes por nivel de formación

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Doctores	2.445	2.617	2.871	3.193	3.540	3.522	4.105	4.578
No doctores	80.897	87.686	89.666	95.143	97.066	98.623	105.539	105.910
Total	83.342	90.303	92.537	98.336	100.606	102.145	109.644	110.488

Fuente: SNIES-MEN, 2012.

Tabla 9
Docentes según su dedicación

Dedicación	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Tiempo completo	19.745	21.435	23.053	24.415	27.099	29.431	33.098	33.288
Medio tiempo	9.289	9.852	10.528	11.377	11.855	13.243	141.77	15.028
Catedráticos	54.308	59.016	58.956	62.544	61.652	59.471	62.369	62.172
Total	83.342	90.303	92.537	98.336	100.606	102.145	109.644	110.488

Fuente: SNIES-MEN, 2012.

Investigación

La investigación en nuestras universidades sigue siendo su talón de Aquiles, ya que investigar es costoso porque exige docentes de tiempo completo dedicados a desarrollar las líneas de investigación. “Una modalidad de medición del grado de desarrollo de la investigación está dado por la existencia de doctorados y maestrías. Sin embargo, la región tiene un nivel muy bajo de matrícula en estos niveles (Rama, 2006, p. 75).

Se han ensayado varias formas de invertir en investigación sin incrementar los costos. Mientras los docentes se sobrecargan con la función, el sistema de ciencia y tecnología del país se sofisticaba y hace inalcanzables los altos estándares de posicionamiento científico con base en los indicadores internacionales, tanto para grupos de investigación como para publicaciones indexadas.

Luego de expedida la Ley 30 de 1992, se generaron conceptos y diferenciaciones sobre la investigación propiamente dicha (científica) y la formativa. El CNA estableció en sus primeros momentos las distinciones entre ambas, replicando un poco y con la debida diferencia, las que existen entre ciencias básicas y ciencias aplicadas.

Las universidades tienen poca de la primera y mucha sin sistematizar de la segunda. Desde el 2000 y hasta el 2012, la consigna para las universidades privadas en Colombia era investigar, clasificarse en Colciencias, producir escritura, visibilizar la producción de saber y publicar. El engranaje se ha ensamblado rápidamente en el discurso administrativo/académico, pero en la práctica no se cuenta con los recursos financieros y el talento cualificado y vinculado para dedicarse con solvencia a esta tarea. A su vez, se enuncia tanto un discurso administrativo para cumplir con los criterios de calidad como para evidenciar que se es visible en el mundo académico nacional e internacional; sin embargo, ambas posturas son sospechosas por su intensidad.

Después de la Ley 30, las problemáticas en investigación como prácticas institucionales son variadas y ameritan una mirada atenta y cuidadosa. Finalmente, se puede afirmar con Rama que aunque tecnológicamente hemos avanzado en la apropiación de nuevas tecnologías, no ocurre lo mismo en nuestras universidades,

[...] las cuales asumen que la labor de investigación se sigue gestionando en función de modalidades tradicionales, que no toman en cuenta los cambios en los paradigmas tecnológicos, ni en las determinaciones que genera la nueva sociedad del conocimiento [...] El poder universitario sigue estando asociado a la matrícula y a las facultades, en desmedro de los elementos vinculados con la investigación y a la calidad de la docencia (Rama: 2006, p. 76).

Y tras una radiografía perfecta de nuestra situación agrega:

[...] Hoy la investigación en la región está asociada en las universidades públicas y privadas a la existencia de fondos concursables por parte de los organismos o de fondos nacionales de ciencia y tecnología, a los cuales las universidades y los centros de investigación, tanto públicos como privados, acceden en competencia. La contribución estatal a “investigación y desarrollo” es mínima y uno de los problemas centrales lo constituye la baja ciencia y tecnología local por parte del sector privado, que simplemente importa sus requerimientos (Rama, 2006, p. 76).

Conclusiones

La intención de estas aproximaciones era generar argumentos para alimentar una resistencia conceptual de carácter ethopolítico al desdibujamiento legal y práctico de la educación superior como un derecho inalienable de la humanidad desde el punto de vista de la necesidad de transmitir cultura, saber acumulado científico y técnico en todas las capas sociales y de generación en generación,

como un modo imprescindible de conocer para poder estar incluidos visiblemente en este mundo.

La posibilidad de adquirir la condición social de joven universitario, de estudiante, se ha vuelto más accesible, y aún cuando perviven fuertes injusticias en el ingreso, se han multiplicado enormemente las oportunidades de acceso, permanencia y egreso de la educación superior (Rama, 2006, p. 43).

Igualmente, aunque se reconoce que la pluralidad de ofertas en educación superior por criterios de modalidad, nivel y condición son una riqueza en un contexto de democratización de la educación superior, es necesario vigilar que estas potencialidades estén disponibles para toda la población colombiana en igualdad de condiciones de equidad, inclusión y acceso con calidad.

La educación superior cambió como resultado de la evolución de las instituciones hacia la multiplicación, la regionalización y la diferenciación de la creciente participación del sector institucional privado, la ampliación y diversificación del cuerpo docente, así como del aumento del número y variedad de los graduados (Rama, 2006).

Se trata, entonces, de armonizar las condiciones culturales con formas de saber/conocer diversas, con oportunidades inclusivas y respetando las diferencias de sujetos y colectividades para que se adquieran todos los acumulados de conocimiento, tecnología, arte y cultura que los seres humanos requieren para vivir en esta época con grados de movilidad creciente para todos los actores educativos.

Por estas mismas condiciones la internacionalización debería poderse leer (¿utopía?) exenta de las relaciones de dependencia que se han generado entre el primer mundo y el mundo llamado no alineado o de desarrollo moderado, como un intercambio de capitales intelectuales y humanos que apoyan la reconstrucción de tejidos sociales entre culturas y naciones a la luz de los lineamientos planteados de forma universal por la educación superior intercultural y diversa.

Ello implica la coexistencia de modalidades, niveles y articulaciones que se diseñen de forma flexible para acomodarse a los cambios vertiginosos de la sociedad del conocimiento, pero armonizando las tensiones que el desarrollo y los flujos de mercados corporativos financieros generan. Se trata de buscar el concepto y la práctica de la justicia y la democracia, aplicados al sector educativo terciario.

Finalmente, las políticas públicas en educación superior no pueden darse por mandato de la banca multilateral. Es la oportunidad de construir y consolidar

las necesidades, opciones y expectativas a nivel de la educación superior de una sociedad civil débil como es la colombiana, para desarrollarla como un diálogo entre Estado, sociedad e instancias políticas que permita generar leyes estatutarias alrededor de la educación superior para identificar de manera soberana sus aplicaciones y proyecciones de acuerdo con el diálogo global norte-sur, sur-sur.

Tal como lo expresa Rama (2006):

La nueva realidad de la educación superior está marcada por el inicio de la educación transnacional, que comienza a imponer un modelo tripartito donde coexisten la educación pública, la privada nacional y la privada externa. Una porción significativa de la nueva dinámica se caracteriza por el desarrollo de una educación virtual que al tiempo que incorpora las nuevas tecnologías de información y educación, formula nuevas concepciones pedagógicas basadas en modelos de simulación y un nuevo rol de los docentes (p. 144).

Bibliografía

- BERNAL, Jorge, A., (1994). *Integración y equidad. Democracia, desarrollo y política social*. Bogotá: Corporación S.O.S Colombia-Viva la ciudadanía. Tercer Mundo Editores.
- CARO, Blanca (1993) *Autonomía y calidad*. Ejes de la reforma de la educación superior en Colombia. Bogotá: Editorial Universidad de los Andes.
- CARRILLO, Diana y PATARROYO, Santiago. (2010). “La acción de tutela: exigibilidad antirracial en educación superior”. En: *Revista Via Juris*. Número 8. Bogotá: Fundación Universitaria Los Libertadores.
- GÓMEZ, Victor. (1995) *La educación tecnológica en Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad Nacional.
- HERRERA DE LA HOZ, César. El país está condenado a una educación superior de segunda. Unimedios. Em: <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/el-pais-esta-condenado-a-una-educacion-superior-de-segunda.html>
- KENT, Rollin (compilador) (2002). *Los temas críticos de la educación superior en América Latina en los años noventa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MORENO, Carlos (2010). “Todo está para hacer pero no se hace”. En: *Algunas consideraciones acerca de las condiciones salariales de los docentes Universitarios en América latina*. Consultado en http://www.estudiocaos.com/pdf/todo_hacer.pdf.

- GUZMÁN, Carolina; FRANCO, Jorge y DURÁN, Diana. (2008). Deserción estudiantil en la educación superior colombiana. Metodología de seguimiento, diagnóstico y elementos para su prevención. Bogotá: Viceministerio de la Educación Superior.
- PINILLA, Pedro (2009). “El derecho a la educación en Colombia: deuda exigible al Estado”. En: http://www.foro-latino.org/info_flape/El_derecho.pdf
- PINILLA, Pedro (2006). *El derecho a la educación. La educación en la perspectiva de los derechos humanos*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación. Procuraduría delegada para la prevención en materia de derechos humanos y asuntos étnicos.
- PÉREZ-MURCIA, Luis. (2007). “Diseño y ejecución de las políticas públicas educativas”. En: *Revista de estudios socio-jurídicos*. Vol. 9. No. 1. Bogotá: Universidad del Rosario.
- VERGARA, Hernán (2009). “De los Ecaes, la autonomía universitaria y el derecho” En: *Revista electrónica de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Número 2. Año 1*. Universidad de Antioquia.
- RAMA, Claudio (2006). “La tercera reforma de la educación superior en América Latina y el Caribe: masificación, regulaciones e internacionalización”. En: *Educación y Pedagogía*, No. 46. Medellín: Universidad de Antioquia, Facultad de Educación.



Capítulo 3

Teoría neoclásica
y neoinstitucionalismo:
el contexto político de la
reforma a la educación
superior en Colombia

Mauricio Montoya Londoño

Mauricio **Montoya Londoño**

Doctor y magíster en Filosofía de la Pontificia Universidad Javeriana. Profesional en Filosofía de la Universidad del Quindío. Doctorado en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. Docente titular de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de San Buenaventura Cali. Docente investigador del Doctorado en Educación de la Universidad Santo Tomás (2011-2013). Miembro del grupo de investigación Educación, derechos humanos y ciudadanía, de la Universidad Santo Tomás, grupo registrado en Colciencias (2011-2014). Miembro actual grupo Gipcodep y grupo de investigación y desarrollo en política educativa de Asociación Colombiana de Facultades de Educación

Correos electrónicos: mauriciomontoya@ustadistancia.edu.co; montoyam@javeriana.edu.co

Este capítulo es un producto de la investigación interinstitucional “Las políticas en educación superior en Colombia (1992-2010). Diagnóstico e incidencias en las reformas institucionales”, financiada por las Universidades Santo Tomás, Bogotá y San Buenaventura, Cali.

En el presente capítulo el lector encontrará un análisis descriptivo en torno a las características que definen tanto la teoría neoclásica en economía como sus repercusiones en los estudios políticos, dentro de un enfoque que ha sido denominado el neoinstitucionalismo. Aquí se asume la comprensión de las premisas básicas de la teoría económica neoclásica y del neoinstitucionalismo con el fin de hacer el análisis de tres aspectos: la manera como esta concepción de desarrollo afecta la política educativa en Colombia; la manera como la perspectiva de desarrollo –entendido como crecimiento económico– introduce el concepto de capital humano; y la relación entre las políticas educativas de la OCDE y lo que en las últimas tres décadas se ha denominado la constitución de la geografía de la economía y su relación con la perspectiva de innovación, ciencia y tecnología fomentada por la nueva política de la investigación en el país.

Elementos básicos de la teoría neoclásica

Como nos explican Arnsperger y Varoufakis (2006), la denominación de teorías neoclásicas se hace extensiva a las del equilibrio general, las evoluciones de las teorías de juegos, del equilibrio walrasiano, de la elección social (*Social Choice Theory*), de la industria económica, de la geografía económica, de la neoeconomía política (*New Political Economy*), del marxismo analítico, de la elección pública en economía (*Public Choice Economics*), y en general, de las teorías ortodoxas o *mainstream approaches*.

De acuerdo con Roll (2008), los fundadores contemporáneos de la nueva economía clásica son Robert Lucas y Robert Barro (universidad de Chicago) y Thomas Sargent (Universidad de Minnesota), aunque pueden encontrarse antecedentes en J. F. Muth. Roll considera que una de las fuentes fundamentales de los neoclásicos se encuentra en el concepto de conducta racional. En Wieser, la esencia del agente económico es la elección racional; en Mises y Hayek el término “conducta racional” es la base de la comprensión de la realidad económica. El postulado básico consiste en la determinación de la “expectativa racional” que resulta de analizar la conducta individual a partir del interés egoísta de satisfacer sus propios intereses:

La “expectativa racional” es la proposición de que los pronósticos afectan los resultados y estos las expectativas, causando así una “gratificación” de expectativas a expectativas. Los “agentes económicos” notarán en algún momento si cometieron algún error e intentarán revisar sus métodos de predicción hasta lograr el equilibrio, es decir, una situación en la que de hecho hayan dado forma a expectativas racionales (Roll, 2008, p. 557).

Para Roll, este presupuesto tuvo origen en la teoría de la clarificación del mercado de Adam Smith, modificada por Walras y representada en la actualidad por Arrow y Debreu. La importancia del principio de Walras es tal que Schumpeter ha dicho que este planteamiento es la carta magna de la teoría económica dado que permite abordar el problema central de la economía, el cual consiste en: “determinar las condiciones del equilibrio general” (Roll, 2008, p. 559). En consecuencia, este presupuesto de la expectativa racional se relaciona intrínsecamente con otro: la idea de que los agentes económicos racionales toman decisiones con base en la mejor información disponible, de tal manera que las decisiones que finalmente son implementadas son imparciales y racionalmente motivadas.

La doctrina pura del equilibrio macroeconómico y la teoría de las expectativas racionales conducen a que la teoría neoclásica defienda la existencia de un *laissez faire* extremo. En consecuencia, podemos afirmar que la teoría neoclásica asume una postura no intervencionista en el plano de la economía política. El argumento es explicado por Roll de la siguiente forma:

En términos teóricos, el nexo entre la nueva formulación de la tendencia inevitable de los mercados hacia una posición de equilibrio, y la proposición de las expectativas racionales (que la intervención de la autoridad es inútil, particularmente en política monetaria, pues inevitablemente será –tarde o temprano?– frustrada por los agentes económicos actuando bajo expectativas racionales) fundamenta un completo cuerpo de teoría no intervencionista (Roll, 2008, p. 558).

Desde una perspectiva complementaria, Arnsperger y Varoufakis (2006) asumen que las teorías neoclásicas defienden principalmente tres axiomas: 1. El individualismo metodológico (*Methodological Individualism*); 2. El instrumentalismo metodológico (*Methodological Instrumentalism*); y 3. El equilibrio metodológico (*Methodological Equilibration*).

En primer lugar, el individualismo metodológico se basa en una estructura de tipo analítico-sintética. Esto es, para analizar el fenómeno se parte de la racionalidad de los individuos con el fin de comprender la complejidad social a partir de su

síntesis. En otras palabras, la perspectiva neoclásica de la economía acepta la teoría del relojero que apunta a que los fenómenos funcionan como los engranajes y las ruedas de un reloj. Es importante mencionar que la teoría del relojero está basada en la premisa teórica de William Paley (2009) de que el funcionamiento del mundo debe interpretarse de manera análoga a como funcionan las partes de un reloj y en la perspectiva darwiniana de la selección natural. En general, las doctrinas neoclásicas asumen el individualismo metodológico como una explicación socioeconómica que debe buscarse en el agente individual. Esta característica hace que las teorías neoclásicas se encuentren en plena sintonía con el individualismo liberal anglo-céltico que establece de manera axiomática una separación entre el agente y la estructura. Esto determina, entonces, la interpretación de que las explicaciones socioeconómicas van del análisis del individuo a la estructura social.

En segundo lugar, de acuerdo con Arnsperger y Varoufakis (2006) tenemos el individualismo metodológico que gira en torno a la idea de que el comportamiento humano se fundamenta en el principio utilitarista de la búsqueda de la satisfacción mediante la maximización de las preferencias (*maximising preference-satisfaction*). Las preferencias se encuentran plenamente determinadas por los medios empleados y las creencias; simplemente, le ayudan al agente a determinar los resultados. Todo lo que los agentes expresan y hacen son instrumentos determinados por las preferencias y la búsqueda de satisfacción de los agentes. En este sentido, la teoría neoclásica es altamente consecuencialista⁵ en sus presupuestos ético-políticos, razón por la cual las teorías de David Hume que pregonan que los procesos de toma de decisiones se basan en las pasiones, las creencias y la razón; junto al principio de la búsqueda de la máxima utilidad del utilitarismo de Bentham⁶ y Mill son antecedentes directos de la teoría neoclásica económica.

-
5. Podemos afirmar con Smart. J. J. C y Williams (1981) que el consecuencialismo es la doctrina según la cual la bondad o maldad de una acción se establece a partir del análisis y el cálculo de las consecuencias de una acción sin importar si estas se aplican a prácticas establecidas, instituciones o leyes. Así, el consecuencialismo parte de las preferencias subjetivas de los agentes que toman las decisiones, pero su pretensión es normativa en cuanto cree que lo correcto depende directamente del bienestar resultante de una acción y no de la existencia o de la defensa de principios morales y políticos preestablecidos o tenidos por válidos en forma universal.
 6. La piedra angular del utilitarismo fue formulada por Bentham en su obra *Fragmento sobre el gobierno*. Se trata de la famosa frase: “la mayor felicidad del mayor número es la medida de lo justo y lo injusto” (Bentham, 1973, p. 3). Es decir, Bentham cree que es posible realizar una reforma moral si se concibe la máxima utilitarista como el principio de la ciencia política, de la economía política y en general del derecho. Para Bentham, la sistematización de las mate-

En tercer lugar, encontramos el equilibrio metodológico. La teoría neoclásica se basa en la imposición axiomática de la búsqueda del equilibrio producto de la transformación del individualismo metodológico en instrumentalismo metodológico. Ahora bien, en este último la determinación del comportamiento humano en torno a sus preferencias requiere un proceso de instrumentalización. Si el comportamiento humano es coordinado de tal manera que el comportamiento agregado proporcione una regularidad suficiente, es posible obtener predicciones sólidas. El equilibrio surge “naturalmente” como consecuencia de la instrumentalización de las elecciones racionales de los agentes y como corolario, la teoría neoclásica asume que el comportamiento humano oscila alrededor de un equilibrio analíticamente descubierto y el ejercicio investigativo consiste en cuestionarse acerca de la probabilidad de obtener el equilibrio debido a la tendencia del sistema de quedarse quieto o alejarse según las acciones y reacciones existentes.

Estos elementos de teoría económica conducen al fortalecimiento de una perspectiva de análisis y formulación de política pública denominada neoinstitucionalismo. Ciertamente, no existe una versión unívoca del neoinstitucionalismo; sin embargo, una de sus características principales consiste en la aceptación de las premisas básicas de la teoría neoclásica, incluida la teoría del agente principal. Esta tiene como meta la búsqueda de la eficiencia de las acciones de las instituciones bajo la premisa de bajar los costos de transacción mediante la eliminación de la mayor cantidad posible de incertidumbre y la implementación de un sistema que permita monitorear y controlar las transacciones de la manera más expedita posible (Parsons, 2007). A continuación se describen las características del neoinstitucionalismo como enfoque de análisis politológico y se analizan algunas consecuencias directas de su implementación en materia de política educativa en Colombia.

El neoinstitucionalismo

Roth (2009) sostiene que el institucionalismo tradicional ha sido fuertemente criticado por sus principios estáticos y lineales. La premisa de búsqueda de esta-

rias de cualquier ciencia puede ser denominada natural cuando se toman en consideración aquellas cualidades resultantes de las generalidades naturales al hombre. De tal manera, si consideramos que la búsqueda de la felicidad y del bienestar es el fin que todos los seres humanos persiguen, lo natural sería, entonces, que las decisiones políticas, económicas y jurídicas se basen en dicho principio para alcanzar la sociedad más justa.

bilidad traía consigo serias limitaciones al no apropiarse en forma adecuada del flujo constante de la vida política, de las transformaciones mismas que requerían las instituciones y en general, porque limitaba las posibilidades de innovación. Por el contrario, el enfoque neoinstitucional se caracteriza por el estudio de las instituciones como el marco en el que se desarrollan las actividades individuales, la acción colectiva y las políticas públicas dentro de un marco de innovación institucional, técnica y económica.

De esta manera, en la actualidad y de acuerdo con Roth, se da un movimiento que intenta superar la perspectiva tradicional del institucionalismo enfocada en el estudio de los entes político-administrativos, desplazando su interés de análisis de una concepción *state centered* hacia un horizonte teórico de interdependencia entre los diferentes actores que intervienen en una política pública. En consecuencia, para el neoinstitucionalismo una institución es entendida no solo como una estructura formal, sino como “[...] las reglas de procedimiento, los dispositivos de decisión, la forma de organización, las rutinas y el tratamiento de la información, sino también las creencias, paradigmas, culturas, tecnologías y saberes que sostienen, elaboran y a veces contradicen estas reglas y rutinas” (p. 37).

Sin embargo, no es posible hablar de neoinstitucionalismo como un enfoque unificado. Este posee al menos, cuatro grandes perspectivas que podemos identificar de la siguiente forma: el neoinstitucionalismo histórico; (el neoinstitucionalismo de la elección racional;⁷ el neoinstitucionalismo económico; y el neoinstitucionalismo sociológico.

El neoinstitucionalismo histórico asume que el objetivo de las reformas del Estado debe focalizarse en los rendimientos crecientes (Weyland (2008). Este, a su vez, se basa en el presupuesto según el cual es necesario crear y mantener las instituciones en un horizonte de larga duración y para cumplir sus fines las instituciones requieren, primero, de su consolidación. Aunque el neoinstitucionalismo histórico contiene un elemento fundamental y es la generación de hábitos y costumbres alrededor de la política, esta perspectiva se enfrenta a la restricción de los choques externos y al problema político de la búsqueda de la autopetruación de quienes se encuentran en el Gobierno.

7. Dentro del cual existe una conocida como neoinstitucionalismo cognitivo o psicológico, centrado en los procesos y las opciones de la decisión racional de quienes construyen la política pública.

Weyland señala, por ejemplo, que el carácter estable y la trayectoria predefinida que representa el neoinstitucionalismo histórico resultan problemáticos porque su análisis no tiene la capacidad de ajustarse al flujo constante de la vida política, ni siquiera, incluso, a la configuración de su propia dinámica; además de que el empoderamiento de quienes se benefician de los arreglos establecidos en la perspectiva de larga duración, termina creando obstáculos para el establecimiento de la innovación y transformación institucional. Afirma también el autor citado, que esa situación ha venido cambiando e institucionalistas históricos como Kathleen Thelen, reclaman la necesidad de adaptar y modificar las disposiciones institucionales. Otros politólogos como Avner Greif y David Laitin, cuya tendencia es el institucionalismo de elección racional, han venido cuestionando la premisa del equilibrio entre lo público y lo privado que defiende el institucionalismo tradicional. A pesar de ello –advierte Weyland– estos autores no defienden modificaciones substanciales.

Por su parte, el neoinstitucionalismo sociológico –nos explica Parsons (2007)– se desarrolla a partir de la sociología organizacional. March y Olsen afirman que las instituciones son los lugares donde se toman las decisiones con el objeto de solucionar un problema específico de la sociedad. En este sentido, el enfoque privilegia la capacidad que tienen las instituciones para “dar forma” al comportamiento humano:

[...] El orden político, como marco de instituciones y reglas, proporciona los parámetros del conflicto, la interacción de los participantes y la relación de los ciudadanos ocurren dentro de las fronteras de lo que se considera aceptable, legítimo y justo en cuestión de los medios (estrategias) y los fines (impactos) (Parsons, 2007, p. 253).

Ahora, nuestro interés teórico apunta en realidad al enfoque neoinstitucionalista que centra su análisis en la dimensión económica de las problemáticas sociales; tal es conocido como neoinstitucionalismo económico.

El neoinstitucionalismo económico

Mientras el neoinstitucionalismo sociológico toma en cuenta los valores, los contextos, los intereses y en general el *background culture* para la toma de decisiones dentro de las instituciones, el neoinstitucionalismo económico vuelve sobre la concepción clásica del liberalismo económico de la decisión racional basada en el egoísmo, el interés propio y las expectativas racionales de los individuos. Asimismo, se basa en el modelo económico de la disminución de los costos de transacción. Dado que los mercados implican intercambios de compra

y venta, los procesos internos y externos para llevar a cabo esas transacciones generan costos; este enfoque busca la disminución de los costos de transacción, la reducción de la incertidumbre, el incremento del control y el aumento de la eficiencia. Como nos explica Parsons:

En el principio fue el mercado. Los mercados implican comprar y vender. La economía de costos de transacción argumenta que la decisión de comprar y vender (es decir, participar en un mercado) no está libre de costos. Por ejemplo, es necesario obtener información; es necesario localizar a los compradores (clientes) o vendedores (proveedores); es necesario negociar con ellos los precios términos y condiciones; es necesario acordar contratos (costos ex ante) y es necesario darles seguimiento para asegurar su cumplimiento (costos ex post). Todo el tiempo se está tratando de disminuir la incertidumbre y aumentar el control de las transacciones (p. 354).

Para Kalmanovitz (2003) el neoinstitucionalismo económico enfatiza las reglas de juego de los agentes dentro de las dinámicas de las fuerzas económicas. Así, el conjunto de teorías denominadas neoinstitucionalistas hacen su propuesta a partir de la microeconomía y centran su discusión en la necesidad de bajar los costos de transacción con base en los siguientes presupuestos esenciales:

1. Maximización de la utilidad.
2. La racionalidad de los agentes en sus decisiones.
3. Una información perfecta frente a los bienes y servicios.
4. Una competencia adecuada entre ellos.
5. La existencia de “reglas de juego neutrales” para todos los agentes económicos y sociales que intervienen en una decisión, la cual conduce a su vez a una “clarificación de los mercados”.

Una de las falacias más sólidas que podemos encontrar en el punto de vista de la teoría económica neoclásica consiste en la autorregulación del mercado. Stiglitz (2010) describe cómo Franklin Roosevelt logró sacar la economía norteamericana de la gran depresión a partir de los postulados –planteados por Keynes– de aumento del gasto público para estimular la economía. Si bien Stiglitz reconoce que la preocupación por el déficit fiscal condujo a importantes recortes del gasto público, lo que demuestran la gran depresión de 1929 y la respuesta de Roosevelt es que los mercados no se autorregulan. Este mismo caso puede ser ejemplificado con la actual crisis económica mundial que tuvo su origen en la burbuja

inmobiliaria del 2006 y 2007 con las llamadas hipotecas *subprime* y la caída de importantes banqueros como Bear Stearns, Lehman Brothers y Merrill Lynch.

En su lugar, Stiglitz describe que autores como Franklin Allen y Douglas Gale proporcionan una convincente explicación según la cual en el cuarto de siglo que siguió a la Segunda Guerra Mundial no hubo crisis precisamente por la estricta regulación de la época. En los años ochenta, a partir de la implementación de políticas públicas por parte de gobernantes conservadores como Margaret Thatcher en Inglaterra y Ronald Reagan en Estados Unidos, se produjo un cambio en el paradigma político y económico:

Sorprendentemente, en los años ochenta la opinión de que el mercado se autorregulaba y era eficiente volvió a predominar, no solo en los círculos políticos conservadores, sino también entre los economistas de las universidades estadounidenses. Esta ideología favorable al mercado no correspondía ni a la realidad, ni a los modernos avances en la teoría económica, que también habían mostrado que ni siquiera cuando la economía se acercaba al pleno empleo y los mercados eran competitivos se asignaban de manera eficiente los recursos (Stiglitz, 2010, p. 285).

Para Stiglitz, la tesis de que el mercado es la institución más eficiente en la asignación de recursos se basa en el modelo de equilibrio general de Léon Walras. Según este pensador francés, la economía funciona en forma análoga a la física. Así, la pregunta por el equilibrio económico es interpretada bajo la perspectiva newtoniana, en la cual los precios y las cantidades determinan el equilibrio entre oferta y demanda. Esta tesis es esgrimida junto a la célebre frase de Adam Smith en el sentido de que la que la búsqueda del interés particular conduce a la obtención del interés general. Estos presupuestos metodológicos y epistemológicos dan lugar a que bien avanzado el siglo XX, Kenneth Arrow y Gerard Debreu planteen su teoría de la búsqueda de mercados de capital perfectos, los cuales a través de la competencia mutua, propiciarán la dinamización de la economía con base en las fuerzas financieras y sus intereses competitivos.

Uno de los aspectos de fondo del neoinstitucionalismo económico consiste, precisamente, en el presupuesto de la existencia de mercados perfectos y acceso a la información de manera imparcial e igualitaria que establecimos previamente como características de la teoría neoclásica en economía. A continuación, argumentaremos en torno a la relación intrínseca entre el neoinstitucionalismo y las reformas de política educativa en Colombia.

La implementación del neoinstitucionalismo en Colombia

La relación entre el neoinstitucionalismo y su implementación en Colombia a partir de los principios establecidos por las instituciones multilaterales se evidencian en documentos como *Colombia 2006-2010: una ventana de oportunidad. Notas de políticas presentadas por el Banco Mundial*. Se trata de un informe de carácter técnico presentado por el Banco Mundial en el 2007 que contiene un conjunto de recomendaciones técnicas para la implementación de determinadas estrategias dentro de la política pública. Frente al caso que nos concierne, a saber, la educación, el capítulo tercero titulado *Preparar a los jóvenes de Colombia para un mundo competitivo* manifiesta en forma explícita que los funcionarios del banco consideran que el gasto en educación del país es alto en comparación con los estándares internacionales y no obstante, esto no trae como consecuencia mejores resultados del sector. En forma explícita, dice el informe:

El mejoramiento ha sido lento en la última década y se ha visto disminuido por la reciente recesión económica, pero debe acelerarse con base en las últimas reformas. Debe evaluarse el impacto de estas medidas, en particular con respecto a equidad y calidad y deben identificarse otras intervenciones necesarias. Con el uso expandido de medidas en el lado de la demanda, pueden acelerarse las mejoras en equidad y calidad de la educación, capacitando a mayor número de pobres para salir de la trampa intergeneracional de pobreza/baja educación (Banco Mundial, 2007, p. 72).

Desde un punto de vista crítico, se reconocen tres aspectos importantes para el desarrollo de la educación en el país: el aumento de la cobertura, la búsqueda de la superación de la pobreza y el aumento de la equidad a través de la educación. No obstante, es importante preguntarse por el significado de la expresión “el uso expandido de medidas en el lado de la demanda”. Analicemos brevemente el problema de la demanda desde una perspectiva múltiple: la demanda entendida en un sentido general como formar a los jóvenes para las necesidades del país; la demanda entendida como la exigencia planteada por las fuerzas y dinámicas del mercado en una interpretación neoliberal del papel del Estado; la demanda que puede ser creada por una manera de interpretar el ejercicio de la política pública dentro de una dimensión neoclásica del desarrollo y la demanda entendida en clave de defensa de derechos constitucionales. Para el caso colombiano, de lo que significaría trabajar por la consecución de un Estado social de derecho desde una perspectiva que denominaré la demanda normativa. La pregunta es: ¿los funcionarios del Banco Mundial interpretan la exigencia de la demanda en esta

lectura compleja del concepto o, semánticamente, dentro del uso del lenguaje por ellos empleado existe una definición unívoca y cerrada?

Este asunto de la demanda se encuentra ligado a una perspectiva del desarrollo que para el caso nuestro se ha centrado en el argumento del crecimiento económico. Esto resulta problemático, porque como lo expresa Bernal (1994), desde la década de los noventa ha sido necesario abordar los problemas del desarrollo desde una perspectiva más amplia que la del crecimiento económico. Se ha requerido –según él– la construcción articulada de una democracia política, acompañada de un incremento del desarrollo económico sostenible que vaya de la mano de la equidad social. El motivo –diagnosticaba hace casi dos décadas– consistía en que Colombia era una de las naciones con los peores índices de distribución del ingreso del mundo y por lo tanto, donde la brecha entre los más ricos y los más pobres era mucho más extensa:

Mientras en Dinamarca, Holanda, Japón, Suecia y el reino Unido la relación entre el ingreso del 25 % más rico de la población y el 25 % más pobre es de cinco veces; en Corea del Sur y Tanzania de siete veces; en Venezuela y México de veinte veces; en Colombia es de treinta veces. Esto indica a las claras que nuestro país es uno de los que presenta peores niveles de distribución del ingreso del mundo o lo que es lo mismo, donde la brecha entre los más ricos y los más pobres es más amplia (Bernal, 1994, p. 11).

El problema de la existencia de un crecimiento económico acompañado de serias complicaciones en la distribución de la riqueza no es nada nuevo. Kuznets (1968), advertía desde finales de los años sesenta sobre el desbalance en términos de equidad entre aquellas naciones que poseían una infraestructura industrial de desarrollo y aquellas que se encontraban en su búsqueda. Kuznets argumentó la presencia de serias limitaciones en las adaptaciones internas de una nación en desarrollo en relación con su política exterior y planteó que una de las principales dificultades existentes obedecía a la tendencia natural de los economistas a concentrar en su propia disciplina todas las variables en juego en el camino de desarrollo de una nación. Asimismo, sostuvo que en el análisis debía incluirse otras cuestiones además de las referidas en forma explícita a las condiciones económicas, como las instituciones sociales y políticas y las barreras sociales y culturales.

En este orden de ideas, uno de los problemas de fondo parece hallarse en el paradigma mismo de crecimiento económico. Pues como Kuznets argumentó, desde 1955 en las primeras etapas de desarrollo de una nación se da una relación directa entre crecimiento y desigualdad; solo que después, una vez alcanzadas

mayores tasas de crecimiento, la curva de la desigualdad empezaría a decrecer. Así, la teoría económica es consciente de los niveles de desigualdad que ella misma genera. El otro problema radica en el argumento falaz de que una vez se ha obtenido el crecimiento económico deseado, el mercado mismo se encarga de regular los procesos distributivos. Esto se relaciona intrínsecamente con la tensión entre desarrollo y equidad, la cual parece encontrarse en la postura liberal de la desregulación de los flujos económicos y las dinámicas comerciales, que en términos neoclásicos significa guiarse por la mano invisible y la maximización de la utilidad por la vía de la eficiencia del mercado.

Sin embargo, no todos piensan en la “bondad” de la demanda y la oferta. De acuerdo con Williams (1998), desde finales de los años ochenta se presenta un cambio en el proceso de desarrollo económico a partir de un marcado análisis de carácter institucional. El punto central de este debate consiste en afirmar que el mercado no puede, por sí mismo, alcanzar los niveles de desarrollo propuesto. En esta perspectiva, el problema del desarrollo no descansa únicamente en las políticas económicas, sino en la creación de un ambiente institucional correcto para el desarrollo económico y el crecimiento económico sustentado.⁸

En este documento no podemos analizar la conveniencia o inconveniencia del desarrollo sustentado; nos interesa la tensión en torno al papel que debe ocupar el concepto de mercado dentro de los neoinstitucionalistas, como es el caso anterior de Williams. Ahora, esta perspectiva de argumentación que establece una relación directa entre desarrollo, crecimiento económico y la pregunta por la inequidad en la distribución, la encontramos en los planes de desarrollo de los dos últimos gobiernos.

El plan nacional de desarrollo (PND) del expresidente Álvaro Uribe Vélez consigna lo siguiente: “En términos de política social, el objetivo es la justicia distributiva y la reducción de la pobreza” (DPN,⁹ 2007, p. 29). De esta manera,

8. Williams (1998) señala que estas frases son problemáticas precisamente porque se emplean, en muchísimas ocasiones, en forma intercambiable y hoy se refieren a dos procesos distintos. Según Williams, la experiencia nos indica que podemos hablar de la existencia de crecimiento económico, pero ello no quiere decir que todos los países que alcanzaron un crecimiento están económicamente desarrollados. El desarrollo económico se refiere a procesos económicos más amplios, más complejos y más diversos. Subsiguientemente, el crecimiento económico se refiere a fluctuaciones más cortas que se encuentran dentro del desarrollo. El problema estriba en que ambos envuelven agentes del desarrollo y por esta circunstancia es difícil separar ambas nociones.

9. Departamento Nacional de Planeación.

llegamos a un punto muy significativo para nuestra indagación: el hecho de que el PND lleve a cabo una identificación entre la política social y la justicia distributiva. En segundo lugar, como lo indica el mismo PND existen dos principios universales en torno a la justicia social. El primero consiste en la focalización de los programas redistributivos hacia los beneficiarios más deseados; el segundo y literalmente: “La compatibilidad de incentivos: para los programas redistributivos deben minimizar las distorsiones en los incentivos” (DNP, 2007, p. 29).

Esto quiere decir que el PND considera políticas que gracias a un mayor crecimiento económico contribuyen a disminuir los niveles de pobreza. En forma específica, la segunda relación entre el crecimiento económico y el desarrollo con la dimensión de la equidad y la justicia distributiva se plantea en términos del mejoramiento de la distribución del ingreso:

Las nuevas teorías sobre este tema (la relación entre desigualdad y crecimiento) enuncian que la existencia de mayor equidad en la distribución del ingreso permite que las personas con menores recursos tengan acceso a mayores posibilidades de acumulación de capital humano y físico. Lo anterior redun­da en nuevas fuentes de crecimiento de largo plazo a partir de la inversión y de la innovación, a la vez que mejora la estabilidad macroeconómica, gracias a la diversificación en las fuentes de ingresos de los países. [...] La solución de tales problemas requiere una política estatal enfocada en dos ámbitos: la redistribución de los ingresos y el acceso a recursos de financiamiento. En primer lugar, el Estado debe promover la acumulación de capital humano, enfocándose en la actualización tecnológica y en la adaptabilidad de la fuerza laboral; también debe crear un ambiente propicio para la creación de nuevos proyectos productivos que absorban la fuerza laboral excedente. En segundo lugar, debe mejorar el acceso al crédito a los sectores menos favorecidos, poniendo especial énfasis en la transparencia del mercado de crédito, es decir, en el monitoreo de los proyectos de inversión y los mecanismos de protección al prestamista (DNP, 2007, p. 33).

En otras palabras, el PND considera que la sostenibilidad del crecimiento económico a largo plazo, demanda la existencia de acumulación del capital humano y lo califica como el mejor vehículo para corregir la desigualdad e incrementar la igualdad de oportunidades. En consecuencia, además de la dimensión del capital humano como una oportunidad de crecimiento económico, esta perspectiva debe ir acompañada de políticas sociales

Por ello, la necesidad de lograr las coberturas universales en salud y educación y las reformas en la educación superior y el desarrollo de la Banca de las Oportunidades están totalmente justificadas por la urgencia de consolidar el crecimiento de la economía y el mejoramiento de los índices de equidad (DNP, 2007, p. 33).

Esta perspectiva del desarrollo y de la construcción del capital humano no es muy diferente en el plan nacional de desarrollo del presidente Juan Manuel Santos. En Colombia es ampliamente conocido que el plan nacional de desarrollo *Prosperidad para todos: más empleo, menos pobreza y más seguridad*, está concebido para profundizar la introducción del país en las dinámicas de la globalización. Si las empresas colombianas logran conquistar los mercados internacionales es posible obtener un mayor crecimiento económico que repercuta en la disminución de la pobreza, la consecución de mayor bienestar y en progreso social:

El sueño de un país con empresas pujantes, social y ambientalmente responsables, que conquistan los mercados internacionales con bienes y servicios de alto valor agregado e innovación. Un país integrado a la economía mundial con una infraestructura y un entorno de competitividad que transforma las ideas en negocios, los negocios en empleo, el empleo en más ingresos, y por ende, en menor pobreza y mayor bienestar y progreso social (PND, 2011, p. 20).

Dentro del PND 2011, la pregunta por la equidad y la igualdad tiene un capítulo titulado, precisamente, *Igualdad de oportunidades para la prosperidad social*, constituido por tres partes: política integral de desarrollo y protección social; promoción social; y política para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia (DNP, 2011, p. 5). Por su parte, la política integral de desarrollo y protección social abarca las siguientes problemáticas: primera infancia; niñez, adolescencia y juventud; formación de capital humano; acceso y calidad en salud: universal y sostenible; empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos; promoción de la cultura; y deporte y recreación.¹⁰

La meta del DNP 2011 es la prosperidad democrática. Sin embargo, no es posible concebir una prosperidad democrática sin hacerse la pregunta por la formación de los profesionales en el país. Esta meta es descrita en términos del capital humano y ello demanda una “adecuación” del sistema educativo del país hacia una perspectiva de productividad y crecimiento económico. La propuesta del capital humano está ideada en forma explícita para la formación técnica y la

10. Por su parte, la promoción social abarca la red para la superación de la pobreza extrema (juntos), la política para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia y las políticas diferenciadas para la inclusión social, las cuales se divide en grupos étnicos género. Sin lugar a dudas, estos elementos desbordan por completo la capacidad de análisis que puede ser desarrollada en un documento de esta naturaleza. Haremos, entonces, una referencia a un elemento básico contenido en el pnd 2011: el programa de formación de capital humano.

razón instrumental; de ahí el papel y la preponderancia de asuntos como la evaluación por indicadores y la formación por competencias. En palabras del DNP:

Es indudable que la prosperidad democrática y “una sola Colombia” requieren de una educación fortalecida, de calidad y con pertinencia [...]. Por lo tanto, una formación de capital humano que contribuye al fortalecimiento de la democracia con ciudadanas y ciudadanos cívicos y tolerantes que apunte al desarrollo continuo de sus competencias básicas y las laborales y que articule el sector educativo con el sector productivo, permitirá a la población ser más competente y competitiva para alcanzar los objetivos de cerrar las brechas e impulsar el desarrollo nacional (DNP, 2011, p. 270).

Una de las contradicciones de la política educativa en el país estriba en que el DNP 2011 parece incorporar la pregunta por la formación ciudadana y de búsqueda de la equidad:

[...] La educación con calidad requiere entonces formar ciudadanos con valores éticos, respetuosos de lo público, que ejerzan los derechos humanos, cumplan sus deberes sociales y convivan en paz, e implica ofrecer una educación que genere oportunidades legítimas de progreso y prosperidad, que sea competitiva, que contribuya a cerrar las brechas de inequidad, centrada en la institución educativa, que permita y comprometa la participación de toda la sociedad en un contexto diverso, multiétnico y pluricultural (DNP, 2011, p. 270).

Es difícil no estar de acuerdo con lo formulado por el DNP 2011. El problema está en la parte operativa, porque en él se señala en forma directa que el compromiso con la educación con calidad es la prosperidad económica y esto no necesariamente se traduce en desarrollo humano o en una distribución justa.

La premisa del capital humano se queda corta no porque normativamente no se relacione con una dimensión social de la gestión y del gasto público, sino porque su implementación establece una prioridad alarmante de los elementos que tienen una mayor captación por el mercado y las dinámicas económicas y la introducción de un deterioro progreso de la dimensión humana y social del desarrollo en la implementación de la política.

La política educativa de la OCDE y la innovación para el desarrollo económico

El otro referente importante para la reestructuración de la política educativa en el país, lo constituyen los lineamientos para el desarrollo científico, de educación

y tecnológico de la OCDE (2008) establecidos en el documento *Research and Innovation in Tertiary Education Pointers for Policy Development*.

En primer lugar, en torno al mejoramiento de la difusión del conocimiento la OCDE considera necesario promover la difusión del conocimiento y fortalecer la comercialización a través de la instauración de sólidos derechos de propiedad intelectual. También se requiere evaluar el efecto de las oficinas de transferencia de tecnología (OTT) en las instituciones de educación superior y fomentar las capacidades de difusión y actividades interactivas de apoyo de la educación superior (TEI por sus siglas en inglés).

En segundo lugar, la OCDE se propone mejorar la interacción y la colaboración entre las instituciones de educación superior en los países y entre naciones. Este objetivo se pretende lograr a través de las siguientes acciones: 1. Desarrollar la colaboración entre las instituciones que conforman el sector de la educación superior y las empresas y organismos públicos de investigación. 2. Promover que todas las instituciones de educación superior –incluidas las no profesionales– sean sensibles a las necesidades de la industria para proyectos de cooperación tanto nacional como internacional. 3. Garantizar que las pequeñas y medianas empresas y en general las empresas de todos los sectores tecnológicos, sean tenidas en cuenta para el diseño de nuevos programas académicos. 4. Fortalecer los lazos entre Universidad y Empresa a través de acciones concertadas (OCDE, 2008).

En tercer lugar, fomentar la movilidad nacional e internacional. Esta meta se obtiene proporcionando incentivos para facilitar la movilidad intersectorial entre las empresas, las instituciones de educación y los organismos públicos de investigación; facilitando escenarios que permitan superar las barreras culturales y estructurales, para atraer tanto a estudiantes como investigadores extranjeros; y creando entornos atractivos de investigación en IE que cuenten con la infraestructura requerida para llevar a cabo procesos de investigación.

En cuarto lugar, la OCDE busca mejorar las perspectivas profesionales de los investigadores a través de las siguientes acciones:

1. Mejorar de la flexibilidad de las políticas públicas de empleo en el sector.
2. Garantizar que los salarios sigan siendo acordes con otras profesiones.
3. Supervisar la oferta y la demanda de recursos humanos para la ciencia y la tecnología y mejorar la información sobre los desajustes de oferta y demanda y las tendencias del mercado de trabajo.

4. Mejorar la formulación de políticas relevantes sobre recursos humanos en ciencia y tecnología (RHCT) (OCDE, 2008).

En quinto lugar, la OCDE tiene como meta que las naciones garanticen aquellas competencias profesionales que permitan alcanzar la innovación. Para ello, es necesario que combinen las habilidades técnicas con las capacidades de resolución de problemas y de comunicación y desarrollen habilidades de gestión. Así mismo, las instituciones de educación superior deben formar a sus estudiantes con habilidades flexibles y transferibles en términos de competencias.

En sexto lugar, la OCDE argumenta sobre la necesidad de crear y mantener una infraestructura de investigación adecuada. Para ello recomienda mantener y actualizar regularmente los instrumentos, materiales e infraestructuras requeridas para el desarrollo de la investigación. De igual forma, aconseja establecer políticas de colaboración entre los países con el fin de crear procesos cooperativos de producción científica.

En séptimo lugar, la OCDE trabaja en pro de herramientas tales como articular las políticas de educación y formación con las políticas de infraestructura y la inserción de las empresas en un mercado globalizado.

En octavo lugar, la OCDE señala que se deben mejorar los métodos de selección de las prioridades en los procesos de investigación de los países. Para lograr este objetivo se requiere establecer relaciones entre el conocimiento especializado y la innovación; garantizar que el sistema de la educación superior conserve la diversidad suficiente para responder a las necesidades futuras del sistema de innovación; lograr un equilibrio entre el apoyo a la investigación básica y aplicada; articular la existencia de centros de excelencia de educación superior con las prioridades nacionales de la industria y mantener la flexibilidad suficiente para apoyar las áreas emergentes; ampliar los criterios utilizados en la evaluación de la investigación y el desarrollo, incluida una amplia gama de indicadores de resultados que permitan garantizar la calidad de la investigación; e introducir otros mecanismos de evaluación, tales como la revisión de pares académicos para complementar la evaluación mediante indicadores.

En noveno lugar, la OCDE advierte sobre la importancia monitorear la financiación de los proyectos y llevar a cabo procesos mixtos de financiación que incluyan la formación de investigadores.

En décimo y último lugar, señala la importancia de fomentar una política de investigación e innovación coordinada, en la que las instituciones de educación

superior jueguen un papel más decisivo en la soluciones de las metas globales. Para ello es igualmente necesario que se dé una coherencia y coordinación entre la política del Gobierno y las acciones de las instituciones que forman la educación superior.

Estas directrices de la OCDE permiten comprender la perspectiva del Gobierno en la inversión en TIC, dada la prioridad establecida en términos de la positivización de la investigación científica en Colombia. La restructuración de la política de investigación de Colciencias está directamente relacionada con los principios de formulación de política pública que plantea la OCDE. Así, importa considerar la forma como las políticas públicas en educación están planteadas en términos de una visión del desarrollo heterónoma y su efecto sobre las reformas educativas. Así mismo es importante cuestionarse no solo por la instauración de la nueva geografía económica, sino también por el papel que tiene la educación dentro de la búsqueda del desarrollo.

De igual forma, es pertinente recordar que no se trata de una política nueva. Méndez (1997) enfatiza la importancia que la ciencia y la tecnología ha tenido en el siglo veinte en cuanto a las dinámicas económicas, la internacionalización del capital, la aceleración histórica y su efecto en el concepto de geografía económica. La denominada Tercera Revolución Industrial o revolución microelectrónica de las últimas décadas, concretada en el diseño y producción de circuitos electrónicos, semiconductores, microprocesadores y el desarrollo constante de chips, entre otros, modifica el concepto de distancia porque conduce a la eliminación de barreras de tiempo y espacio. En el contexto de la globalización se origina así una perspectiva de optimismo en las lógicas económicas, en cuanto se asume que progresivamente alcanzamos un mundo libre de barreras espacio-temporales.

Así, por ejemplo, en el plano geográfico una de las ideas más repetidas en los últimos años ha sido la referencia a un mundo futuro progresivamente liberado de las exigencias de la concentración espacial, en el que una pléyade de cibernautas podrá trabajar en su domicilio y disfrutar de buena parte de su tiempo de ocio en ese hogar electrónico, conectado a las redes telemáticas y los equipos multimedia, tal como a principios del siglo XX predijeron otros visionarios, fascinados por el efecto combinado que el teléfono, la electricidad y el automóvil podían ejercer para el desmantelamiento de unas aglomeraciones urbano-industriales tan costosas (en términos económicos y sociales) como innecesarias en la nueva era tecnológica que se anunciaba (Mendez, 1997, p. 158).

Este autor considera que a partir de la crisis que vivió el capitalismo en los años sesenta, el cambio tecnológico se presentó como una salida al agotamiento de

un modelo productivo y administrativo al proporcionar un abaratamiento de los costos de producción, un incremento en los espacios de influencia y en las posibilidades de inversión. No obstante, Méndez manifiesta que es importante recordar que todos los simplismos –incluido el tecnológico– pueden ser altamente perjudiciales frente a las realidades económicas, políticas y sociales, siempre complejas y contradictorias.

En otras palabras, la innovación tecnológica tiene unas consecuencias en términos de espacialidad económica que son indiscutibles¹¹ tales como:

1. La modificación del espacio-tiempo a partir de los procesos telemáticos y en telecomunicaciones.
2. El incremento en la densidad de los flujos tangibles e intangibles; intercomunicación con los principales centros de actividad económica en el orden internacional.
3. Incidencias en nuevas configuraciones en la distribución del trabajo.
4. la conexión estratégica en el orden interesalar como factor del desarrollo y el ordenamiento territorial.

Pero de igual forma se da una interpretación dialéctica del impacto de la innovación tecnológica frente a la geografía económica, pues esta trae consigo las siguientes transformaciones:

1. El cambio tecnológico produce nuevas formas de desigualdad, incremento de la inequidad y el desempleo.
2. Impactos en los procesos de desarrollo regional y local, toda vez que la innovación tecnológica incide directamente en los niveles demográficos debido a la relocalización de actividades económicas. La creación de parques tecnológicos y complejos industriales de alta tecnología¹² generan nuevas dinámicas del ordenamiento local y regional (Méndez 1997).

11. Aquí se encuentran los trabajos de Hall y Preston (1988); Hepworth (1989) y Feldman (1995) en torno a la geografía de la innovación.

12. Un complejo industrial de alta tecnología se define por presentar una alta densidad de industrias consideradas de alta tecnología y servicios avanzados, así como centros de investigación y enseñanza superior, todo lo cual supone la generación de un alto potencial innovador.

3. Impactos medioambientales.
4. Choques culturales y modificación de los hábitos productivos y de consumo. Recordemos que todo paradigma tecno-económico trae consigo una redefinición del sentido común y de lo que se concibe como buenas prácticas de gestión.

Esta reflexión inicial de Méndez es importante dado que Colciencias ha venido introduciendo una serie de reformas en la investigación a partir de la política del sistema nacional de CT+I que enfatiza el papel de la transferencia e innovación del conocimiento científico producido en el país. Los planes estratégicos de los programas nacionales de ciencia, tecnología e innovación tienen el propósito claramente definido de introducir lineamientos que a partir de la generación de capacidades en CT+I permitan el desarrollo económico y social de la nación (Colciencias, 2011. Programas Nacionales de CT+I). En un sentido amplio, se trata de una apuesta por el desarrollo de la nación y entendido de esta manera el error no se encuentra en la meta, sino en los medios a través de los cuales el Gobierno se propone cumplirla. Aunque es un punto para otra discusión, el positivismo y la reducción epistemológica de CT+I deja apenas existente (desde un punto de vista formal-retórico, claro está), el papel que las humanidades y de las ciencias sociales pueden desempeñar en el destino de la nación.

Nussbaum (2010) lo expresa claramente: “Estamos en medio de una crisis de proporciones gigantescas y de enorme gravedad a nivel mundial” (p. 19). La crisis a la que se refiere Nussbaum no es la crisis económica que en los últimos años ha afectado a todo el mundo, especialmente Grecia, España e Italia y de contera Alemania y Francia. No. La crisis que nos describe Nussbaum ya ha sido señalada por Husserl (1991), Horkheimer (2010) y Habermas (1982).

El mundo se encuentra en crisis por el empobrecimiento de lo humano; por la reducción de la existencia humana a la utilidad, la tecnología y los medios de producción económica. El mundo se encuentra en crisis por una mirada positivista y la reducción fenomenológica de la realidad del mundo de la vida a las dinámicas del mercado. Para Nussbaum (2010) es mucho más perjudicial la crisis mundial en materia de educación que la crisis económica y con ello, lo que se encuentra en crisis es la capacidad de los individuos de ser personas y de ser ciudadanos críticos.

Sedientos de dinero, los Estados nacionales y sus sistemas de educación están descartando sin advertirlo ciertas aptitudes que son necesarias para mantener vida la democracia. Si esta tendencia se prolonga, las naciones de todo el mundo en breve

producirán generaciones enteras de máquinas utilitarias, en lugar de ciudadanos cabales con la capacidad de pensar por sí mismos, poseer una mirada crítica sobre tradiciones y comprender la importancia de los logros y los sufrimientos ajenos (Nussbaum, 2010, p. 20).

Como Ruth O'Brien lo manifiesta en el prefacio de la obra de Nussbaum (2010), hay un proceso paulatino y constante de la devaluación de las artes y las humanidades. El asunto está en una educación que se concentra en preparar a las nuevas generaciones para la prosperidad económica.

Sintéticamente, podemos afirmar que existen cuatro elementos fundamentales de la tesis de Nussbaum. Primero, nos encontramos en una crisis que no se refiere a una depresión del sistema económico, sino a un resquebrajamiento desde dentro de la democracia. Segundo, la crisis de la democracia se fundamenta en una positivización del conocimiento centrado en la educación para el trabajo, la utilidad y el crecimiento económico, con la subsecuente subvaloración del papel de las humanidades y las artes en los procesos educativos. Tercero, las artes y las humanidades cumplen un papel determinante en el sistema educativo, toda vez que permiten la formación del alma, entendida esta como el desarrollo de las facultades del pensamiento, la imaginación y la emoción. Cuarto, se da una interpretación deformada por parte de los gobernantes de la política pública referida al sector educativo, al considerar que una economía sólida y el crecimiento económico se oponen al desarrollo de las humanidades y las artes. El argumento de Nussbaum radica en que no existe oposición entre el interés nacional de alcanzar una economía sólida y las humanidades; por el contrario, las competencias de formación en humanidades contienen elementos fundamentales para el crecimiento económico.

En este contexto, el papel de las humanidades y las ciencias sociales en términos de formación ciudadana y defensa de los derechos humanos se queda en el plano de lo retórico, no porque no se conciban –normativamente– como fines deseables en sí mismos, sino porque la operatividad de la política –la puesta en práctica– termina siendo planteada casi exclusivamente en la intención del fortalecimiento para el crecimiento económico.

Para evidenciar esta intencionalidad del Gobierno analizaremos la manera como seis artículos de la fallida reforma del Estado intentaban construir la dimensión de “equidad e igualdad de oportunidades” planteada en el plan nacional de desarrollo.

Argumento de cierre del capítulo

La aplicación del neoinstitucionalismo en América Latina pasa por la adopción de principios económicos como los establecidos dentro del enfoque denominado Consenso de Washington. Como nos lo explica Roth (2009), el neoinstitucionalismo económico recoge elementos de la teoría *public choice* y del paradigma económico neoclásico. Su postulado principal estriba en que no es el individuo el que tiene que adaptarse a las instituciones existentes, sino las instituciones las que deben modificarse para que los individuos logren la concreción de sus intereses. En consecuencia, este enfoque asume la economía liberal en el sentido de que las funciones del Estado deben garantizar el libre juego del mercado y sus intervenciones tienen el propósito de disminuir los costos de transacción. En palabras de Nozick (1974), se trata de “[...] implementar el programa político neoliberal de reducción del Estado” (p. 40). El análisis que nos hemos propuesto consiste en argumentar cómo las reformas a las políticas educativas de la educación superior han sido establecidas desde una visión neoliberal que se sustenta a su vez en la teoría económica neoclásica como en el enfoque neoinstitucionalista.

El ejercicio tecnócrata de la construcción de política pública del país de las últimas décadas, ha profundizado la liberalización del mercado y la introducción del individualismo y del equilibrio e instrumentalismo metodológicos como principios primarios en la toma de decisiones en el sector educativo. En un argumento que Uprimny, Rodríguez y García (2006) emplean para referirse a las dificultades inherentes a las reformas del sistema judicial, pero que puede aplicarse perfectamente a la implementación de nuestras políticas educativas, se afirma lo siguiente:

[...] Los autores nacionales utilizan ideas teóricas provenientes de las escuelas mencionadas (neoinstitucionalismo- teoría neoclásica), pero lo hacen de tal manera que desconocen el contexto de producción de tales ideas en Estados Unidos, y las adoptan como dogmas que se aplican de igual manera a cualquier situación (p. 57).

Esto ha traído como consecuencia que en Colombia planteamientos como los de Milton Friedman, el Consenso de Washington y las políticas de reducción del Estado, fueron implementados en procesos de política pública tan verticales que devinieron en las últimas dos décadas en una reforma estructural de la política social en la que, por supuesto, la educación es fundamental junto a la salud y la justicia. Así mismo, se requiere asumir una posición crítica frente a la política de innovación de Colciencias centrada en una perspectiva del desarrollo económico, no solo por las dificultades de implementación de una verdadera

sociedad del conocimiento en el país, sino por la concentración de la inversión en investigación en ciencia, tecnología, e ingenierías, que plantea el peligro de una pérdida del sentido de la sociedad al olvidar la pregunta básica: ¿desarrollo tecnológico y científico para qué tipo de sociedad?

Bibliografía

- ARNSPERGER, Christian y VAROUFAKIS, Yanis (2006). “What Is Neoclassical Economics? The three axioms responsible for its theoretical oeuvre, practical irrelevance and, thus, discursive power”. En: *Post-autistic economics review*, No. 38.
- Banco Mundial (2007). “Colombia 2006-2010: una ventana de oportunidad”. Notas de políticas presentadas por el Banco Mundial. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo-Banco Mundial.
- BENTHAM, Jeremy (1973). *Fragmento Sobre el Gobierno*. Madrid: Aguilar.
- BERNAL, Jorge, A. (1994). *Integración y equidad. Democracia, desarrollo y política social*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Colciencias, (2011). Programas nacionales de CT+I. En: http://www.colciencias.gov.co/programas_estrategias
- DNP. Plan Nacional de Desarrollo. (2007). Estado comunitario: desarrollo para todos. Bogotá: DPN-Imprenta Nacional de Colombia.
- DNP (2011), Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos: Más empleo, menos pobreza y más seguridad. Tomo I. Bogotá: En: <http://www.dngov.co>
- DNP (2011), Tomo II. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos: Más empleo, menos pobreza y más seguridad. Bogotá: DN En: <http://www.dngov.co>.
- HABERMAS, Jürgen (1982). *Conocimiento e Interés*. Madrid: Taurus.
- HORKHEIMER, Max (2010). *Crítica de la razón instrumental*. Madrid: Trotta.
- HUSSERL, Edmund (1991). *La crisis de las ciencias europeas y la fenomenología trascendental*. Barcelona: Crítica.
- KALMANOVITZ, Salomón (2003). “El neoinstitucionalismo como escuela”. En: www.banregov.co/.../pdf/El-neoinstitucionalismo.
- KUZNETS, Simon (1968). *Toward A Theory of Economic Growth, With “Reflections on the Economic Growth on Modern Nations”*. New York: Norton Library.

- MÉNDEZ, Ricardo (1997). *Geografía económica: la lógica espacial del capitalismo global*. México: Ariel.
- NOZICK, Robert (1974). "Distributive Justice". En: Goodin R. y Pettit (2002). *Contemporary Political Philosophy*. Malden, Massachusetts, Blackwell Publishers.
- NUSSBAUM, Martha (2010). *Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita de las humanidades*. Buenos Aires: Katz-Editores.
- OCDE (2008). *Research and Innovation in Tertiary Education Pointers for policy development*. En: www.oecd.org/edu/tertiary/review.
- PALEY, William. (2009). *Natural Theology, or Evidences of the Existence and Attributes of the Deity collected from the Appearances of Nature*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PARSONS, Wayne (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso-México y Miño y Dávila editores.
- Protocolo D (2011). *Las políticas en educación superior en Colombia (1992-2010). Diagnostico e incidencias en las reformas institucionales*. Bogotá-Cali: Universidades Santo Tomás (Bogotá) y San Buenaventura (Cali).
- ROLL, Eric (2008). *Historia de las doctrinas económicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ROTH, André-Noël (2009). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- SMART, J.J.C y WILLIAMS, B. (1981). *Utilitarismo: pro y contra*. Madrid: Tecnos.
- STIGLITZ, Joseph (2010). *Caída libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía global*. Madrid: Taurus.
- UPRIMNY R., Rodríguez, C. y GARCÍA, M (2006). *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- VARGAS, Alejo. (2001). *El Estado y las política públicas*. Bogotá: Almudena Editores.
- WILLIAMS, David G. (1998). "Economic Development and the Limits of Institutionalism". En: *SAIS Review*, No. 1. Winter-Spring.
- WEYLAN, Kurt (2008). "Toward a New Theory of Institutional Chang". En: *World Politics*, Vol 60, Issue 02. Princeton University.



Capítulo 4

¿Desarrollo e igualdad de oportunidades en política educativa?

El derecho a la educación y análisis de la reforma a la ley de educación superior del 2011

Mauricio Montoya Londoño

Este capítulo es producto de la investigación interinstitucional “Las políticas en educación superior en Colombia (1992-2010). Diagnóstico e incidencias en las reformas institucionales”, financiada por las Universidades Santo Tomás (Bogotá) y San Buenaventura (Cali). Específicamente, desarrolla la primera parte del segundo objetivo del proyecto denominado “Analizar las consecuencias que han tenido el neoinstitucionalismo, la teoría neoclásica y el Banco Mundial en la política pública de educación superior en Colombia en las últimas dos décadas” (Protocolo D, 2011, p. 24).

El propósito de este capítulo es hacer una comparación entre la perspectiva normativa existente a propósito de la educación como derecho, con la fallida reforma de la educación superior en Colombia. Este análisis pretende desde una perspectiva crítica, complementar el análisis anterior sobre la teoría neoclásica y el neoinstitucionalismo mediante argumentos y evidencias en torno a la reducción del concepto de desarrollo y sus consecuencias en términos de inequidad y desigualdad de oportunidades. Las dos primeras secciones son principalmente descriptivas, pero sus conclusiones permitirán evidenciar que desde el punto de vista normativo y constitucional existen suficientes instrumentos para fundamentar el enfoque de la educación como un derecho. Sin embargo, esta perspectiva deontológica encuentra un horizonte muy diferente con la fallida reforma a la educación superior en Colombia. El análisis de seis de los artículos que generaron mayor controversia en relación con la reforma a la Ley 30, estará acompañado de datos empíricos que permitirán cuestionar los elementos teleológicos de construcción de la política educativa en el país en lo concerniente a la educación superior.

Contexto internacional de la educación como derecho

La declaración universal de los derechos humanos establece en el artículo 26 que toda persona tiene derecho a la educación y que, al menos en lo referido a la educación elemental y fundamental, esta deberá ser gratuita y obligatoria y la educación técnica y profesional generalizada. La norma tiene asimismo la intención de fundamentar la importancia del acceso a la educación superior, no sin antes aclarar que esta última deberá considerar el factor del mérito (ONU, 2012). Igualmente, la declaración universal traza un aspecto teleológico fundamental de la educación al establecer como prioridad su dimensión política y de formación ciudadana:

La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y

todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz (ONU, 2012, art., 26.2).

Sin duda, la introducción de reformas a los sistemas de educación en el mundo se encuentra articulada de tal manera que permita el crecimiento económico. Al mismo tiempo, la política internacional señala que uno de los objetivos fundamentales de los procesos de educación es, precisamente, la formación en derechos humanos y la construcción de ciudadanía. Por ejemplo, en el caso colombiano el artículo 41 de la Constitución alude explícitamente a la responsabilidad del sistema de instituciones de educación superior de llevar a cabo una formación ciudadana y política:

En todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la instrucción cívica. Así mismo, se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana. El Estado divulgará la Constitución.

El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc) de 1966 insta en su artículo 13 el reconocimiento de toda persona a la educación y establece una relación directa entre los conceptos de educación, pleno desarrollo de la personalidad humana y dignidad. En este sentido, la educación se concibe como un medio para el respeto a los derechos humanos, las libertades políticas, culturales morales y religiosas y de la obtención de la paz. Para lograr este objetivo el Pidesc propone que los Estados que suscriben el pacto deben trabajar en el fortalecimiento de la obligatoriedad y la gratuidad de la educación primaria. Así mismo, debe garantizarse el acceso generalizado a la educación secundaria –incluso a la educación técnica o profesional– y en cuanto a la educación superior, se deben implementar en forma progresiva políticas públicas y programas que permitan concretar estos procesos, las cuales deben basarse en el respeto y la autonomía de los principios étnicos y religiosos.

A pesar de esta perspectiva deontológica de la educación, según un informe de la Unesco varios países consideran la educación más que un derecho una oportunidad de desarrollo. Al corriente de esta lógica, la Corte Europea de los Derechos Humanos se ha adherido a la interpretación de la educación como un derecho, pero a costa de tensiones y disputas en su interior (Groof, 2007). Sin embargo, en las últimas tres décadas la educación ha sido introducida progresivamente como un derecho en las constituciones y su estatus de derecho fundamental ha intensificado la intervención de las cortes en los procesos de defensa de la educación. Aunque normativamente la educación está consagrada como derecho desde la promulgación universal de los derechos humanos, el

punto de quiebre de su aplicación jurídica en Europa se produjo en 1999 a raíz del caso de dieciocho niños romanos que vivían en la República Checa, cuyo derecho de acceso a la educación se basó en una perspectiva de igualdad y no discriminación racial o étnica. Esto demuestra que se trata de una perspectiva relativamente nueva en el tiempo y al contrario de lo que se pudiera creer, es necesario fortalecer los mecanismos jurídicos y políticos que propicien la defensa de la educación como un derecho fundamental.

La política de la Unesco Educación para todos (EPT) fue creada a partir de la reunión del año 2000 en Dakar, cuyo propósito, entre otros, fue fijar las metas para la educación del año 2015 en todos los niveles de formación: primera infancia, primaria universal, alfabetización, educación de jóvenes y adultos, género y calidad. En nuestro continente, durante la Segunda Cumbre de las Américas llevada a cabo en Santiago de Chile en 1998, los treinta y cuatro jefes de Estado de los países miembros de la OEA establecieron tres metas que debían ser cumplidas hacia el año 2010:

Meta 1: El acceso del 100 % de los menores a una educación primaria de calidad, con permanencia universal. Meta 2: El acceso para por lo menos 75 % de los jóvenes a la educación secundaria de calidad, con porcentajes cada vez mayores de jóvenes que culminen la escuela secundaria. Meta 3: Ofrecer oportunidades de educación a lo largo de la vida a la población en general (OEA, 1998).

La regional de la Unesco para Latinoamérica creó el *Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe* (EPT/Prelac) cuyo objetivo principal es cumplir de manera contextualizada las metas del programa Educación para todos (EPT). Este proyecto abarca los siguientes campos estructurales para los subsistemas educativos de la región:

1. Calidad de la educación.
2. Estrategia regional de docentes.
3. Educación inclusiva.
4. Innovación educativa.
5. Prevención del VIH/Sida y educación en sexualidad.
6. Educación para el desarrollo sostenible.
7. Alfabetización y educación de personas jóvenes y adultas.

Uno de los documentos de referencia internacional más importantes es la declaración de Yakarta,¹³ la cual fue presentada en el marco de la política de la Unesco Educación para todos (EPT). La declaración de Yakarta es fundamental porque en ella se aprueba el derecho a la educación básica como un derecho humano fundamental y se establece un marco jurídico para su financiación. Se subraya que el derecho a la educación es un derecho reconocido internacionalmente ligado profundamente al concepto de desarrollo. De ahí se sigue que su protección jurídica y constitucional es indispensable para su plena realización (Unesco, 2005). Además, la conferencia internacional resalta que la educación es uno de los pilares fundamentales de la concepción de los derechos económicos, sociales y culturales y exhorta en forma directa al alto comisionado y a los miembros de las naciones a introducir reformas Constitucionales y jurídicas que asuman la educación básica como un derecho universal.¹⁴

Resulta fundamental que la declaración de Yakarta establezca una relación directa entre el principio de la educación como un derecho y una serie de elementos socioeconómicos fundamentales para el goce efectivo del derecho. Por ejemplo, la declaración acepta los principios de la no discriminación en ninguna de sus formas y la igualdad de oportunidades educativas como aspectos estructurales del derecho a la educación. Pero así mismo, establece una relación directa entre este principio normativo y otros elementos conexos, como la educación de calidad. La declaración manifiesta la necesidad de poner un acento en “[...] los resultados del aprendizaje de calidad, las escuelas basadas en los derechos humanos, que respeten a los niños y los derechos humanos y los valores morales y que sean integradoras y acojan la diversidad” (Unesco, 2005). La conferencia internacional también recuerda que es necesario mejorar las condiciones de trabajo de los docentes tanto de los establecimientos educativos públicos como de los privados, y la necesidad de que el ejercicio docente se convierta en una carrera más atractiva.

13. Celebrada en Yakarta (Indonesia) los días 2 a 4 de diciembre de 2005.

14. “Recomendamos a la Unesco, a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y a la comunidad internacional que: i) lleven a cabo, desde una perspectiva comparativa, un análisis de las disposiciones sobre el derecho a la educación básica en las constituciones y leyes de los distintos países; ii) subrayen las “prácticas idóneas” para promover la educación básica en los países cuyas constituciones o leyes contienen disposiciones y aplican el derecho a la educación básica; iii) lleven a cabo una reflexión a fin de elaborar una definición práctica de la educación básica que sea aceptable Universalmente, a partir de la cual se pueda supervisar el cumplimiento y la observancia de este derecho” (Unesco, 2005).

La perspectiva normativa del derecho a la educación en Colombia

La Constitución Política de Colombia establece una doble caracterización de la educación al denominarla como un derecho de la persona y como un servicio público. El artículo 44 que insta los derechos de los niños, define la educación como un derecho fundamental y su ejercicio pleno deberá ser garantizado por la familia, la sociedad y el Estado. Además, enfatiza el carácter prioritario de la defensa de los derechos de los niños sobre los demás.¹⁵ En este mismo sentido, el artículo 45 determina la educación como un derecho de los jóvenes y adolescentes y establece como función del Estado y la sociedad la participación activa de los jóvenes en instituciones que permitan el desarrollo y progreso de los jóvenes del país.¹⁶

Síntesis descriptiva de la definición del concepto de educación en la Constitución Política de Colombia

Categoría de análisis	Definición o conceptualización	Texto (artículo, párrafo, sentencia o ley)
La educación como derecho fundamental.	El artículo 44 insta los derechos de los niños, define la educación como un derecho fundamental y su ejercicio pleno deberá ser garantizado por la familia, la sociedad y el Estado. Además, la Constitución hace énfasis en el carácter prioritario en la defensa de los derechos de los niños sobre los demás.	Artículo 44 de la Constitución Política de Colombia (CPC).

15. "Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la Alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás" (República de Colombia, Constitución Política, 1991).
16. "Artículo 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud" (República de Colombia, Constitución Política, 1991).

Categoría de análisis	Definición o conceptualización	Texto (artículo, parágrafo, sentencia o ley)
La educación como derecho de los jóvenes.	El artículo 45 determina la educación como un derecho de los jóvenes y adolescentes y establece como función del Estado y la sociedad la participación activa de los jóvenes en instituciones que permitan el desarrollo y progreso de los jóvenes del país.	Artículo 45 (CPC).
La educación como derecho.	El artículo 70 manifiesta nuevamente el deber del Estado colombiano de promover y fomentar el acceso a la cultura empleando como medio permanente la educación y la enseñanza científica.	Artículo 70 (CPC).
La educación como gasto social.	El artículo 52 se refiere en forma explícita a la educación junto al deporte como elementos constitutivos del gasto público social.*	Artículo 52 (CPC).
La educación como gasto social.	El artículo 366 la Constitución define que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. En ese sentido, es una misión fundamental del Estado de derecho garantizar el goce pleno de las necesidades básicas insatisfechas. Este artículo es importante porque establece la prioridad del gasto público social por encima de otro tipo de gastos.**	Artículo 366 (CPC).

* “Artículo 52. Modificado por el artículo 1 del A.L. 2 de 2000. El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano. El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social”. (República de Colombia, Constitución Política, 1991).

** “Artículo 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”. (República de Colombia, Constitución Política, 1991).

El artículo 64 define la educación como un servicio público cuyo acceso se encuentra al mismo nivel de la oferta de otros bienes como la salud, vivienda, crédito, seguridad social, recreación y acceso a las comunicaciones.¹⁷ Al respecto, la sentencia T-779/11 de la Corte Constitucional con ponencia de Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, reconoce la doble connotación de la educación como derecho y como servicio en su tratamiento constitucional. De acuerdo con esta sentencia, la educación entendida como un derecho y servicio contiene cuatro

17. “Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”. (República de Colombia, Constitución Política, 1991).

dimensiones: la disponibilidad, la accesibilidad, la adaptabilidad y la aceptabilidad. Por disponibilidad la sentencia entiende “[...] la obligación del Estado de proporcionar el número de instituciones educativas suficientes para todos los que soliciten el servicio.” La disponibilidad se interpreta como los recursos institucionales que proporciona el Estado para la existencia del goce pleno de la educación. En cuanto a la accesibilidad la Corte la entiende como “[...] la obligación que tiene el Estado de garantizar que en condiciones de igualdad, todas las personas puedan acceder al sistema educativo, lo cual está correlacionado con la facilidad, desde el punto de vista económico y geográfico para acceder al servicio y con la eliminación de toda discriminación al respecto; [...]”. De esta forma, la responsabilidad del Estado no solo se centra en la existencia de instituciones educativas, sino que abarca un conjunto de recursos que eliminen las barreras socioeconómicas que impidan el derecho a la educación.

La adaptabilidad “[...] consiste en el hecho de que la educación debe adecuarse a las necesidades de los demandantes del servicio y que se garantice la continuidad en su prestación”. La adaptabilidad alude, entonces, a la adecuación de las instituciones del Estado que prestan el servicio público a los niños y jóvenes con el propósito de garantizar la continuidad en el acceso y disfrute del derecho a la educación. Por último, la sentencia entiende por aceptabilidad la calidad en el servicio que debe ser brindado.

Dos consecuencias importantes se derivan de la sentencia T-779/11. La primera tiene que ver con el alcance del concepto de accesibilidad en el sentido de que implica la remoción de las barreras para el goce efectivo del derecho a la educación. Por consiguiente, la accesibilidad entraña un deber del Estado colombiano de trazar una política pública y un conjunto de programas dirigidos a crear la infraestructura adecuada y asignar los recursos suficientes para garantizar unas condiciones mínimas de acceso, continuidad y eficacia en la prestación del servicio público.

Síntesis descriptiva de la definición del concepto de educación en la Constitución Política de Colombia (continuación)

Categoría de análisis	Definición o conceptualización	Texto (artículo, párrafo, sentencia o ley)
La educación como derecho y servicio público.	El artículo 64 define la educación como un servicio público cuyo acceso se encuentra al mismo nivel de la oferta de otros bienes, como la salud, la vivienda, el crédito, la seguridad social, la recreación y el acceso a las comunicaciones.	Artículo 64 (CPC).

Categoría de análisis	Definición o conceptualización	Texto (artículo, parágrafo, sentencia o ley)
La educación como derecho y servicio público.	El artículo 67 establece la doble condición de la educación como un derecho y como un servicio público con una función social. Así mismo, fija la educación como una actividad obligatoria entre los cinco y los quince años de edad. Desde el punto de vista de la financiación, este artículo sostiene que la educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin que ello implique un detrimento para quienes puedan acceder a una educación privada.*	Artículo 67 (CPC).
	El artículo 68 establece como un derecho la capacidad de los particulares de fundar instituciones educativas, pero al mismo tiempo propone como obligación especial del Estado la búsqueda de igualdad de oportunidades para aquellas personas que tienen limitaciones físicas o mentales, estableciendo así el carácter de derecho de la educación.	Artículo 68 (CPC).
	La educación como derecho y servicio público se encuentra determinada por cuatro principios: la disponibilidad, la accesibilidad, la adaptabilidad y la aceptabilidad.	Sentencia de la Corte Constitucional T-779/11
	La Ley 115 establece una prioridad de la educación como un servicio público, pero a su vez reconoce su fundamento en la perspectiva de la educación como un derecho.	Ley 115 de febrero 8 de 1994.

* “Artículo 67. 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”. (República de Colombia, Constitución Política, 1991).

La Ley 115 de febrero 8 de 1994,¹⁸ conocida como Ley General de la Educación, retoma en su artículo primero la perspectiva de la educación como un

18. Ley 115 de 1994: “Artículo 1o. Objeto de la ley. La educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la

servicio público con fines sociales. Esta ley centra sus aspectos teleológicos en la obtención de una finalidad social del Estado y reconoce su fundamento en la educación como un derecho. No obstante, la prioridad queda establecida desde el principio al plantear la definición de su objeto en términos del servicio público.

El papel de la educación privada se fortalece con el artículo 68, en el cual faculta a los particulares para fundar instituciones educativas, sin dejar de lado la obligación del Estado de establecer igualdad de oportunidades para aquellas personas que tienen limitaciones físicas o mentales.¹⁹ El artículo 70 evidencia nuevamente el deber del Estado colombiano de promover y fomentar el acceso a la cultura empleando como medio permanente la educación y la enseñanza científica.²⁰ Por su parte, el artículo 69 garantiza la autonomía universitaria y determina como deber del Estado facilitar los mecanismos financieros necesarios para el acceso de todas las personas a las instituciones y programas de educación superior en el país.²¹

persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes. La presente ley señala las normas generales para regular el servicio público de la educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad. Se fundamenta en los principios de la Constitución política sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público". (República de Colombia, L1y 115).

19. "Artículo 68. Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión. La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación. La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La Ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente. Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa. Las integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural. La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado". (República de Colombia, Constitución Política, 1991).
20. "Artículo 70. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional". (República de Colombia, Constitución Política, 1991).
21. "Artículo 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado. El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior". (República de Colombia, Constitución Política, 1991).

El artículo 300 (modificado por el artículo 2 del acto legislativo 01 de 1996) otorga como función a las asambleas departamentales regular la educación en los términos que establece la ley. Y el artículo 336 afirma que el dinero obtenido del monopolio de los licores se destinará preferiblemente a los servicios de salud y educación. Por su parte, el artículo 356 en el inciso modificado por el artículo 1 del acto legislativo 04 de 2007 (artículo 1 del acto legislativo 4 de 2007, publicado en el *Diario oficial* No. 46.686 del 11 de julio de 2007) establece que los recursos del sistema general de participaciones de los departamentos, distritos y municipios, se utilizarán para la financiación de los servicios que se encuentren a su cargo, al tiempo que determina una prioridad de los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media.²² En este artículo se introduce una modificación con el fin de establecer la educación de la población pobre como uno de los factores de prioridad en la asignación del sistema general de participaciones.²³

El párrafo transitorio del artículo 356 funda los principios para la distribución de recursos, para los diferentes servicios públicos, incluida la educación preescolar, primaria, secundaria y media a través del sistema general de participaciones. Allí se define que un quince por ciento del situado fiscal se distribuirá por partes iguales entre los departamentos, el distrito capital y los distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla. El resto se asignará a partir de criterios de eficiencia administrativa de las respectivas entidades territoriales.²⁴

22. “Artículo 356. Nota de vigencia. Inciso modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2007, publicada en el Diario Oficial No. 46.686 de 11 de julio de 2007. Rige a partir del 1o de enero de 2008. Los recursos del sistema general de participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud y los servicios de educación pre-escolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura”. (República de Colombia, Constitución Política, 1991).

23. “Artículo 356. Modificado por el artículo 2 del A.L. 04 de 2007. Para educación, salud y agua potable y saneamiento básico: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad. En la distribución por entidad territorial de cada uno de los componentes del sistema general de participaciones, se dará prioridad a factores que favorezcan a la población pobre, en los términos que establezca la ley”. (República de Colombia, Constitución Política, 1991).

24. “Artículo 356. Los recursos del situado fiscal se destinarán a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud, en los niveles que la ley señale, con especial atención a los niños. El situado fiscal aumentará anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado. Con este fin, se incorporarán a él la retención del impuesto a las ventas y todos los demás recursos que la Nación transfiere directamente para cubrir gastos en los citados niveles de educación. La ley fijará los plazos para la cesión de estos ingresos

Síntesis descriptiva de la definición del concepto de educación en la Constitución Política de Colombia (continuación)

Categoría de análisis	Definición o conceptualización	Texto (artículo, párrafo, sentencia o ley)
Financiación de la educación.	El artículo 69 garantiza la autonomía universitaria y determina como un deber del Estado facilitar la existencia de mecanismos financieros para el acceso de todas las personas a las instituciones y programas de educación superior en el país.	Artículo 69 (CPC).
	El artículo 300 (modificado por el artículo 2 del acto legislativo No. 1 de 1996) otorga como función a las asambleas departamentales regular la educación en los términos que establece la ley. Y el artículo 336 afirma que el dinero obtenido del monopolio de los licores se destinará preferiblemente a los servicios de salud y educación.	Artículo 300 (CPC).
	El artículo 356 establece que los recursos del sistema general de participaciones tanto de los departamentos, distritos y municipios se utilizarán para la financiación de los servicios que se encuentren a su cargo y determina una prioridad de los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media.	Artículo 356, en el inciso modificado por el artículo 1 del acto legislativo No. 4 del 2007.
	En el artículo 356 se establece la educación de la población pobre como uno de los factores de prioridad en la asignación del sistema general de participaciones y se definen algunos criterios esenciales en la distribución del gasto social.	Artículo 356 CPC.

A pesar de la ambigüedad constitucional al definir la educación como derecho y servicio público, en la definición de la Corte Constitucional y en la Ley General de la Educación hay suficientes antecedentes para fundamentar una perspectiva de la educación en Colombia como un derecho ciudadano. Tanto los principios normativos internacionales como los nacionales instituyen una diferencia en

y el traslado de las correspondientes obligaciones, establecerá las condiciones en que cada departamento asumirá la atención de los mencionados servicios y podrá autorizar a los municipios para prestarlos directamente en forma individual o asociada. No se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas. Un quince por ciento del situado fiscal se distribuirá por partes iguales entre los departamentos, el distrito capital y los distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla. El resto se asignará en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios mencionados, teniendo en cuenta, además, el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial. Cada cinco años la ley, a iniciativa de los miembros del Congreso, podrá revisar estos porcentajes de distribución". (República de Colombia, Constitución Política, 1991).

términos de obligatoriedad en la educación básica, media y universitaria. La educación básica y media se establece como obligatoria y como un deber del Estado, la familia y la sociedad. Las referencias en torno a la educación superior están planteadas en relación con la conveniencia de la generalización del servicio y no se instaure su universalidad u obligatoriedad. A continuación haremos un análisis de seis de los artículos que suscitaron mayor controversia en la fallida reforma a la educación superior en Colombia en el año 2011, con el propósito de comprender cómo las normas permiten fundamentar la educación como un derecho y como un servicio público generalizado, pero la construcción de la política pública a pesar de los elementos dialógicos que se construyen a su alrededor, se sitúa en una perspectiva de inequidad y desigualdad de oportunidades.

Análisis de seis artículos de la reforma a la Ley 30 de 1992

Uno de los artículos más controversiales de la reforma a la Ley 30 es precisamente el correspondiente a la financiación de la educación. El artículo 146 establece lo siguiente:

A partir del año 2012 y hasta el 2014 la Nación asignará recursos adicionales al Ministerio de Educación Nacional equivalentes a tres puntos reales respecto a los aportes de la Nación asignados a las Instituciones de educación superior estatales en el año inmediatamente anterior. El cincuenta por ciento (50 %) (1.5 puntos) serán transferidos por el Ministerio de Educación Nacional en la misma proporción de los aportes de la Nación en el año 2011. El cincuenta por ciento (50 %) (1.5 puntos) restante será distribuido entre las Instituciones de educación superior estatales, según el grado de complejidad de las instituciones y el aporte que reciban del Estado.²⁵

25. Continúa el artículo: "Estos últimos recursos estarán destinados a financiar: a. La generación de nuevos cupos teniendo en cuenta el área del conocimiento, y el nivel y la modalidad del programa respectivo, así como los programas de regionalización, la presencia en zonas de frontera, y la atención a población vulnerable. b. El reconocimiento de la productividad académica de los docentes, teniendo en cuenta las distintas formas de protección de la propiedad intelectual. c. La formación del recurso docente. d. El fortalecimiento de la capacidad de investigación e innovación. Los recursos de que trata este artículo incrementarán la base presupuestal de las instituciones a la que se refiere el artículo 142 de la presente Ley. El mecanismo para la distribución de los recursos previstos en este artículo a las Universidades estatales, será definido de manera conjunta entre el Ministerio de Educación Nacional y el Sistema de Universidades Estatales, SUE. El mecanismo para la distribución de los recursos a las demás Instituciones de Educación Superior estatales, será definido por el Ministerio de Educación Nacional y los rectores de estas instituciones. (MEN, 2011, p. 41).

En un artículo de la revista *Semana* del 18 de octubre de 2011 titulado *Reforma a la Ley 30: por qué sí, por qué no*, se plantea que la molestia de las universidades públicas radica en que el proyecto de ley no incluye rembolsar el dinero invertido en cobertura y calidad de los últimos trece años. De manera explícita, el artículo se refiere al argumento esgrimido por Moisés Wasserman, rector de la Universidad Nacional de Colombia:

[...] En ese tiempo nuestro presupuesto se ha mantenido fijo con el índice de precios al consumidor [...]. En el año 2009 se hizo una adición de 70.000 millones de pesos que es muy poco para el sistema de 32 universidades públicas con 600.000 estudiantes. Ese dinero no se ha terminado de dar y es la única adición que han hecho en ese tiempo.

El punto central no estriba en que el país no ha tenido un incremento en la cobertura, sino que esta no ha sido financiada —más que marginalmente— por el Estado colombiano. Esto se explica porque el aumento de los estudiantes con acceso a la educación superior ha sido gracias a la ampliación de los cupos en las universidades públicas a través de medidas neoliberales, pero no mediante inversión directa por parte del Estado. Este es uno de los principales motivos de disputa entre el Gobierno y el sistema de las universidades públicas del país, discrepancia basada en el hecho de que esos recursos no han sido girados. Así lo expresa el rector de la Universidad Nacional, Moisés Wasserman. Incluso, si analizamos el periodo de tiempo que muestra el aumento en la cobertura, ello también nos indica que la inversión privada ha tenido un leve decaimiento desde el año 2002, aunque la tendencia durante la última década ha sido mantener un equilibrio (Tabla 2):

Tabla 2
Graduados por nivel académico educación superior

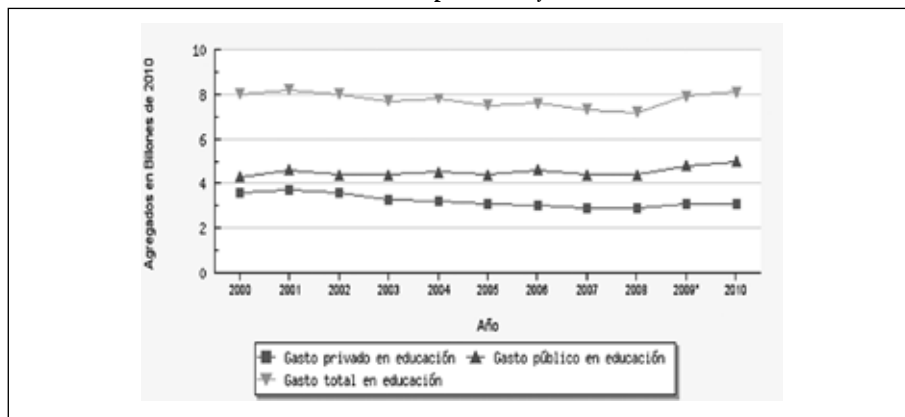
Año	Posgrado	Pregrado	Total	Posgrado (%)	Pregrado (%)
2002	22.534	109.362	131.896	17,08 %	82,92 %
2003	23.965	127.676	151.641	15,80 %	84,20 %
2004	24.229	121.660	145.889	16,61 %	83,39 %
2005	25.388	128.640	154.028	16,48 %	83,52 %
2006	27.050	120.343	147.393	18,35 %	81,65 %
2007	33.026	127.215	160.241	20,61 %	79,39 %
2008	36.077	133.817	169.894	21,24 %	78,76 %
2009	47.000	150.007	197.007	23,86 %	76,14 %
2010*	58.605	199.578	258.183	22,70 %	77,30 %

Fuente: MEN-SNIES (2011a).

Sistema nacional de indicadores

Resulta del cociente entre el gasto total en educación y el valor total de bienes y servicios producidos en un país en un año dado, ambos expresados en la misma unidad monetaria.

Gráfica 2
Gasto como porcentaje del PIB



Fuente: MEN-SNIES (2011a).

Sin embargo, es necesario establecer la manera como se comporta el número de estudiantes matriculados por sector y observar si existe una correlación entre la inversión económica y el número de matriculados (Tabla 3):

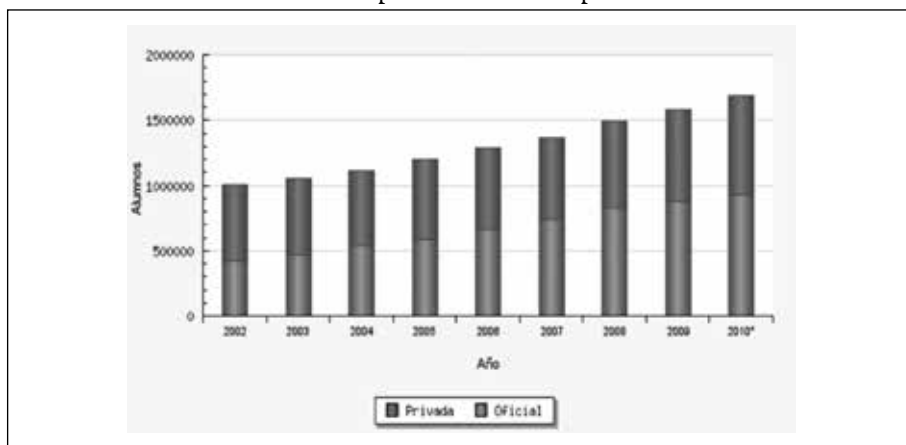
Estadísticas sectoriales educación superior

Tabla 3
Matrícula por sector educación superior

Año	Oficial	Privado	Total	Oficial (%)	Privada (%)
2002	416722	583426	1000148	41,67 %	58,33 %
2003	470532	579500	1050032	44,81 %	55,19 %
2004	541274	572452	1113726	48,60 %	51,40 %
2005	588051	608639	1196690	49,14 %	50,86 %
2006	661612	622453	1284065	51,52 %	48,48 %
2007	739468	621680	1361148	54,33 %	45,67 %
2008	827259	665035	1492294	55,44 %	44,56 %
2009	877346	707949	1585295	55,34 %	44,66 %
2010	930307	761490	1691797	54,99 %	45,01 %

Fuente: MEN-SNIES (2011a).

Gráfica 3
Educación superior. Matrícula por sector



Fuente: MEN-SNIES (2011a).

La gráfica muestra cómo el crecimiento de cobertura se debe fundamentalmente al esfuerzo por parte de sistema de educación oficial, a pesar de la denuncia del rector de la Universidad Nacional de Colombia sobre los giros ejecutados por el Gobierno.

Desde otra perspectiva, es necesario apreciar la situación de cobertura de la educación superior colombiana en relación con Latinoamérica (tablas 4 y 5):

Tabla 4
Cobertura de América Latina

Tasa de cobertura de América Latina	2005	2006	2007	2008
	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Argentina	64,60 %	68,10 %	67,73 %	69,38 %
Brasil	25,49 %	N.D.	30,01 %	34,44 %
Colombia	30,01 %	31,93 %	32,98 %	35,36 %
Chile	47,83 %	46,57 %	52,06 %	54,79 %
Cuba	62,80 %	87,90 %	108,70 %	121,51 %
Ecuador	N.D.	N.D.	35,32 %	42,41 %
México	24,71 %	25,44 %	26,30 %	27,19 %
Panamá	43,89 %	44,93 %	45,03 %	45,10 %
Uruguay	N.D.	92,70 %	128,53 %	64,91 %
Venezuela	N.D.	N.D.	N.D.	78,64 %

Fuente: MEN-SNIES (2011a).

Tabla 5
Indicadores de educación superior en Colombia

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Tasa de cobertura de educación superior	23,50 %	24,32 %	24,49 %	25,65 %	26,96 %	28,43 %	30,07 %	31,62 %	34,15 %	35,56 %	37,21 %
Tasa de absorción	N.D.	44,89 %	53,56 %	61,85 %	64,17 %	64,48 %	57,73 %	70,31 %	71,19 %	N.D.	N.D.
Participación de la matrícula de educación técnica	17,53 %	19,42 %	19,51 %	21,55 %	24,73 %	25,94 %	28,40 %	30,18 %	32,49 %	33,27 %	33,97 %
Nuevos cupos en educación superior	934.085	43.158	22.905	49.884	63.694	82.964	87.375	77.083	131.146	93.001	106.502
Nuevos cupos creados en educación técnica y tecnológica	153.887	24.525	4.571	31.790	48.117	32.173	52.023	46.494	70.242	37.315	40.632
Nuevos cupos creados Sena	2.628	1.600	7.429	36.466	44.906	4.439	44.297	55.721	52.168	5.622	39.207

Fuente: MEN-SNIES (2011a).

La gráfica nos muestra que la cobertura colombiana en educación superior (34,15 %) en el año 2008 es solo más amplia que la de México (27,19 %; Tabla 4). Por ende, es inferior a la de países como Cuba (121,51 %), Venezuela (78,64 %), Argentina (69,38 %), Uruguay (64,91 %), Chile (54,79 %), Panamá (45,10 %), Ecuador (42,41 %) y Brasil (34,44 %). Sin embargo, debe tenerse en cuenta el origen de los datos. Por cobertura en educación superior se entiende la profesional, la técnica y la tecnológica. Esto quiere decir, por ejemplo, que al pasar del 37,21 % en el 2008, al 34,15 % en el 2010, el índice de ampliación de cobertura se refiere a 106.502 personas, de las cuales 40.632 lo hicieron a través de formación técnica y tecnológica. Este dato no incluye los estudiantes del Sena, institución para la cual se generaron nuevos cupos (39.207). Dado que 40.632 corresponde al 38 % (0,38151396) y 39.207 al 37 % (0,36813393), de la cifra de 106.502, el 75 % (0,74964789) corresponde a ampliación de cobertura en educación técnica y tecnológica y consecuentemente solo el 25 % a educación profesional. Esto significa que la inversión anual en educación superior asciende alrededor del 1 % del PIB (Tabla 6 y Gráfica 4).

La Gráfica 4 demuestra dos cosas: una tendencia leve del incremento en la inversión pública en educación al pasar del 3,2 % en el 2000 al 3,9 % en el 2010 y una relación entre la inversión en educación básica y media y la inversión en educación superior, la cual se sitúa alrededor del 25 %. Esta cifra requiere un análisis más profundo, ya que es necesario aumentar la inversión en educación superior sin deteriorar la de básica y media. El motivo que puede ser esgrimido en este sentido, es una mayor rapidez en la tasa de retorno de la inversión. El dato que muestra que la inversión en la educación superior en Colombia es apenas del 1 % del PIB es sumamente preocupante. En consecuencia, el Gobierno tiene razón cuando sostiene que con la ley se va a producir un incremento de la inversión, puesto que los tres puntos implican

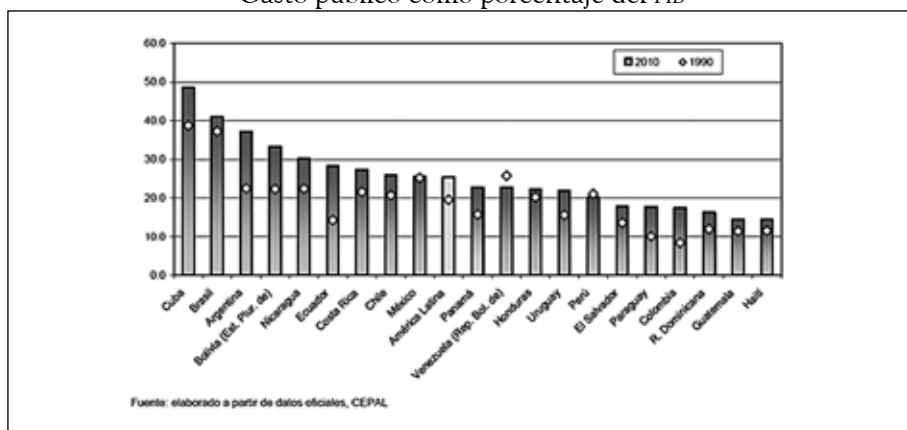
una ampliación significativa de la inversión en relación con la financiación histórica del país. Sin embargo, para los estudiantes y los profesores universitarios del sector público ese incremento es insuficiente frente a las metas de crecimiento propuesto.

Tabla 6
Gasto público en educación como porcentaje del PIB

Año	Gasto público en educación básica y media	Gasto público en educación superior	Gasto público no clasificable por nivel
2000	3,20	1,00	0,10
2001	3,40	1,00	0,10
2002	3,30	1,00	0,10
2003	3,40	0,90	0,10
2004	3,50	0,90	0,10
2005	3,40	0,90	0,10
2006	3,60	0,90	0,10
2007	3,50	0,80	0,10
2008	3,40	0,90	0,10
2009	3,80	0,90	0,10
2010	3,90	1,10	0,10

Fuente: MEN-SNIES (2011a).

Gráfica 4
Gasto público como porcentaje del PIB



Fuente: MEN-SNIES (2011a).²⁶

26. Fuente del Ministerio: matrícula certificada por las secretarías de educación (2002). MEN-Sistema Nacional de Información de Educación Básica (Sineb) [2003-2009]. Población proyectada con base en el censo de 2005-Dane

*Dato preliminar sujeto a modificación.

Analicemos el presupuesto del próximo año (Tabla 7):

Tabla 7
Presupuesto general de la nación

Concepto	2011 (1)	2012 proyecto (2)	Variación porcentual 12/11 (3) = (2/1)	Como porcentaje del PIB	
				2011 (4)	2012 (5)
Funcionamiento	83.066	90.943	9,5	13,8	13,9
Gastos de personal	16.684	17.672	5,9	2,8	2,7
Gastos generales	5.417	5.185	(4,3)	0,9	0,8
Transferencias	59.576	66.425	11,5	9,9	10,2
SGP	24.757	26.000	5,0	4,1	4,0
Pago de mesadas pensionales sin SGP	22.874	24.983	9,2	3,8	3,8
Universidades sin pensiones	1.900	2.015	6,0	0,3	0,3
Fondo prestaciones magisterio sin pensiones	916	1.129	23,2	0,2	0,2
FONPET	200	312	56,0	0,0	0,0
Resto de transferencias	8.928	11.986	34,2	1,5	1,8
Operación comercial	1.389	1.661	19,5	9,9	10,2
Deuda	35.187	40.332	14,6	5,8	6,2
Inversión	32.723	34.001	3,9	5,4	5,2
Total	150.976	165.276	9,5	25,0	25,3
Total sin deuda	115.789	124.944	7,9	19,2	19,2

Fuente: Dirección general del presupuesto público nacional.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2011).

Lo más alarmante del presupuesto del 2012 no es la escandalosa cifra de 14.6 billones en deuda. La variación porcentual para la educación superior alcanza el 0,6 % y esto trae como consecuencia que la variación del 2012 como porcentaje del PIB en relación con el 2011 es inexistente, dado que se mantiene en solo 0,3 % para ambos años. En palabras simples, se aumenta la cifra pero no el porcentaje de inversión en relación con el PIB. Esto nos permite afirmar que el Gobierno nacional no tiene ningún propósito de cumplir el artículo 146 de la reforma a la ley 30 y se va a amparar en el parágrafo que establece que la inversión se efectúa según lo establecido en el presupuesto general de la nación. Analicemos esta situación con mayor detalle. La propuesta del Ministerio es la siguiente:

El Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos y la política “Educación de calidad, el camino para la prosperidad”, se ha propuesto pasar del 37 % al 50 % de cobertura en educación superior. Gracias a los nuevos recursos de la Nación se espera incrementar en 600.000 los nuevos cupos de pregrado y en 45.000 los de posgrado, así como aumentar la participación de matriculados en programas técnicos y tecnológicos de 33 % a 45 %. La meta es que con la reforma el país

alcance en el año 2022 los niveles de cobertura de los países desarrollados, que está alrededor del 64 % (MEN, 2011b).

Hay un error en la misma argumentación presentada por el Gobierno. No es posible un crecimiento en educación técnica y tecnológica del 33 % al 45 % porque este ya se sitúa en el 75 % (0,74964789). El fondo de la cuestión radica en que en los datos suministrados por el Gobierno no se tiene en cuenta el papel que cumplen los estudiantes del Sena. Esto es preocupante, porque o el cálculo está mal elaborado o en forma intencionada el Gobierno emplea los datos del Sena para aumentar las estadísticas de cobertura, pero no los incluye cuando habla de educación técnica y tecnológica.

Ahora bien, es importante revisar la manera como será establecida –hipotéticamente hablando, después del asunto de la voluntad política– la inversión pública en educación superior con base en la ley a partir del año 2015:

Artículo 147. A partir del año 2015 y hasta el año 2022 se mantendrá una asignación adicional al Ministerio de Educación Nacional de tres (3) puntos reales respecto a los aportes de la Nación asignados a las Instituciones de educación superior estatales del año inmediatamente anterior, los cuales serán distribuidos entre dichas instituciones e incrementarán la base presupuestal de las instituciones a la que se refiere el artículo 142 de la presente ley, teniendo en cuenta los resultados obtenidos durante los tres años inmediatamente anteriores en cuanto a formación de estudiantes, Acreditación de Alta Calidad, producción académica, investigativa y de innovación, la ampliación y mantenimiento de cupos teniendo en cuenta el área del conocimiento, el nivel, la modalidad, la ubicación geográfica del programa respectivo y la atención a población vulnerable; la formación del recurso docente; el desarrollo de políticas de gestión y aprovechamiento de la propiedad intelectual; y los avances en la gestión institucional. El mecanismo para la distribución de los recursos previstos en este artículo a las Universidades estatales, será definido de manera conjunta entre el Ministerio de Educación Nacional y el Sistema de Universidades Estatales, SUE. El mecanismo para la distribución de los recursos a las demás Instituciones de educación superior estatales, será definido por el Ministerio de Educación Nacional y los Rectores de estas instituciones (MEN, 2011, p. 41).

En ambos artículos (el 146 y el 147), la manera como se distribuirán los recursos depende en gran medida de los procesos de evaluación vía la acreditación del programa y de las instituciones. Ciertamente, los mecanismos de evaluación se encuentran abiertos; sin embargo, es importante observar las estadísticas de instituciones acreditadas (Tabla 8).

Tabla 8
Evolución de los procesos de acreditación institucional 2003-2011.
Fecha de corte: mayo 2011

	Total evaluadas	Total acreditadas	Acreditación primaria	Reacreditadas	Recomendadas
2003	4	4	4	0	0
2004	1	1	1	0	0
2005	6	5	5	0	1
2006	2	2	2	0	0
2007	1	1	1	0	0
2008	5	2	2	0	3
2009	2	1	1	0	1
2010	8	8	4	4	0
2011	2	2	2	0	0
Total	31	26	22	4	5

Fuente: CNA (2011).

Por otro lado, el artículo 101 de la reforma a la ley establece lo siguiente:

El Gobierno nacional podrá destinar recursos con criterios objetivos de elegibilidad a las Instituciones de educación superior privadas, orientados al mejoramiento del servicio, a través de fondos competitivos o convenios de desempeño. Con el fin de incentivar la excelencia, el Gobierno nacional podrá destinar recursos a las instituciones de educación superior estatales y privadas que cuenten con la acreditación de alta calidad en los términos que defina el Ministerio de Educación Nacional (MEN, 2011, p. 25).

El punto álgido que aquí se plantea alude a un sistema de justicia distributiva o si se quiere, de injusticia distributiva. Bentham (1973) y Mill (1993) consideran que una distribución es justa si produce utilidad y por utilidad se entiende la búsqueda de la felicidad como la medida de corrección e incorrección de las acciones humanas. En una perspectiva del desarrollo humano, puede plantearse con Sen (1990), (1996), (2000) que fomente las libertades y las capacidades humanas como base del desarrollo de las políticas públicas. O los argumentos podrán plantearse a partir de una defensa de los derechos a través de la acción comunicativa (Habermas, 2005); de la igualdad de oportunidades y de la justicia como equidad (Rawls, 1993, 2000, 2001).²⁷ Pero, el análisis tiende a hacerse

27. Rawls inicia la defensa de la igualdad de oportunidades desde sus primeros textos en los que propugnaba la búsqueda de un criterio imparcial de justicia distributiva. Ver: Rawls, John (1958). *Justice as Fairness*. In: Rawls, John (2001). *Collected Papers*. Cambridge, Massachu-

desde la perspectiva del mercado, de la búsqueda de la mayor eficiencia de los recursos económicos y de una liberalización de la ley de oferta y demanda del mercado tipo James M. Buchanan (1968), (1978); Milton Friedman (1957), (1962), (1962b) o Friedrich A. von Hayek (1941). En un contexto económico de este tipo, lo que se fomenta es una ampliación de la cobertura a partir del apalancamiento de las ie privadas. Esto se evidencia en la tendencia que insta el artículo anterior en el sentido de que si el Estado tiene el derecho de invertir con base exclusiva en el sistema de acreditación, lo que se genera es un financiamiento público de la universidad privada. Empero, la intencionalidad en la privatización no viene exclusivamente por vía de inversión directa por parte del Estado. Recordemos lo establecido por los artículos 152, 153 y 154:

Artículo 152. Transfórmese el Fondo de Desarrollo de la educación superior, Fodese, creado por la Ley 30 de 1992, en una sociedad de economía mixta de carácter nacional, vinculada al Ministerio de Educación Nacional, con domicilio en Bogotá, constituida como sociedad anónima y cuyos principales objetivos serán actuar como instancia estructuradora de proyectos para la expansión y el mejoramiento de la calidad del servicio público de educación superior y como fondo de garantías para los créditos otorgados a Instituciones de educación superior estatales y privadas, cuyo destino sea el financiamiento de proyectos que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de calidad educativa o a la ampliación de cobertura.

Artículo 153. El Fondo Nacional de Garantías (FNG) podrá garantizar los créditos otorgados a Instituciones de educación superior estatales y privadas, cuyo destino sea el financiamiento de proyectos de dichas instituciones que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de calidad educativa.

Artículo 154. La Financiera de Desarrollo Territorial S. A., Findeter, a través de la banca comercial, establecerá líneas de crédito especiales para las Instituciones de educación superior, con destino a inversión en infraestructura física y tecnológica que conduzca al mejoramiento de la calidad de la prestación del servicio de educación superior o a la ampliación de cobertura.

La ampliación de cobertura de la financiación sin más, es decir, sin un análisis más profundo de sus consecuencias es positiva. Pero la ampliación de la cobertura ligada a la acreditación y a indicadores exclusivamente cuantitativos es perversa,

setts: Harvard University Press; Rawls, John (1963). *Constitutional Liberty and the Concept of Justice*. In: Rawls, John (2001b). *Collected Papers*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press; Rawls, John (1982). *Social Unity and Primary Goods*. In: Rawls, John. *Collected Papers*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, (2001); Rawls, John (1988). *The Priority of Right and Ideas of the Good*. In: *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 17, No. 4 (Autumn, 1988), pp. 251-276.

sobre todo en cuanto el Estado permitiría el incremento de las matrículas de acuerdo con la satisfacción obtenida en términos de indicadores cuantitativos ligados a procesos de acreditación institucional:

Artículo 151. Las Instituciones de educación superior fijarán anualmente el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata el artículo 152, que podrán incrementarse hasta por el índice de precios al consumidor del año inmediatamente anterior. Los valores y los costos de formación de los estudiantes deberán informarse al Ministerio de Educación Nacional de acuerdo con los plazos y procedimientos que éste determine. Las instituciones podrán incrementar los valores de matrícula por encima del índice de precios al consumidor, siempre que presenten al Ministerio de Educación Nacional un informe financiero que precise las razones que dan lugar al incremento y que estén directamente relacionadas con la proyección de inversiones para el mejoramiento de la calidad del servicio que prestan. El incumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo dará lugar a las acciones administrativas y a la imposición de las sanciones previstas en esta ley.

El movimiento social de los estudiantes tiene toda todo el sentido del mundo. Es una invitación a que en el país ocurra el mismo fenómeno de Chile donde el Gobierno financia la educación superior vía crédito, pero las universidades privadas –presas de la lógica de la eficiencia y la productividad– incrementan exponencialmente las matrículas con el fin de adaptarse a las medidas de calidad exigidas por la comparación constante con las universidades más importantes del mundo a partir de estándares como el de Shangai. Dicho en otras palabras, la satisfacción de los estándares internacionales demanda más inversión, la cual termina transfiriéndose a las matrículas. Toda vez que existe un sistema que financia, permite e incluso defiende el endeudamiento con fines de educación, el sistema en general culmina produciendo una burbuja.

Conclusiones

1. La Constitución Política de Colombia define la educación como un derecho y un servicio público y en este sentido, los artículos que complementan esta definición inicial tanto en su interior como en la creación de jurisprudencia por parte de la Corte Constitucional, permiten considerar como suficientes los antecedentes normativos para la fundamentación de una perspectiva de la educación en Colombia como un derecho de los ciudadanos. Este enfoque inicial se encuentra en posición dialéctica en relación con la Ley 115 o Ley General de la Educación, que si bien reconoce la educación como un derecho, la estructura argumentativa de la norma está edificada a partir de la educación como servicio.

2. Ciertamente, tanto los principios normativos internacionales como los nacionales establecen una diferencia en términos de obligatoriedad en la educación básica, media y universitaria. Aunque la educación básica y media se establece como obligatoria y como un deber del Estado, la familia y la sociedad, las referencias en torno a la educación superior están planteadas en términos de la conveniencia de la generalización del servicio y no se establece su universalidad u obligatoriedad.
3. Si bien el desarrollo de la nación es intrínseco al sistema de educación superior, es preocupante la concentración de los esfuerzos en la financiación de esta hacia el concepto de capital humano entendido como educación para el trabajo. Ello trae no solo la pérdida del sentido fundamental de la educación como un derecho, sino la positivización del conocimiento que redunde en un empobrecimiento de los componentes sociales en la formación profesional.
4. El 16 de noviembre de 2011, la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes aprobó el retiro definitivo del proyecto de reforma a la educación superior. La decisión fue tomada luego de que el Ministerio de Educación Nacional oficializara la solicitud del retiro del proyecto a través de una carta enviada a dicha Comisión. Esta decisión la toma el Gobierno del presidente Santos con el propósito de ponerle fin al paro estudiantil de las universidades públicas y con el objeto de que cesara el movimiento social de los estudiantes universitarios, que presionó al Gobierno para que modificara su curso de acción frente a la propuesta de reforma de la educación superior. En este contexto social, el documento consistió en un examen de seis artículos de la fallida propuesta de reforma de la ley de educación superior en Colombia y a partir de un análisis de las estadísticas que presenta el mismo Gobierno, el documento evidencia la incoherencia del Estado en relación con los datos provenientes del Sena frente al problema de ampliación de cobertura de la educación superior, en el sentido del doble manejo que este hace a propósito de los niveles de educación tecnológica y técnica profesional.
5. El texto presenta evidencia sobre la manera como el Gobierno aparentaba en su discurso aumentar la inversión en educación superior, pero en realidad la propuesta ligaba los giros futuros de la educación al presupuesto del año fiscal 2012, cuando dicho presupuesto no introdujo la inversión expresada, creando así un escenario retórico de igualdad de oportunidades. Se llega así a una incoherencia entre lo planteado por el proyecto de reforma a la Ley 30 y la asignación del presupuesto real de la nación, en el ítem concer-

niente a la ampliación de la inversión en educación superior. Esta dificultad que demuestra falta de voluntad política por parte del Estado de invertir en educación pública, toda vez que de acuerdo con la reforma a la ley, la inversión de los próximos años partiría de lo establecido en el presupuesto del año 2011-2012.

6. Por último, se plantea el peligro de establecer una relación directa entre la inversión pública en universidades privadas y las IE acreditadas. Si esto se establece, el resultado sería un oligopolio en la educación, dado que solo veintisiete instituciones se encuentran acreditadas y solo ellas recibirían el apoyo del Estado.

Bibliografía

- Banco Mundial (2007). *Colombia 2006-2010: Una ventana de oportunidad*. Notas de políticas presentadas por el Banco Mundial. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo/Banco Mundial.
- BENTHAM, Jeremy (1973). *Fragmento sobre el gobierno*. Madrid: Aguilar.
- BUCHANAN, James (1968). *The Demand and Supply of Public Goods*. Chicago: Rand McNally.
- _____ (1978). *Cost and Choice: An Inquiry in Economic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- FRIEDMAN, Milton (1957). *A Theory of the Consumption Function*. Princeton: Princeton University Press.
- _____ (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- _____ (1962b). *Price Theory: A Provisional Text*. Chicago: Aldine.
- GROOF, de Jean (2007). *Education for all. Halfway there*. Unesco: The Courier, No. 10.
- HABERMAS, Jürgen (1982). *Conocimiento e interés*. Madrid: Taurus.
- _____ (2005). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.
- HORKHEIMER, Max (2010). *Crítica de la razón instrumental*. Madrid: Trotta.

- HUSSERL, Edmund (1991). *La crisis de las ciencias europeas y la fenomenología trascendental*. Barcelona: Crítica.
- HAYEK, Friedrich (1941). *The Pure Theory of Capital*. London: Routledge & Kegan Paul.
- MEN. (2011). Proyecto de ley. Por el cual se organiza el sistema de educación superior y se regula la prestación del servicio público de la educación superior. En: <http://www.mineduacion.gov.co/1621/w3-channel.html>
- MEN (2011a). SNie. Sistema Nacional de Información de la educación superior. En: <http://www.mineduacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/w3-propertyname-2672.html>
- MILL, John Stuart. (1993). *El utilitarismo*. Barcelona: Altaya.
- OEA. (1998). Segunda Cumbre de las Américas, Santiago de Chile, Plan de Acción. <http://www.summit-americas.org>
- ONU. (1966). Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, A/RES/2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. En: <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidesc.htm>
- ONU. (2012). Declaración Universal de los Derechos Humanos. En: http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml
- Protocolo D (2011). Las políticas en educación superior en Colombia (1992-2010). Diagnostico e incidencias en las reformas institucionales. Bogotá-Cali: Universidades Santo Tomás (Bogotá) y San Buenaventura (Cali).
- RAWLS, John (1958). "Justice as Fairness". En: Rawls, John (2001). *Collected Papers*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- _____ (1963). "Constitutional Liberty and the Concept of Justice". En: Rawls, John (2001b). *Collected Papers*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- _____ (1982). "Social Unity and Primary Goods". En: Rawls, John. *Collected Papers*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- _____ (1988). "The Priority of Right and Ideas of the Good". En: *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 17, No. 4.
- _____ (1993). *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.

- _____ (1999). *A Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap press of Harvard University Press.
- _____ (2001). *Justice as Fairness. A Restatement*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- República de Colombia (1991). Constitución Política de Colombia. En: web.presidencia.gov.co/constitucion/.
- República de Chile, (2012). Constitución Política de Chile. En: <http://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion.pdf>
- República de Colombia (1994). Ley 115 de febrero 8 de 1994 (ley general de la educación). En: http://www.colombiaaprende.edu.co/html/mediateca/1607/articulos-168292_archivo.pdf
- SEN, Amartya. (1990). "Justice: Means versus Freedoms". En: *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 19, No. 2.
- _____ (1996). "On the Status of Equality". En: *Political Theory*, Vol. 24, No. 3.
- _____ (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta.
- Sentencia de la Corte Constitucional T-779/11. Disponible en: <http://www.corte-constitucional.gov.co/relatoria/2011/T-779-11.htm>
- Unesco. (2005). Declaración de Yakarta. En: Conferencia internacional: El derecho a la educación básica como derecho humano fundamental y el marco jurídico de su financiación. 2-4 de diciembre de 2005, Yakarta, Indonesia.
- Unesco. (2012). Proyecto regional de educación para América Latina y el Caribe (ept/Prelac). En: <http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php>.



Capítulo 5

La educación superior en Colombia: una mirada panorámica

Harold Viafara Sandoval • Ana Milena Dussán Escobar
Ferney Palta Velasco • Mónica Cristina Pérez Muñoz

Harold Viafara Sandoval

Licenciado en Historia de la Universidad del Valle, Colombia. Magíster en Estudios Políticos y estudiante de Doctorado en Educación. Integrante del grupo de investigación Alta Dirección, Humanidad-es y el Educar-se, de la Universidad de San Buenaventura Cali. Director de la Maestría en Alta Dirección de Servicios Educativos de la misma institución. Miembro de la Fundación para el Mejoramiento de la Gestión y la Educación para la Democracia (Fundagepad). Miembro de la Fundación para la Investigación y Desarrollo Urbano (FIDU), Cali. Correo electrónico: hviafara@usbcali.edu.co - harvisa@hotmail.co.

Ana Milena Dussán Escobar

Docente de la Universidad de San Buenaventura Cali. Estudiante de la Maestría en Alta Dirección de Servicios Educativos de la Universidad de San Buenaventura Cali. Correo electrónico: amdussan@usbcali.edu.co.

Ferney Palta Velasco

Estudiante de la Maestría en Alta Dirección de Servicios Educativos de la Universidad de San Buenaventura Cali. Correo electrónico: fpvelasco@gmail.com.

Mónica Cristina Pérez Muñoz

Estudiante de la Maestría en Alta Dirección de Servicios Educativos de la Universidad de San Buenaventura Cali. Correo electrónico: monicaespecial@gmail.com.

Este capítulo es un producto de la investigación interinstitucional “Las políticas en educación superior en Colombia (1992-2010). Diagnóstico e incidencias en las reformas institucionales”, financiada por las universidades Santo Tomás Bogotá y San Buenaventura Cali.

Introducción

Este capítulo es una mirada general –y si se quiere descriptiva– de las maneras como se ha dado la educación superior en Colombia. El análisis se hará a partir de tres reformas: autonomía y cogobierno; mercantilización y diferenciación; y masificación e internacionalización.

Posteriormente, se abordará el estudio por en el contexto de los periodos colonial y republicano, a fin de comprender mejor el proceso de la formación de las universidades colombianas. Seguidamente se describirá y examinará la aparición de las universidades pedagógicas de Tunja y Bogotá.

Igualmente, se dará cuenta de manera rápida del inicio de las universidades públicas, a saber, Nacional, del Valle, Universidad de Antioquia y Universidad Industrial de Santander (UIS).

Más adelante se expondrán las características generales del docente universitario y el estudiante, con la idea de mostrar aquellos aspectos básicos que se deben considerar para una valoración indagativa de estos dos actores.

Al finalizar se intenta dejar algunos elementos en relación con lo que pudiéramos calificar como modernidad tardía o, si se quiere, contemporaneidad en la educación superior.

En síntesis, se pretende mostrar en forma general y sintética el surgimiento de la universidad colombiana y revelar los hitos principales que dan cuenta de ello.

Acercamiento a la historia de la universidad en los periodos colonial y republicano

Para llevar a cabo un acercamiento a la historia de la educación superior en Colombia se tomaron como referencia, primeramente, los estudios de Claudio Rama Vitale²⁸ que describen tres reformas importantes sucedidas en la historia

28. Entre mayo del 2001 y junio del 2006 fue Director del Instituto Internacional de la Unesco para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (Iesalc), con sede en Venezuela.

reciente de la educación superior en América Latina: autonomía y cogobierno, mercantilización y diferenciación y masificación e internacionalización.

Autonomía y cogobierno

Esta reforma se gestó en las primeras décadas del siglo XX bajo las siguientes condiciones socioeconómicas:

América Latina tuvo su primera reforma sobre la educación superior hacia comienzos del siglo XX, como respuesta a las nuevas demandas de las capas medias urbanas, a los requerimientos que implicaba la conformación de los Estados modernos, a la industrialización por sustitución de importaciones y a la vigorosa urbanización, todo lo cual requirió la democratización y la expansión de las universidades y una nueva orientación hacia la formación de los profesionales. Éste fue el detonante de la primera reforma universitaria en América Latina, marcada por la Reforma de Córdoba en 1918, que se fue expandiendo e instalando por toda la región (Rama, 2006, pp. 11, 24).

Mercantilización y diferenciación

Para este periodo Rama (2006) indica una serie de elementos de transformación sucedidos en medio de un sinnúmero de confrontaciones:

Para entonces, un nuevo y radical movimiento estudiantil latinoamericano mostró claramente que las universidades, tal como estaban estructuradas, no respondían a los nuevos escenarios políticos y económicos ni a las nuevas demandas sociales. Desde las luchas por los boletos estudiantiles,²⁹ la inviolabilidad de los recintos, más y mayores niveles de autonomía y de cogobierno, la exigencia de mayores presupuestos, o la demanda de cambios curriculares. El incremento de los precios petroleros en la década del setenta, las dictaduras militares, la caída de los precios de las materias primas y el cierre de los mercados para los productos aftosos, dieron el golpe final a la expansión del financiamiento público en muchos de los países de la región, e imposibilitó –desde ese momento y para siempre– que las demandas de cobertura, como resultado de la expansión de la educación media, fueran cubiertas en su totalidad por los tradicionales mecanismos de financiamiento públicos (pp. 11, 24).

Digamos que este momento de la reforma da cuenta de un esquema que pone en evidencia dos órdenes, público y privado, manteniendo –como señalará el autor– la diferenciación igualmente en lo concerniente a la calidad, mediada ya por una ola de mercantilización.

29. Pasajes especiales con descuento para los autobuses.

Masificación e internacionalización

Esta tercera etapa enmarca una dinámica en la cual necesariamente resulta de inevitable valor cualquier consideración en esta temática. Frente a ello Rama (2006) señalará:

Un verdadero choque sufren hoy en América Latina los sistemas de educación superior, a causa de la internacionalización de la educación superior, las nuevas tecnologías de comunicación e información, las nuevas demandas de acceso de la población, incluyendo sectores fuertemente marginados con anterioridad, como los grupos indígenas, u otras minorías, como las personas con discapacidad o los migrantes... (Unesco, 2005). De manera directa e indirecta, la internacionalización en curso esta promueve la movilidad estudiantil como parte constitutiva de las nuevas dinámicas de aprendizaje en la sociedad del saber, el establecimiento de estándares internacionales de calidad sobre la educación superior, la presión hacia nuevas pertinencias globales y locales (glocales) y la vinculación de los ciclos y procesos educativos a escala global (pp. 11, 24).

La Tabla 9 es una síntesis de los rasgos característicos de estas reformas:

Tabla 9
Fases de la educación superior en América Latina

Modelo de educación superior	Modelo político	Objetivos políticos	Instrumento
Primera reforma: autonomía y cogobierno. Modelo monopolítico público.	Lógica pública. Lucha por la autonomía.	Búsqueda de fondos. Estado educador.	Luchas políticas. Alianzas con estudiantes y partidos.
Segunda reforma: mercantilización. Modelo dual público-privado.	Diversificación. Lógica privada. Lucha por la libertad de mercado. Restricciones a la educación pública.	Competencia por los estudiantes. Libertad de enseñanza	Competitividad basada en la publicidad y en diferenciaciones de calidad-precios.
Tercera reforma: internacionalización. Modelo trinario (público-privado- internacional).	Lógica nacional defensiva. Sistemas de aseguramiento de la calidad. Asociaciones rectores. Nueva función del Estado	Búsqueda de la regulación pública nacional e internacional. Incremento de cobertura. La educación como un bien público internacional.	Alianzas internacionales. Educación transfronteriza. Posgrados. Nueva competencia internacional.

Fuente: Rama, 2006.

Para el caso colombiano se ha recurrido a varios autores: Borrero (2008),³⁰ Soto (2002)³¹ y Tünnerman y Franco (1978),^{32,33} quienes han llevado a cabo diversos estudios sobre universitología e historia de la educación superior en Colombia y América Latina. Con base en estos, una primera idea para abordar el problema es la clasificación propuesta por Diana Soto Arango, quien en su aproximación histórica a la universidad colombiana, señala los siguientes hitos:

Periodo colonial (1580-1826). Formación de las primeras universidades

La universidad en América Latina se originó en el periodo colonial según los designios de la corona española y la influencia de la Iglesia católica. En términos generales, la universidad tradicional abarca dos épocas: la colonial, de corte señorial, clasista y una estructura académica unitaria, y la independentista, interesada en preparar a los funcionarios para el nuevo gobierno mediante un conjunto de escuelas profesionales aisladas: medicina, jurisprudencia, teología, letras, ciencias naturales, filosofía y bellas artes.

Según Tünnermann y Franco (1978), como características de la universidad latinoamericana tradicional se pueden mencionar, entre otras, las siguientes:

1. Carácter elitista, profesionalizante.
2. Estructura académica constituida por facultades o escuelas semiautónomas y autárquicas.
3. Predominio de la cátedra magistral.

30. Alfonso Borrero (1923-2007) es sacerdote jesuita y su obra es de referencia obligada para los estudiosos de la institución universitaria en todas sus dimensiones. Su contribución mayor, a saber, el *Símpoio Permanente sobre la Universidad*, representa una obra debidamente estructurada que se ubica en la bibliografía internacional.

31. Diana Soto es directora del proyecto *Historia y prospectiva de la Universidad Latinoamericana* a cargo de la dirección de investigaciones de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

32. Carlos Tünnerman ha desempeñado importantes cargos de autoridad y planeación educativa en el sector educativo de Nicaragua y en general de América Latina y el Caribe. Asesor principal y director en 1975, del Programa pnud de la Unesco en Colombia con sede en Bogotá.

33. Augusto Franco fue director del Icetex, rector de la Universidad Pedagógica y del Colegio Anglo Colombiano de Bogotá.

4. Carrera docente incipiente o inexistente.
5. Autonomía limitada (según el país).
6. Burocratización.
7. Enseñanza exclusivamente en el aula.
8. Escasez de recursos.
9. Duplicación innecesaria de personal docente, laboratorios, bibliotecas, etc., en cada escuela y cátedra.
10. Jerarquía magisterial regida por el profesor catedrático.
11. Incongruencia en la concesión de títulos y grados de una escuela a otra
12. Marcada influencia de la Iglesia católica.

Resulta particular que en América Latina la universidad fuese la única institución en donde se impartió enseñanza superior creada por muy largo tiempo antes que la otra educación. La primera universidad en el Nuevo Mundo se inauguró en 1538 en Santo Domingo, República Dominicana, luego en 1551 en Lima y México. Para esa época, en el Viejo Mundo solo había dieciséis universidades y ninguna en lo que es hoy Estados Unidos.

La aparente intención de la Corona de retener los nuevos territorios en una especie de oscurantismo intelectual, semejante al obligado a las instituciones económicas, contrasta con el gran número de centros de estudios superiores erigidos entre 1538 y 1826: treinta y tres en total, de los cuales dos surgieron en medio de la agitación revolucionaria de la independencia. Este número supera, por paradoja, a las universidades existentes en la metrópoli por la misma época. ¿Cómo explicar la sorprendente expansión universitaria en territorios recién integrados al mundo occidental, aún poco poblados y apenas en tempranos momentos de urbanización? (Borrero, 2008, Tomo I, p. 442).

Al decir de Tünnermann (1996) este interrogante podría explicarse por cuatro factores:

a) La necesidad de proveer localmente de instrucción a los novicios de las órdenes religiosas para la evangelización del nuevo mundo. b) La conveniencia de proporcionar oportunidades de educación, a los hijos de los peninsulares y criollos, a fin de vincularlos culturalmente al imperio y, a la vez, preparar el personal necesario

para llenar los puestos secundarios de la burocracia colonial, civil y eclesiástica. c) Las dificultades de las comunicaciones, arriesgadas y costosas, aconsejaban impartir esa instrucción en las mismas colonias. d) La presencia, en los primeros años del periodo colonial, en los colegios y seminarios del Nuevo Mundo, de religiosos formados en las aulas de las universidades españolas, principalmente Salamanca, deseosos de elevar el nivel de los estudios y de obtener autorización para conferir grados mayores (pp.11, 38).

Las particularidades estaban presentes en cuanto

[...] esta estructura federativa, profesionalizada, rígida, autárquica, estancada, duplicativa, autocrática, tiene como atributos funcionales su extrema rigidez, su tendencia al enquistamiento, su disfuncionalidad y su carácter elitista. La función universitaria de preparación de los cuadros especializados de nivel superior necesarios para operar las camarillas docentes internas, luego a círculos gremiales, y, solo muy lejanamente, a los reclamos de la sociedad nacional y sus requisitos de desarrollo (Ribeiro, 1971, p. 73).

Durante el periodo colonial esta realidad de las universidades permaneció hasta el grito de la reforma de Córdoba en 1918,³⁴ cuando se denunció que las universidades seguían siendo “virreinos del espíritu”. Como lo expresó Valentín Letelier:³⁵ “Admirablemente organizadas para realizar el doble propósito de formar hombres de profesión e impedir que se formaran hombres de ciencia”.

Cabe resaltar cómo en la América colonial se fundaron treinta y dos universidades que otorgaron grados académicos a eclesiásticos y civiles, a partir de cédulas reales y bulas papales que otorgaban plena autonomía en el manejo financiero y educativo.

En 1538 los dominicos fundaron la primera universidad en las colonias españolas americanas en la ciudad de Santo Domingo, en la actual República Dominicana (antiguamente La Española). El 13 de junio de 1580 se erige la primera

34. Movimiento estudiantil que nació en la Universidad Nacional de Córdoba de Argentina en 1918 y se extendió luego a las demás universidades del país y de América Latina. La reforma de Córdoba dio origen a movimientos estudiantiles integrados por agrupaciones de diferentes vertientes ideológicas. Entre sus principios se encuentran la autonomía universitaria, el cogobierno, la gratuidad de la enseñanza, la extensión universitaria, la periodicidad de las cátedras y los concursos de oposición.

35. Abogado, político e intelectual chileno especializado en asuntos de educación y derecho administrativo. Fue miembro del Partido Radical y diputado por los periodos de 1879-1882 y 1888-1891. Ejerció el cargo de rector de la Universidad de Chile entre 1906 y 1913.

universidad de Santa Fe de Bogotá, la cual se clausura el 3 de octubre de 1826 para dar paso a la universidad oficial.

En 1653, se funda en Santa Fe de Bogotá el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario por Fray Cristóbal Torres, hoy Universidad del Rosario. Es la única institución de educación superior que permanece y se mantiene desde sus orígenes.

Según Soto (2004), la comunidad de los Agustinos Calzados funda la Universidad de San Nicolás de Mira en el convento de San Agustín, mediante bula del 24 de abril de 1694, que le daba derecho para fundar universidad y otorgar grados “a los individuos de la corporación”.

En 1604, la comunidad de San Ignacio de Loyola (jesuitas) llega a Santa Fe de Bogotá y establece en el mismo año el Colegio Seminario de San Bartolomé, el cual da origen como tal a la academia javeriana en 1623, ascendida a universidad en 1704.

Por su parte, la Universidad de San Buenaventura fue fundada por la orden franciscana conforme al “Decreto Especial” del definitorio provincial de los franciscanos de 1688, por el cual se determinó “que en Santa Fe, se erigiese y formase un Colegio con el título del excelso Doctor San Buenaventura” (Mantilla 1986). Su dirección y construcción estuvo a cargo de fray Diego Barroso en 1708. Obtuvo su reconocimiento como institución plenamente constituida en el Capítulo General de la orden franciscana reunido en Valladolid, España, en 1740 y fue aprobada por la Corona Española mediante Cédula Real de Fernando VI en 1747 “por la cual debían reconocerse a los estudiantes seculares los cursos que legítimamente constare para la obtención de sus respectivos grados, en la Universidad de aquellos reinos” (Mantilla 1986).

Planes de estudios y reformas administrativas

Durante la Colonia, las universidades tenían como fin otorgar los grados y estaban controladas por la Iglesia, cuya metodología de enseñanza se fundamentaba en el método y la filosofía escolásticos. Era un modelo universitario inspirado en las universidades españolas más famosas, como Salamanca y Alcalá de Henares del cual emergieron dos tipos de esquemas universitarios:

La estructura académica de la universidad colonial respondió a una concepción y a unos propósitos muy definidos, lo que le permitió ser una institución unitaria. Se organizó como una totalidad y no como un simple agregado de partes, con

una visión propia del mundo, del hombre y la sociedad (Tünnermann y Franco, 1978, p. 168).

Las áreas de estudio, se centraban en la *trivium*: gramática, retórica y sùmulas; y la *cuatrivium*: aritmética, geometría, música y astronomía. Los planes de estudio de gramática latina, filosofía, teología y jurisprudencia se impartían bajo el método de enseñanza escolástico fundamentado en el *dictatio* y la *disputatio*.

En las universidades de la comunidad dominica y la comunidad jesuita se otorgaban grados a los civiles que hacían estudios en los Colegios Mayores del Rosario y San Bartolomé respectivamente. Cabe resaltar que solo hasta el siglo XIX se comenzó a enseñar medicina en el Colegio Mayor del Rosario.

Profesores y estudiantes

La universidad colonial se orientaba a la formación de los jóvenes de la élite criolla y española admitidos luego de cuidadosos procesos de selección. Los catedráticos ingresaban bajo condiciones rigurosas a partir de la reforma de Moreno y Escandón que buscaba la total secularización de los estudios superiores, según la idea de que la universidad era el lugar para formar a los funcionarios de la Corona. En su momento la cátedra se convirtió en un medio para que la élite criolla accediera a los cargos en la administración virreinal. Los salarios anuales oscilaban entre ciento cincuenta y cuatrocientos pesos anuales de acuerdo con la cátedra: “La universidad colonial hispánica fue señorial y clasista como la sociedad a la cual servía y de la que era expresión. Creada dentro del contexto de la política cultural trazada por el imperio español, tuvo como misión atender los intereses de la Corona, la Iglesia y las clases superiores de la sociedad” (Tünnermann y Franco, 1978, p. 167).

Durante esta época, las universidades se dedicaron a la formación de abogados y sacerdotes. En el periodo de la Independencia, la población universitaria de los Colegios Mayores del Rosario, San Bartolomé, San Francisco en Popayán y las universidades de Mira en Santa Fe y San Pedro Apóstol en Mompox, era aproximadamente de doscientos estudiantes.

Financiación

Las comunidades religiosas y las donaciones constituían la fuente de financiamiento de las primeras universidades. La pretendida y frustrada universidad pública intentó que se financiaran las cátedras con el capital de las temporalidades. El fiscal Moreno y Escandón señalaba que

[...] se tomaría el edificio del Colegio San Bartolomé y 36.201 pesos con tres reales de las Temporalidades para financiar cuatro o cinco cátedras. Se completaría con los novenos del Arzobispado de Santafé, Popayán, Cartagena y Santa Marta. Los grados se cobrarían a todos, contrario a lo señalado en la metrópoli. Para Moreno estos no debían ser gratuitos. Indicaba que: “si muchos por su pobreza no tuviesen el dinero necesario para obtener el grado de doctor y costear la pompa y propinas acostumbradas, se habrán de contentar con el grado de Bachiller o licenciado, que presta aptitud necesaria para los empleos y quedará más apreciable y menos común que en lo presente el doctorado.

Expulsión de los jesuitas

Este periodo de la universidad colonial termina con la expulsión de la comunidad de San Ignacio de Loyola por parte del Rey Carlos III en 1767.

Habiéndome conformado con el parecer de los de mi Consejo Real [...] y de lo que me han expuesto personas del más elevado carácter, estimulado de gravísimas causas relativas a la obligación en que me hallo constituido de mantener en subordinación, tranquilidad y justicia mis pueblos, y otras urgentes, justas y necesarias que reservo en mi real ánimo; usando de la suprema autoridad económica que el Todopoderoso ha depositado en mis manos para la protección de mis vasallos y respeto de mi corona, he venido a mandar se extrañen de todos mis dominios de España e Indias, Islas Filipinas y demás adyacentes, a los religiosos de la Compañía, así sacerdotes, como coadjutores y legos que hayan hecho la primera profesión, y a los novicios que quisieren seguirles, y que se ocupen todas las temporalidades de la Compañía de mis dominios. Y para su ejecución uniforme en todos ellos os doy plena y privativa autoridad, y para que forméis las instrucciones y órdenes necesarias, según lo tenéis entendido y estimareis para el más efectivo, pronto y tranquilo cumplimiento. Y quiero que no solo las justicias y tribunales superiores de estos reinos ejecuten puntualmente vuestros mandatos, sino que lo mismo se entienda con los que dirigiereis a los virreyes, presidentes, audiencias, gobernadores, corregidores, alcaldes mayores y otras cualesquiera justicias de aquellos reinos y provincias, y que, en virtud de sus respectivos requerimientos, cualesquiera tropas, milicias o paisanaje den el auxilio necesario sin retardo ni tergiversación alguna, so pena de caer, el que fuere omiso, en mi real indignación [...] (Decreto del Rey Carlos III sobre la expulsión de la Compañía de Jesús. 27 de febrero de 1767).

A partir de 1826 cuando se estructura la universidad republicana, los estudios superiores creados se basan en la normativa del Código de las Siete Partidas que expidió en 1254 Alfonso X, el Sabio.³⁶

36. Bajo el mandato de Alfonso X el Sabio se elabora la primera obra de carácter legislativo “Las siete partidas”, la cual se estudiaba en la universidad y sus normas se aplicaban en los tribunales.

Periodo republicano

Este periodo se caracterizó por dos factores:

1. El Inicio de la estructura de la universidad republicana y el control de las universidades por el Estado.
2. A partir de los movimientos de independencia, las corrientes de la Ilustración europea influyeron en un nuevo tipo de educación pública oficial.

En este periodo, la élite que organizó el nuevo Estado nacional fue influenciada por las corrientes de la Ilustración europea que buscaban un nuevo tipo de educación en la cual las “ciencias útiles”³⁷ marcaran la pauta dentro de la concepción de la educación pública y oficial: “La llegada de la República no implicó la modificación de las estructuras sociales de la Colonia que permanecieron prácticamente iguales, salvo la sustitución de las autoridades peninsulares por las criollas”. (Tünnermann y Franco, 1978, p.168).

La educación universitaria –como la educación en general– con la característica de pública y gratuita, debía ser el vehículo de formación del nuevo ciudadano. Sin embargo, la verdadera diferencia consistió, precisamente, en los contenidos del currículo –especialmente en los campos de la filosofía y la política–, la eliminación de la escolástica y la utilización del método experimental.

Las dos concepciones de universidad que predominaron en este periodo giraron en torno al pensamiento de Francisco de Paula Santander (1792-1840) y Simón Bolívar (1783-1830). Ambos coinciden en el modelo administrativo-financiero en el marco de una estructura centralista de unidad de currículo y de control por parte del Estado.

En tal sentido, la Constitución Política del Estado de Nueva Granada de 1832, también llamada la Constitución de Bolívar por plasmar su forma de gobierno y sus ideales, además de ser centralista y conservadora planteó la separación de poderes, la responsabilidad de los funcionarios públicos, la libertad de prensa y la protección a cargo del Estado de la religión católica.

En la época republicana la universidad pierde autonomía académica, administrativa y financiera, ya que debía estar subordinada a los intereses del

37. Los textos de Jeremías Bentham se impusieron por decreto el 8 de noviembre de 1825.

Estado que la reglamenta y regula su funcionamiento. Por su parte, el clero buscaba la protección del Estado –como en los tiempos de la Colonia– y conservar al mismo tiempo su propia independencia. En ese sentido, los nuevos gobiernos pretendían conservar el control sobre la Iglesia para sacar provecho sin dar garantías o hacer compromisos.

En esta vía conviene retomar el pensamiento de Bolívar en el mensaje de Lima al Congreso Constituyente de Bolivia:

En una Constitución política no debe prescribirse una profesión religiosa; porque, según las mejores doctrinas sobre las leyes fundamentales, estas son las garantías de los derechos políticos y civiles; y como la religión no toca a ninguno de estos derechos, ella es de naturaleza indefinible en el orden social, y pertenece a la moral intelectual. La religión gobierna al hombre en la casa, en el gabinete, dentro de sí mismo: solo ella tiene derecho a examinar su conciencia íntima. Las leyes, por el contrario, miran la superficie de las cosas: no gobiernan sino fuera de la casa del ciudadano... La religión es la ley de la conciencia. Toda ley sobre ella la anula, porque imponiendo la necesidad al deber, quita el mérito a la fe, que es la base de la religión. Los preceptos y dogmas sagrados son útiles, luminosos, y de evidencias metafísicas; todos debemos profesarlos, mas este deber es moral, no político.

El gobierno de Santander representó el control del Estado sobre la universidad y los intentos de un currículo moderno dentro de cierta libertad de cátedra para los profesores de literatura y de ciencias naturales, lo cual, sin embargo, desembocó en el monopolio de las comunidades religiosas sobre los estudios superiores. Se permitieron colegios-seminario, pero manteniendo el control del currículo por parte del Estado.

El periodo republicano termina, en cierto modo, con el ascenso conservador y por lo tanto de la Iglesia a través de la Constitución de 1886 y la firma del Concordato entre el Estado colombiano y la Santa Sede.

Al corriente de esta descripción panorámica, se debe indicar que dado el permanente conflicto entre la Iglesia y el Estado durante el gobierno de Núñez, se decidieron algunas reformas que buscaban separar la Iglesia del Estado. En 1887 se firmó el Concordato que otorgaba ciertos privilegios a la Iglesia en ciertos campos. Los elementos claves del Concordato fueron:

- En materia educativa, la Santa Sede prestaría apoyo para la formación de instituciones religiosas dedicadas principalmente a la educación de la juventud.
- La educación e instrucción públicas se organizaría y dirigiría de conformidad con los dogmas y la moral de la religión católica.

- La enseñanza de la religión se hizo obligatoria en las instituciones públicas.
- Los sacerdotes, obispos y arzobispos, se reservaron el derecho de revisar y autorizar los textos de enseñanza.
- Los maestros de las instituciones públicas serían vigilados por los sacerdotes, quienes tendrían la potestad de censurar cualquier actividad que se considerara perjudicial para los niños y jóvenes.
- La Iglesia controlaría los cementerios públicos y la demografía por medio de los libros parroquiales, en los cuales se anotaba el nacimiento, la muerte y el estado civil de las personas. el Estado podría solicitar estos libros a la Iglesia para obtener información.

Para reforzar el Estado confesional, el Gobierno patrocinó la llegada al país de nuevas comunidades religiosas que se dedicarían a la educación y a las misiones. Para combatir la pobreza, la Iglesia se comprometió a utilizar la caridad como forma de compensación con los más necesitados.

Segunda reforma (1918). Antecedentes de la dinámica universidad-movimiento estudiantil

En la segunda década del siglo XX, un grupo de estudiantes universitarios colombianos no conformes con la manera como el sistema educativo nacional se estaba desarrollando, impulsa un movimiento de cambio para que la realidad y las necesidades sociales fueran discutidas en los espacios universitarios. Ese nacionalismo surge también como apoyo a los movimientos estudiantiles que se estaban llevando a cabo en Córdoba, Argentina. Todos estos grupos aspiraban a una participación crítica de lo social en el espacio universitario, a una autonomía universitaria y a una integración de universidades latinoamericanas para liderar propuestas educativas autónomas y nacionales sin la aprobación de países extranjeros. Esta lucha por el reconocimiento nacionalista era un acto de identidad y solidaridad con los países latinoamericanos.

Dos fuentes de inspiración para el momento fueron claves: la gran lucha por la equidad agrícola de la revolución mexicana en 1917 y la revolución en Rusia en contra del sistema represivo que llevaba más de tres siglos, impulsada por el proletariado y conocida luego como la gran revolución rusa de febrero de 1917.

Desde 1910 se proponen en nuestro país reformas educativas universitarias y para 1914, muchos intelectuales que habían hecho sus estudios en Europa expusieron la idea de llevar a cabo reformas acordes con una realidad nacional orientada al trabajo y la industria e inspirada en la búsqueda de una identidad nacional. Era, ante todo, una propuesta que fortaleciera la modernidad, “[...] la ciencia y su método, los saberes experimentales aplicados –prácticos–, los métodos inductivos y experimentales en la ciencia y la enseñanza, la actividad, la conducta, lo medible, lo material, lo visible, lo útil, lo actual, lo individual, lo natural; en fin, la unidad entre lo físico, lo moral y lo intelectual” (Piñeres, 2001, p. 109).

Para el momento, la Ley 62 de 1916 en su artículo 11 establecía que el Congreso Pedagógico de Colombia –como sería llamado– se reuniría cada cuatro años a partir del 15 de diciembre de 1917 y en él se discutirían asuntos educativos. Para ese año, se planteó la necesidad de formar profesionales en un contexto interdisciplinario que permitiera que los estudiantes reconocieran en su proceso de formación asignaturas como economía, salud y estadística, entre otras. Igualmente, se fomentó el apoyo a la educación y la formación nacional y la oposición a la “importación” de profesores extranjeros.

Este movimiento de reforma encontró en la causa estudiantil de Córdoba un ejemplo de lucha para aquella renovación educativa universitaria que tanto buscaba:

[...] por la libertad dentro de las aulas y la democracia fuera de ellas” era el lema del movimiento revolucionario de Córdoba que explica su interés propiamente académico de la reforma docente, de gobierno, de métodos, administrativa y la preocupación política por la modernización de la sociedad en busca de la ampliación de la democracia y la participación de los estudiantes en la vida nacional (Sandoval, 2001, p. 180).

Según Piñeres (2001), no se buscaba una alianza con estos grupos, sino una corriente creadora que asumiera un liderazgo en la lucha por la defensa de los intereses sociales y educativos, la identidad y la integración entre sociedad y universidad.

Líderes Universitarios como el ensayista, historiador y político Germán Arciniegas (1900-1999); el abogado, político y representante del ala socialista Diego Luis Córdoba (1907-1964); el intelectual y político Diego Montaña Cuéllar (1910-1991); el intelectual, escritor y político colombiano Gerardo Molina Ramírez (1906-1991) y el médico psiquiatra, político, periodista, escritor, filósofo

sofo e historiador José Francisco Socarrás (1907-1995) hicieron parte de esta pléyade de inquietos e incómodos estudiantes que propusieron una renovación y modernización universitaria.

En 1921 se crea la revista *Universidad*, regida por principios de libertad y democracia bajo la dirección de Germán Arciniegas. Esa revista era el medio que disponían los estudiantes para manifestar sus inconformidades y plantear las necesidades de cambio y renovación. La publicación promulgaba la asociación, la organización estudiantil y el apoyo internacional en las universidades de América Latina, como una manera de presionar a los gobiernos para implementar reformas educativas. Cabe señalar sin duda, la inclusión de la mujer en la organización estudiantil como un reconocimiento de sus derechos civiles. Ellas encontraron por su parte espacios de respaldo y apoyo.

Este movimiento que estaba surgiendo es de suma importancia en la historiografía de la educación colombiana, pues nace en un momento álgido cuando el acceso a los estudios superiores era restringido. Para 1922 el movimiento estudiantil se aúna bajo la Federación Estudiantil de Colombia y propone con mayor fuerza los propósitos de la reforma estudiantil. Allí resultaban claves “[...] la autonomía universitaria, la vinculación de profesores por concurso, la centralización de la universidad colombiana, ante la precariedad de las universidades regionales, la centralización de las facultades pedagógicas en una sola, donde se formen los maestro” (Piñeres, 2001, p. 113).

En 1928 se reconoce que el ideal de solidarizar las universidades en América Latina no era fácil, pues las realidades políticas, sociales, económicas e históricas de cada país eran disímiles. Sin embargo, dos objetivos concretos, a saber, la reforma educativa y la formación de nacionalismo, fueron los pilares de la segunda etapa del movimiento de renovación estudiantil y de sus objetivos:

- Fomento por la cátedra libre y la asistencia libre. El alumno debe investigar, no aprender ciegamente lo que se dice. El alumno debe ser crítico.
- La universidad debe tener un puesto en el Estado, en el estudio y resolución de los problemas nacionales.
- Creación y fomento de las universidades populares. El ambiente de cultura que se respira dentro de las aulas debe llevarse a todas las clases sociales y a las regiones todas de la patria.

- Petición de la autonomía universitaria tanto económica como administrativa. El Gobierno no debe nombrar directores sino los profesores y los alumnos.
- Tender al mejoramiento social. El desarrollo de luchas antisifilíticas y antialcohólicas. Trabajar por la elevación material intelectual y moral del proletariado.
- Luchar por la liberación ideológica de la mujer y la conquista para ella de la igualdad jurídica.
- Defensa del nacionalismo: conservación de la integridad del patrimonio patrio.
- Fomento de la justicia social e igualdad de oportunidades, sin otras causas de inferioridad que las que forjó la vida.

Posteriormente, muchos de los líderes de ese movimiento de renovación educativa universitaria hicieron parte de la clase dirigente. Germán Arciniegas fue Ministro de Educación y Carlos Lleras Restrepo presidente de la República. Muchas de sus ideas fueron promovidas y sus ideales son considerados plataformas para posteriores reformas educativas universitarias.

Las universidades pedagógicas de Tunja y Bogotá

En el siglo XIX, la formación de los docentes estaba a cargo de profesores catedráticos que solo enseñaban las asignaturas de acuerdo con su formación e interés. Así, el médico se encargaba de asignaturas como anatomía; el abogado era el responsable de la cívica; el sacerdote de filosofía, moral, religión y ética. Esta práctica constituyó una preocupación en el siglo XX, pues para la época no existía una educación universitaria facultada para formar a los formadores, ni se conocía una formación de maestros en educación normalista y media.

Todos los movimientos de pensadores que estaban surgiendo en Colombia en ese momento (tres primeras décadas del siglo XX) daban cuenta del afán por nivelar nuestro modelo educativo con la práctica europea. Algunos educadores como el político y escritor Diego Mendoza Pérez (1887-1933) el médico, político y diplomático Miguel Jiménez López (1875-1995) examinaron diversas experiencias educativas de la instrucción pública y privada en Europa y propusieron aspectos que podrían ser imitados en nuestro país. Coincidieron en la necesidad de un cambio en el papel del maestro que desde la época colonial hecho raíces

en nuestro país: aquel maestro dictador que tenía el poder del conocimiento y ejecutaba todas las prácticas escolares desde su planeación y desarrollo; aquel a quien sus estudiantes debían obediencia absoluta y tenía la potestad de decidir sobre los objetivos de la educación; el mismo que consideraba a los estudiantes y a los padres de familia instrumentos para ejecutar la labor educativa (López de la Roche, 1998); aquel que desviaba el interés y la naturaleza del estudiante y lo convertía en un ser dependiente y memorístico de lo que el conocimiento europeo y americano ofrecía.

En contra de ese pensamiento surgen ideólogos que ven la necesidad de crear una escuela nueva, donde se apliquen prácticas participativas y activas como nuevo método de enseñanza para la formación de las nuevas generaciones. Para este fin, era necesario fundar nuevas instituciones de educación superior que formaran a los maestros en esas modernas propuestas. Este deseo de cambio se considera el inicio de las universidades pedagógicas en Colombia.

La escuela nueva y el método de enseñanza activa fueron presentados como una de las reformas educativas más importantes de principios del siglo XX. Algunos pedagogos seguidores de esta corriente formados en Europa y América, fueron los precursores de la difusión de dicho método en el mundo. En Colombia tenemos al escritor, educador, psicólogo, filósofo y abogado Agustín Nieto Caballero (1889-1975), a Rafael Bernal Jiménez y a Tomás Cadavid Restrepo, entre otros. Una nueva visión sobre la educación estaba forjándose: aquella que no desatendiera las necesidades sociales y laborales y se hiciera en consideración a la vida misma y al respeto de las individualidades. Para Ocampo (1998), la escuela activa introdujo en Colombia los “centros de interés” y el nuevo método de “globalización de la enseñanza” que promovían la educación a partir de las necesidades del educando.

Como desarrollo de esta nueva escuela, era indispensable la participación activa, creadora y formadora de los estudiantes y una visión reflexiva y crítica que permitiese pensar en problemas y proponer soluciones a la situación colombiana del momento. Es decir, una propuesta de cambio hacia un nuevo hombre colombiano.

En la tercera década del siglo XX, cuando en la Escuela Normal de Varones de Tunja y acorde con las ideas de Rafael Bernal Jiménez –quien en ese momento se desempeñaba como secretario de educación– se planteó la necesidad de crear una escuela de formación para formadores, se organizó un curso suplementario de especialización para los profesores que allí se formaban, cuyo reconocimiento

legal se dio a través de la Ordenanza 38 de 1929 del departamento de Boyacá. Posteriormente, aparecen cursos de especialización y de información para maestros graduados en Medellín y Bogotá.

El éxito de estos cursos suplementarios de especialización dictados en Tunja, Medellín y Bogotá configuraron las futuras facultades de educación. Mediante el Decreto 1990 del 5 de diciembre de 1933, se establece oficialmente la facultad de ciencias de la educación a nivel universitario en Bogotá y su objetivo era la formación de personal directivo en las escuelas normales, formación de maestros de las instituciones de secundaria y la preparación de inspectores escolares.

Un año después, el 5 de julio de 1934, con el Decreto 1379 el presidente Enrique Olaya Herrera crea la Facultad de Ciencias de la Educación para hombres de Tunja, como dependencia de Escuela Normal de Institutores y funcionamiento como parte de la Universidad Nacional y dirección del Ministerio de Educación Nacional (López de la Roche, 1998). Al año siguiente se continuó con la Facultad de Ciencias de la Educación para mujeres.

Fue en las siguientes dos décadas (treinta y cuarenta) cuando el Gobierno nacional en cabeza del presidente López Pumarejo crea la Escuela Normal Superior de Colombia uniendo las tres facultades de educación existentes: una en Tunja y dos en Bogotá. La pedagogía ya no era vista como una disciplina aislada del conocimiento, sino que debía ser aplicada dentro de otras disciplinas. La investigación científica y la docencia eran consideradas de suma importancia y se aseguraba que los maestros fueran conscientes de su labor no como instructores de conocimientos, sino como forjadores de seres integrales. Esta situación les permitiría a los colombianos tener mejores docentes en las escuelas de primaria y secundaria y en consecuencia serían promotores del cambio en nuestro país.

De la Escuela Normal Superior de Colombia nacen dos universidades pedagógicas en la década de los cincuenta. Para ese entonces, Colombia estaba bajo el mandato del General Gustavo Rojas Pinilla, quien mediante el Decreto 2655 del 10 de octubre de 1953 crea la Universidad Pedagógica de Colombia y al año siguiente la Universidad Pedagógica Femenina en Bogotá a través del Decreto 547 del 23 de febrero. Las experiencias del pedagogo alemán Julius Sieber fueron pilares fundamentales en la formación de educadores en la Universidad Pedagógica. La visión de la universidad uniprofesional pedagógica, persigue unos objetivos netamente didácticos y de formación en todas sus ramas. Con base en las diferentes disciplinas, el formador no puede separarse de la investigación

científica rigurosa que le exige su labor ni de las teorías psicológicas y técnicas modernas de enseñanza.

En 1960 la Universidad Pedagógica de Colombia en Tunja se convirtió en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia toda vez que fueron creadas varias facultades técnicas, como la agronomía y la ingeniería. Al tiempo, la Universidad Pedagógica Femenina se fortaleció y se convirtió en lo que es hoy la Universidad Pedagógica Nacional.

Las universidades públicas Nacional, del Valle, de Antioquia e Industrial de Santander

La aparición de la universidad pública se concreta luego de la independencia de la Gran Colombia, cuando muchos de los dirigentes de la época, entre ellos Simón Bolívar y Francisco de Paula Santander, dedicaron sus esfuerzos en fortalecer el espíritu nacionalista como el único camino para lograr una identidad cultural.

En tal sentido, para Benítez (2001) el Decreto del 3 de octubre de 1826 es considerado el código de instrucción pública, pues Santander imprime en él la concepción del deber ser de la universidad pública en Colombia que apunta a un conocimiento de lo académico claro, riguroso y metódico.

Autores como Rivadeneira (1998) coinciden en tal apreciación:

El General Santander tuvo un claro concepto de lo que era y significaba en su tiempo la instrucción pública, no solo como servicio público esencial asociado a una concepción integral de la forma de gobierno republicano, fue en el área específica de la educación superior donde mejor debe apreciarse el contraste entre las influencias doctrinarias que recibió y los criterios utópicos que inspiraron aquellos estatutos legales, cercanos en el tiempo pero diferentes en su sistema metodológico y en su estructura institucional (Rivadeneira, 1998, pp. 69-70).

El nuevo Estado de la Gran Colombia incentivaba la promoción de la popularización y oficialización de la educación como estrategia para difundir un modelo democrático. Con ese fin, el general Santander promovió la organización de las escuelas normales para la educación de formadores de maestros en las escuelas de primaria, secundaria y de educación superior.

Por otro lado, Ocampo (2001) afirma que las críticas a la deficiente educación y a la proyección de la cultura española en América fueron algunos de los factores

que impulsaron nuestra independencia. En 1821, el Congreso de Cúcuta basado en el Decreto del 6 de octubre de 1820 expedido por el vicepresidente Santander, fundó las bases para el nuevo Estado de la República de Colombia y se ocupó en legislar sobre educación en el país. Asimismo, promocionó la creación de escuelas gratuitas y obligatorias alrededor del territorio colombiano, reformó el plan de estudios, ordenó la fundación de escuelas normales para la creación del magisterio en Colombia y ordenó la difusión del método lancasteriano en educación (Ocampo, 1998).

Así, el general Santander se convirtió en el precursor de la reforma educativa al establecer los colegios llamados santanderinos y las casas de educación. Los colegios santanderinos consideraban la educación como un todo y la primaria, la secundaria y la educación superior debían seguir la misma estructura educativa. Por esa época se estableció el método del pedagogo inglés José Lancaster que facultaba a los estudiantes más avanzados para ser monitores de sus propios compañeros. El concepto de maestro “dictador”, el aprendizaje memorístico, la disciplina autoritaria y los castigos físicos empiezan a imponerse en el ámbito educativo. Adicionalmente estaban los inspectores escolares, encargados de distribuir y vigilar los útiles de enseñanza. Para Santander, la educación debía ser la empresa más grande del Estado y garantizar la prosperidad de los ciudadanos.

La ley del 18 de marzo de 1826 creó la primera universidad oficial, la Universidad Central en Bogotá, la cual se integró con las facultades de jurisprudencia, medicina, filosofía y literatura de otras universidades. Veinticinco años después, en 1850, se suprimen las universidades oficiales y solo subsisten el Colegio Mayor del Rosario y el Colegio Mayor de San Bartolomé.

Años más tarde, con la Ley 22 de septiembre de 1867 sancionada por el presidente Santos Acosta, se funda la Universidad Nacional de Colombia cuyo primer rector fue Ezequiel Rojas. Así, el surgimiento de la Universidad Nacional de Colombia presenta dos momentos: el año de 1826 como Universidad Central y el año de 1867 como Universidad Nacional de Colombia.

Lo mismo sucedió con la creación de la Universidad Industrial de Santander (UIS) que se consolidó en cuatro etapas: 1940, 1943, 1944 y 1947. Es importante reconocer que su fundación y el énfasis puesto en educación técnica, nacen a partir de la significación de progreso y especialización profesional del trabajo; en otras palabras, no es más que una alternativa de desarrollo de la industria en una zona que ofrecía excelentes posibilidades de explotación económica.

El nacimiento de la Universidad Industrial de Santander fue producto de la continuidad de las escuelas que fomentaron la educación pública e industrial, como el Colegio Santander (1936), el bachillerato industrial en 1941 y la creación de un centro de estudios en ingenierías (1948).

No obstante, esta universidad no era la única motivada por el desarrollo industrial de la región. En 1945 nace la Universidad Industrial del Valle –así llamada inicialmente– como una continuidad de los centros que impartían formación en agricultura en la región, como eran la Estación Agrícola Experimental de Palmira (posteriormente la Facultad de Agronomía) y la Escuela Superior de Agricultura Tropical de Cali. A partir de ese momento se crearían más facultades y su crecimiento demográfico fue significativo. En 1954, la Universidad Industrial del Valle adquiere el nombre de Universidad del Valle. Por su parte, la Universidad de Antioquia había recorrido más tiempo (desde 1888) con la Escuela de Minas de Medellín.

Características del docente universitario y el estudiante

El problema de la formación profesional y de sus actores no ha sido ajeno a las propuestas que sobre autonomía universitaria surgen desde principios del siglo XX. El docente universitario debe responder no solo en su papel de guía en la construcción de un saber científico y formador de las aptitudes cognitivas del estudiante, sino también en la responsabilidad moral y ética del estudiante en su servicio como profesional. Hoy en día, un docente universitario reclama mayor tiempo para su formación académica investigativa al tiempo que se le exige una mayor eficiencia en su labor.

Para un estudiante, el proceso de formación en la universidad es trascendental. La decisión de querer ser alguien reconocido laboralmente en la sociedad, implica adquirir no solo conocimientos disciplinares sino también hábitos mentales, costumbres y lenguajes propios. Por ello, la decisión de lo que se quiere estudiar es tal vez la más importante que toma un joven antes de ingresar a la universidad.

La modernidad tardía y la contemporaneidad en la educación superior

La modernidad, entendida como un conjunto de valores, ideales y conocimientos de una época que han trascendido en el tiempo en diferentes contextos sociales

y culturales, ha ejercido una gran influencia en el sector educativo. En Colombia, el proceso de modernización se vivió con mayor fuerza entre 1930 y 1960. En el periodo de la república liberal (1930-1946) se llevan a cabo importantes reformas que permean lo social, lo cultural y lo educativo en un intento por convertir a Colombia en un país moderno.

En los procesos educativos toma fuerza la propuesta de una educación laica y se introducen a los pensum con gran dinamismo áreas como las ciencias, las humanidades y la tecnología. Se pugna, asimismo, por una democratización de las relaciones entre estudiantes y docentes. Al respecto se plantea:

Colombia entró en la modernidad pedagógica, al llamado movimiento de la escuela nueva o activa a comienzos de los años treinta del siglo XX. Sin embargo, desde la fundación del Colegio Moderno en Bogotá por Agustín Nieto Caballero, se comenzaron a difundir algunas de las nuevas ideas de manera que antes de la llegada del gobierno liberal de Olaya Herrera en 1930, las autoridades del país ya habían introducido algunas modificaciones en las políticas y prácticas educativas [...] Olaya Herrera creó, durante su gobierno, la Facultad de Ciencias donde se formó la primera generación de docentes de enseñanza media, directores de grupos escolares, inspectores y demás funcionarios que se encargaron de renovar el panorama pedagógico nacional. El presidente Alfonso López Pumarejo (1934-1938) continuó con esa voluntad de cambio: dedicó mayores recursos a la educación, apoyó la educación rural, transformó las relaciones maestro alumno y los métodos de enseñanza [...] (Patiño, 2004, pp. 13-14).

Otros fenómenos que se deben tener en cuenta en el proceso de modernización en Colombia de finales de los cincuenta son la expansión y la cobertura de la educación, el desarrollo de las ciencias sociales como campos especializados de producción intelectual y el movimiento expansivo de la industria editorial, los cuales que generaron una “creciente intelectualidad de izquierda” y configuraron otras maneras de organización social, política y cultural (López de la Roche, 1998).

Desde la perspectiva internacional de este proceso de modernidad y contemporaneidad, es importante tener en cuenta dos autores: Alberto Martínez Boom y Claudio Rama. Alberto Martínez Boom plantea tres etapas por las que ha transcurrido la escuela en América Latina en el proceso de modernización: la etapa expansiva, el giro estratégico y la etapa competitiva

La primera etapa se presenta en la década de los cincuenta y se caracteriza por el énfasis puesto en la oferta de los servicios educativos, principalmente de la educación primaria y la educación de masas. El papel de la universidad es

apoyar el proceso de expansión y cualificar a los docentes para el mejoramiento de la oferta educativa: En 1962, la Unesco en su boletín trimestral número 13 *Conferencia sobre educación y desarrollo económico y social en América Latina*, plantea el papel de la educación en el desarrollo económico centrado en la formación de mano de obra profesional y técnica y en la necesidad de ampliar la cobertura a partir de un estudio de las exigencias del medio para determinar las necesidades de formación.

En el mismo documento se encuentra un apartado exclusivo sobre la enseñanza superior en el que se plantea la necesidad de vincular la universidad a los problemas y necesidades del medio y la autonomía universitaria en cada nación:

Se ha atribuido a la universidad latinoamericana un cierto distanciamiento o desvinculación de su labor con los problemas y necesidades del medio. Es importante analizar lo que pueda haber de cierto en ello, precisar las funciones que competen en ese plano a las instituciones de educación superior y sugerir las medidas más convenientes.

Ese proceso está enmarcado en una lógica pública en la que el Estado regula y planifica. Al respecto Rama (2006) nos dice:

América Latina tuvo su primera reforma sobre la educación superior hacia comienzos del siglo XX, como respuesta a las nuevas demandas de las capas medias urbanas, a los requerimientos que implicaba la conformación de los Estados modernos, a la industrialización por sustitución de importaciones y a la vigorosa urbanización, todo lo cual requirió la democratización y la expansión de las universidades y una nueva orientación hacia la formación de los profesionales (pp. 11-24).

La segunda etapa anunciada por Martínez corresponde al giro estratégico y se presenta en las décadas de los setenta y ochenta. El autor denomina esta etapa “la década perdida” a raíz de la crisis de los modelos de industrialización generada por las dificultades fiscales y su repercusión en la capacidad de los gobiernos para mantener financieramente la educación superior pública, la cual a su vez, se vio en líos para cubrir las demandas sociales de cobertura. Rama (2006) denominó esta etapa como “segunda reforma: mercantilización y diferenciación”:

[...] restricciones al acceso automático de los bachilleres a las universidades públicas en casi todos los países de la región y, vía la libre acción del mercado, se promovió una expansión desordenada de la educación superior privada. Promovió un incremento de la cobertura, en el marco de una fuerte diferenciación de las instituciones y de la calidad de los servicios educativos, y que terminó conformando un nuevo modelo universitario de carácter dual: por un lado, una educación pública cada vez más elitizada socialmente, con restricciones de acceso con base en cupos y exámenes de conocimiento asociados a las limitaciones del financiamiento público y, por otro,

un sector privado pagante y con restricciones de acceso, como consecuencia de los costos de las matrículas (pp. 11-24).

Este conjunto de situaciones trajo consigo varios problemas en aspectos como la calidad y la diversificación de la educación superior. En términos de calidad, debido a la proliferación desmedida de instituciones de educación superior los procesos de regulación dejaron de ser competencia exclusiva del Estado y se le otorga al mercado esta competencia, lo cual deja a la universidad en una dinámica de mercantilización del servicio que conduce a una relación nefasta entre calidad y precio. Las críticas al respecto no se hicieron esperar y generaron en los gobiernos la necesidad de establecer mecanismos de control para regular los problemas de calidad:

“Como derivación de la crítica a dichas concepciones fuertemente sesgadas por las ideas neoliberales y aperturistas, se comenzó a verificar la urgente necesidad de nuevas políticas públicas que regularan el funcionamiento de las instituciones universitarias, en especial de las privadas, y que tendieran al establecimiento de mecanismos de aseguramiento de la calidad (Rama, 2006, pp. 11-24).

En Colombia, la Constitución de 1991 establece en el artículo 67 lo siguiente:

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

A su vez, la Ley 30 de 1992 en su artículo 53 determina lo siguiente:

Artículo 53. Créase el Sistema Nacional de Acreditación para las instituciones de educación superior cuyo objetivo fundamental es garantizar a la sociedad que las instituciones que hacen parte del Sistema cumplen los más altos requisitos de calidad y que realizan sus propósitos y objetivos.

En términos de diversificación y para dar respuesta al problema de cobertura en la educación superior, se organiza mediante el Decreto 80 de 1980 (artículo 9) el sistema de postsecundaria, el cual haría parte de la diversificación del servicio educativo, diversificando así la oferta educativa y posibilitando el acceso a la formación técnica y profesional:

Artículo 9. La investigación dentro de la educación superior tiene como finalidad fundamental, reorientar y facilitar el proceso de enseñanza y aprendizaje así como promover el desarrollo de las ciencias, las artes y las técnicas, para buscar soluciones a los problemas de la sociedad.

Este decreto fue derogado por el artículo 144 de la Ley 30 de 1992 y en el Capítulo IV, artículo 16 clasifica las instituciones de educación superior en:

- a. Instituciones técnicas profesionales.
- b. Instituciones universitarias o escuelas tecnológicas.
- c. Universidades.

El Tiempo de 1982 (22 de octubre) publicó un artículo titulado *Educación, derecho sagrado como el de la justicia*: B.B., en el que se plasman algunas de las declaraciones del presidente de entonces, Belisario Betancourt, durante la instalación del Consejo Nacional de Educación Abierta y a Distancia en el Palacio de Nariño:

Hay como cien mil estudiantes que se quedan después del inmenso esfuerzo de las familias y ellos mismos sin disponer de un cupo en las universidades [...] cuando el bachiller llega a tocar las puertas de la universidad y las encuentra cerradas pero no por cuenta de él, sino del Estado que le creó una ilusión y no le corresponde a él esa ilusión [...] las pruebas Icfes son un cedazo que el estado ha establecido para justificar su incapacidad de abrir las puertas de la universidad a los bachilleres a los cuales les crea esas expectativas al otorgarles el cartón [...] no vamos a remediar de la noche a la mañana este desfase [...] poner las bases para que la educación lo sea realmente y abra unas posibilidades igualitarias. Empezar a andar a través de todas las metodologías existentes en materia de educación abierta y a distancia es también ese querer buscar instrumento que permitan que haya posibilidades igualitarias en ese sentido.

Se podría cuestionar que la diversificación de la educación superior supone una estratificación y no es así. Se trata de poner al servicio de los estudiantes una oferta que se adapte no a sus intereses y deseos, sino a sus posibilidades económicas y sociales. También se presenta la educación a distancia como solución para ampliar la cobertura y masificar la educación superior. Este aspecto se retomará en el siguiente apartado.

La tercera etapa propuesta por Martínez plantea una escuela competitiva, enfocada en la demanda y en la reducción de la inversión para mejorar el servicio, la calidad y la eficacia de los procesos aprendizaje-desarrollo de competencias. Se desplaza el saber pedagógico del maestro para dar lugar a aprendizajes efectivos y a la incorporación de la tecnología en las aulas. Rama (2006) a su vez, presenta la tercera reforma a la que denomina “masificación e internacionalización” y plantea una universidad globalizada basada en la internacionalización y la movilidad estudiantil:

El impacto de las nuevas tecnologías, por su parte, contribuye a la globalización de la educación, permitiendo acortar las distancias, expandir la educación transfronteriza y las modalidades de educación en red, y al generar la educación virtual, viabilizar nuevas prácticas pedagógicas de simulación, de autoaprendizaje y de praxis, y una educación no presencial.

Este nuevo contexto, además, está favorece ampliamente a la educación, al flexibilizarla y renovarla, y también promueve su masificación como respuesta de las familias (p. 17).

La Unesco, en sus declaraciones de 1974 y 1989, hizo referencia a los aspectos que se deben tener en cuenta en el ámbito de la diversificación y el uso de las tecnologías:

Declaración de 1974:

- Diversificación de las modalidades y niveles educativos. Enseñanza preuniversitaria. Ciencia y la tecnología.
- Desarrollo cultural, científico y tecnológico.
- Adaptabilidad a las necesidades de los países.
- Inserción en el sistema global.

Declaración de 1989:

- Aumento de la calidad y pertinencia de la enseñanza superior.
- Colaboración de las instituciones de enseñanza superior con la industria y con programas de investigación y desarrollo científico.
- Uso de las tecnologías de la enseñanza para la reducción costo-beneficio.

De esta manera, en relación con la educación a distancia, cuyos antecedentes se remontan a 1947, se harían ciertas consideraciones:

El sistema de educación abierta y a distancia en Colombia se emprende en el año de 1947, cuando el sacerdote José Joaquín Salcedo Guarín, en Sutatenza, Boyacá, mediante el uso combinado y sistemático de la radio y demás medios de comunicación adelanta una acción educativa, que va desde enseñar a leer y a escribir, hasta el uso de las técnicas en la producción agropecuaria, pasando por campañas básicas, como el mejoramiento de vivienda, deporte, buen uso del tiempo libre, hasta la asunción de una conciencia crítica, política y participativa. Esta fundación toma el nombre de Acción Cultural Popular Escuelas Radiofónicas (Acpo). Ante la incapacidad de aglutinar a los adultos en escuelas, había que llevar una escuela de educación y cultura a los campesinos colombianos (Sarmiento, 2007, p. 76).

En la década de los ochenta este sistema se consolidó como una alternativa para dar respuesta a la demanda de estudiantes que deseaban ingresar a la educación superior. El Plan Nacional de Desarrollo *Cambio con equidad* de 1983-1986 del presidente Belisario Betancur, plantea como uno de sus objetivos el mejoramiento de la calidad de la educación y el fortalecimiento de la equidad en el acceso a opciones y permanencia en el sistema.

Por otro lado, gracias al artículo 15 de la Ley 30 de 1992, las instituciones de educación superior podrán adelantar programas en la metodología de educación abierta y a distancia.

Los mandatos de la Unesco y el Banco Mundial para la privatización de la educación superior

Los años transcurridos desde 1980 hasta el 2000 fueron considerados como de ajuste estructural. Durante esos años, organismos internacionales como el Banco Iberoamericano del Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) jugaron un papel protagónico al exigir la aplicación de los programas de ajuste estructural (PAE) como condición de préstamo. Estas condiciones, según McCoy (2008), consisten en reducción de la deuda a través de austeridad fiscal e inversión privada; reducción del papel del Estado con el fin de atraer más inversión privada; y liberalización económica para disminuir los precios, aumentar la productividad y estimular el crecimiento económico.

Esos requerimientos implicarían privatización, altos costos de matrícula y creciente mercantilización del servicio, lo cual generó numerosas movilizaciones sociales en torno a la educación como derecho.

A finales de 1980 y principios de 1990 algunos préstamos de ajuste a la educación terciaria con frecuencia implicaban un número excesivo de condiciones que nunca se concretaban, encontraron la oposición de varios grupos de interés e incluso provocaron violentos disturbios estudiantiles (Banco Mundial, 2003).

Esta misma institución, en su documento de 1995 *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia* traza un diagnóstico que resalta los siguientes aspectos:

- Ajustes fiscales drásticos y recursos escasos generaron un grave deterioro en la calidad de la enseñanza y la investigación.

- Reducción de la capacidad de los gobiernos para prestar apoyo a la educación superior. Deterioro en los sueldos de los profesores y en la infraestructura física y académica.
- La disminución de recursos se ha agravado por su uso ineficiente. Gastos no educacionales (subsidios y servicios subvencionados para estudiantes), bajas tasas de graduados, altos índices de repetición y deserción y proliferación de instituciones pequeñas antieconómicas.
- Eficacia externa, desempleo de graduados y resultados decrecientes de la investigación. El financiamiento estatal a la investigación ha disminuido, la investigación no tiene repercusiones importantes en la economía ni se destina a aplicaciones prácticas. Hay baja interacción entre universidad e industria.
- La educación superior es elitista. La mayoría de los estudiantes de la educación superior proviene de clases medias y altas y hay un evidente sesgo que se traduce en una inequitativa distribución de oportunidades. El subsidio a las universidades implica un subsidio a las clases acomodadas.

En el mismo documento se plantean las soluciones para superar la crisis sin aumentar el gasto:

- Diferenciación institucional, consistente en el desarrollo de instituciones no universitarias y el fomento de establecimientos privados.
- Incentivos para que las instituciones públicas diversifiquen su financiamiento, con base en combinar subsidios gubernamentales con cobros de cuotas, apoyo al crédito educativo, venta de servicios, fondos por concurso y evaluación de la productividad institucional.
- Redefinir la función del Gobierno en la enseñanza superior. La intervención gubernamental debe orientarse a establecer un ámbito coherente de políticas y un orden jurídico definido. El nivel de los estudiantes admitidos tiene que reflejar las oportunidades de empleo más que las previstas.
- Políticas que den prioridad a la calidad y la equidad. Las instituciones deben matricular solo la cantidad de aspirantes que pueden instruir de manera adecuada. Hay que establecer procesos de selección rigurosos, aceptar los que posean conocimiento y capacidad. Contar con personal de calidad y motivado, así como incluir representantes de los sectores productivos en los consejos de administración, son elementos claves.

En estas soluciones podemos evidenciar las siguientes tendencias:

1. Búsqueda de una mayor eficiencia interna y externa y ampliación de la vinculación de la universidad con el mundo laboral en términos de estudios del mercado; responder a las necesidades del medio y a la demanda de empleos del sector productivo.
2. Búsqueda de diferentes fuentes de financiación y crédito.
3. Diversificación de la oferta educativa. Creación de instituciones de educación superior privadas con diferentes niveles de formación por ciclos propedéuticos.

Sobre el particular, en 1998 la OIT en la resolución sobre la educación técnica y la formación profesional resuelve lo siguiente:

- El Estado debe garantizar el derecho de todo ciudadano a una educación técnica y una formación profesional inicial y continua.
- Asignar suficientes recursos para la educación técnica y la formación profesional de los sectores público y privado.
- Desarrollar nuevas relaciones de colaboración entre docentes, gobiernos y empleadores con la intención de mejorar la educación técnica y la formación profesional. Los empleadores, los sindicatos en general y los sindicatos del magisterio en particular, tienen el legítimo interés de participar en el establecimiento y la conducción de la educación técnica y la formación profesional.
- Se debe fomentar dicha cooperación entre las instituciones públicas y el mundo del trabajo de acuerdo con los procedimientos establecidos dependientes del sistema y con respeto a los principios y misiones de la enseñanza pública; educación y los organismos internacionales dedicados a la misma.

En la conferencia mundial sobre la educación superior de 1998 de la Unesco, se hizo una recopilación sobre la base de las recomendaciones dadas en diferentes conferencias y comisiones y se subrayó lo siguiente:

Los sistemas de educación superior deberían aumentar su capacidad para vivir en medio de la incertidumbre, para transformarse y provocar el cambio, atender las necesidades sociales y fomentar la solidaridad y la igualdad; preservar y ejercer el rigor y la originalidad científicos con espíritu imparcial por ser un requisito previo decisivo para alcanzar y mantener un nivel indispensable de calidad; y poner a los estudiantes en el primer plano de sus preocupaciones en la perspectiva de una

educación a lo largo de toda la vida a fin de que se puedan integrar plenamente en la sociedad mundial del conocimiento del siglo que viene, considerando asimismo que la cooperación y el intercambio internacionales son mecanismos decisivos para promover la educación superior en todo el mundo.

Esta declaración es específica y directiva frente a las funciones que debe desempeñar la educación superior y el marco de acción para llegar al cambio necesario. De acuerdo con el texto, se entrevistó una universidad que hemos definido camaleónica ya que debe adaptarse a:

1. **Lo social.** Alude a lo que la sociedad espera de la universidad: resolver los problemas de hambre, violencia inequidad, analfabetismo y deterioro del medio ambiente.
2. **El estudiante.** Es el centro de un proceso de enseñanza basado en su diversidad, que supera el mero dominio cognitivo de las disciplinas y propicia conocimientos prácticos, competencias y aptitudes
3. **El mercado.** Satisface las demandas en el ámbito laboral mediante la integración de la teoría con la formación para el empleo y la diversificación de la oferta.
4. **La innovación.** Adapta las nuevas tendencias, las metodologías y las tecnologías en los procesos de formación, con autonomía y respeto por la cultura, protegiendo el medio ambiente y propiciando espacios democráticos para la formación de una masa crítica de personas cualificadas y cultas.

En la conferencia mundial sobre educación superior del 2009, la Unesco se centra en el debate sobre la enseñanza pública y privada y cuál ha de ser el reto de las universidades:

La educación superior está experimentando una transición y un cambio acelerado y la universidad del siglo XXI llegará a ser probablemente un híbrido de empresa pública y privada, con un alumnado de gran movilidad. El reto es crear universidades de categoría mundial.

En este punto es importante llamar la atención acerca de la tendencia de los organismos internacionales de poner la educación superior al servicio directo del sector productivo como opción para el desarrollo económico. Se debe pensar la oferta más en función de la demanda de empleos y mano de obra que en la preservación del capital cultural de las naciones a fin de lograr una universidad estandarizada y global.

Bibliografía

- ACEVEDO TARAZONA, Álvaro y GONZÁLEZ REY, Diana Crucelly (2011). Movilización y protesta estudiantil en Colombia (1971). Una lectura desde la organización gremial por el cogobierno universitario y la memoria de protagonistas y testigos. Anuario de Historia Regional y de las Fronteras. Vol 16, No 1. 2011. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander.
- ACEVEDO TARAZONA, Álvaro (2011). Protesta y movilización estudiantil, 1964: Memoria de una marcha en la Universidad Industrial de Santander. Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura. Vol 38. No 2. Julio - Diciembre. 2011.
- Actas de la Conferencia General UNESCO 18ª reunión París, 17 de octubre - 23 de noviembre de 1974.
- Actas de la Conferencia General UNESCO 25 reunión París, 17 de octubre - 16 de noviembre de 1989.
- BANCO MUNDIAL. (1995). Educación a distancia en América latina análisis de costo-efectividad
- BOLÍVAR, Simón (1826). Proyecto de Constitución para la República de Bolivia y Discurso del Libertador al Congreso Constituyente de Bolivia. Lima a 25 de mayo de 1826.
- BORRERO CABAL, Alfonso S.J. (2008). *La Universidad, estudio sobre sus orígenes, dinámicas y tendencias. Compañía de Jesús*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Constituciones de La República de Colombia: Angosturas 1819; Cúcuta, 1821. Constitución de 1832, la de 1843, la de 1853, 1858, 1863, 1886 con el Concordato en 1887.
- LÓPEZ DE LA ROCHE, Fabio. (1998). “Escenarios culturales de una modernidad tardía”. En: *Revista Nómadas*, No. 8. Bogotá: Universidad Central.
- MANTILLA, Luis Carlos (1986). *Raíces históricas y estado presente de la Universidad de San Buenaventura en Colombia*. Santafé de Bogotá: Publicaciones U.S.B., Proyecto Educativo Bonaventuriano, Cali.
- MCCOY, M. (21 de mayo de 2008). Las instituciones financieras internacionales y las universidades: El impacto de los programas del Banco Mundial y el BID. 3º Encuentro Latinoamericano y del caribe de los trabajadores/as de las Universidades. Buenos Aires, Argentina.
- MORALES BENITEZ, Otto. M. (2001). “La universidad del Cauca, Santander y el carácter democrático de Colombia”. En: *Revista Historia de la Educación Colombiana*, No 3 y 4, pp 9-25. Pasto: Universidad de Nariño.

- OCAMPO LÓPEZ, Javier (1998). “Los orígenes oficiales de las universidades republicanas en la Gran Colombia 1826 - 1830”. En: *Revista Historia de la Educación Colombiana*, No 3 y 4. Pasto: Universidad de Nariño.
- PATIÑO MILLÁN, Carlos. (2004). *Apuntes para una historia de la educación en Colombia*. Documento Escuela de Comunicación Social, CELYC. Universidad del Valle.
- PIÑERES DE LA OSSA, Dora (2001). “El movimiento renovador del maestro Germán Arciniegas y sus implicaciones en la universidad colombiana”. En: *Revista Historia de la Educación Colombiana*, No 3 y 4. Pasto: Universidad de Nariño.
- RAMA, Claudio (2006). “La tercera reforma de la educación superior en América Latina y el Caribe: masificación, regulaciones e internacionalización”. En: *Revista Educación y Pedagogía*, Vol. XVIII, núm. 46, pp. 11-24. Medellín: Universidad de Antioquia, Facultad de Educación.
- RIVADENEIRA VARGAS, Antonio José (1998). “Utopía, realidades y contrastes entre los planes santanderianos de 1826 y 1834”. En: *Revista Historia de la Educación Colombiana* (1), pp. 69-90. Pasto: Universidad de Nariño.
- SANDOVAL RUIZ, Justo Evelio (2001). “La autonomía universitaria en la Constitución colombiana de 1991”. En: *Revista Historia de la educación colombiana*, No 3 y 4. Pasto: Universidad de Nariño.
- SARMIENTO MORENO, Luis Abraham. (2007). *Modelo colombiano de educación abierta y a distancia*. Rhec. No 10. p.p 73 - 100. Bogotá: Universidad Nacional Abierta y a Distancia.
- SOTO ARANGO, Diana (2004). “La Reforma del Plan de Estudios del Fiscal Moreno y Escandón 1774-1779”. En: *Cuadernos para la historia del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario*.
- _____ (2002). “Aproximación histórica a la universidad colombiana. Los estudios superiores en el período colonial”. En: *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*. No. 4, Tunja.
- TÜNNERMAN, Carlos y FRANCO, Augusto (1978). *La Educación superior de Colombia en la perspectiva mundial y Latinoamericana* FES, Cali. Bogotá: Tercer Mundo.
- TÜNNERMANN Carlos (1996). “Breve historia del desarrollo de la universidad en América Latina”. En: *La educación superior en el umbral del siglo XXI*, Caracas: Cresalc Editorial.

La Constitución Política de Colombia propugna por la conservación, la promoción y la protección de la educación como un derecho social con responsabilidad compartida, de acuerdo con su concepción como un Estado social de derecho. Como derecho fundamental, la educación exige responsabilidad estatal; empero, las políticas educativas nacionales, tomadas de las políticas educativas internacionales, muestran en las últimas dos décadas una tendencia regresiva por las prácticas de empresarización de la educación –para nuestro interés, la educación superior– que priorizan la lógica administrativa por encima de la racionalidad académica y de beneficio de una sociedad y una nación que requieren elevar los niveles de formación de sus pobladores para asumir con idoneidad los retos científicos, técnicos y culturales que el modelo de desarrollo global supone. La garantía del derecho pareciera insuficiente frente a la presión que la economía de los servicios –entre ellos la educación como parte de esa tercerización– ejerce en el contexto de competitividad y alto rendimiento que el capital financiero transnacional registra en sus altos índices de rentabilidad y crecimiento.



La Umbría, carretera a Pance
PBX: 318 22 00 – 488 22 22
Fax: 555 20 06 – A.A. 25162
www.usbcali.edu.co



ISBN 978-958-8785-24-0



9 789588 785240