

**RECOMENDACIONES PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE UNA
POLÍTICA PÚBLICA: DIAGNÓSTICO DE LA NATURALEZA DE LAS
POLÍTICAS EN EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA. 1992-2011**

IRENE SALOMÉ BURBANO DELGADILLO

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C., 2015**

“Recomendaciones para la institucionalización de una política pública: diagnóstico de la naturaleza de las políticas en educación superior en Colombia. 1992-2011”

Investigación diagnóstica con alternativa de solución
Presentada como requisito para optar al título de
Politóloga
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:
Irene Salomé Burbano Delgadillo

Dirigida por:
Raúl Velásquez Gavilanes

Semestre I, 2015

RESUMEN

Este trabajo busca, en primer lugar, por medio de una investigación diagnóstica, demostrar por qué las políticas de autonomía universitaria, financiación y calidad constituyeron desde 1992 hasta 2011 una política de Estado en materia de educación superior. Y, en segundo lugar, con base en ese diagnóstico, brindar algunas herramientas para la institucionalización de políticas públicas en esa materia sustentadas en la construcción participativa de las mismas. Para su desarrollo se tomaron como marco los conceptos de políticas públicas, políticas de Estado e institucionalización planteados por diferentes autores, lo que permitió realizar un estudio transversal e integrado de los contextos, actores e instrumentos de las precitadas políticas.

Palabras clave:

Educación superior, políticas públicas, política de Estado, institucionalización de políticas, construcción participativa de políticas

ABSTRACT

This paper seeks, in the first place, by means of diagnostic research, to demonstrate why the policies of university autonomy, funding and quality from 1992 to 2011 constituted a state policy in higher education. And, secondly, based on that diagnosis, to provide some tools for the institutionalization of public policies, in this area, supported by the participatory development of the same. For its development, the concepts of public policy, states policies and institutionalization to be raised by different authors were taken as a framework, which allowed a transversal and integrated study of the contexts, actors, and policy instruments in the aforementioned policies.

Key words:

Higher education, public policies, State policy, institutionalization of public policies, participatory development of public policies

A mi Shaddai como fuente inagotable de amor, sabiduría, fuerza y alegría

A mis siempre amados padres a quienes les debo cada uno de mis logros

A mi mejor amiga Patty

Al regalo del cielo Daniel

Y a ti, Ricardo, el hombre de mi vida

AGRADECIMIENTOS

Por demostrarme sobre todas las cosas que un mundo mejor no solo es deseable, sino posible por medio de la fe, la disciplina, la perseverancia y la educación agradezco a mi buen Dios. De igual forma, le agradezco con todo el corazón a mis dedicados, estudiosos y sin iguales padres, Irene y Francisco, por haberme inundado con su sobreabundante amor, por haber sembrado las mejores semillas cuyo fruto hoy recojo y por haber construido un camino delante de mí para que con su excelente ejemplo yo pudiera transitarlo. Ojalá algún día las palabras y la vida me alcancen para expresarles y retribuirles todo lo que han hecho por mí.

A mi hermana, a mi sobrino Daniel y a Ricardo quienes con la paciencia proveniente del cielo me han apoyado durante ésta y cada una de las etapas de mi vida.

A mis hermanos Francisco José, Fabián, Francisco Andrés y John Manuel por alegrar con su amor mis días.

A mi Decano, Eduardo Barajas Sandoval, gracias, infinitas gracias por haber creído en mi, por haberme dado la posibilidad de aprender de él, por haberme permitido experimentar momentos edificantes a su lado y, más importante, por dejarme día tras día conocer el maravilloso ser humano que es.

A mi director Raúl Velásquez un reconocimiento especial porque a pesar de sus constantes ocupaciones decidió embarcarse en esta ruta a mi lado para guiarme durante la calma y la tormenta propias de la elaboración de esta investigación.

A Natalia Ariza, actual viceministra de educación superior, a Pedro Hernández, presidente de ASPU Nacional y a Alejandro Álvarez, amigo y rector del IPN, por haberme brindado dentro de su ocupada agenda el tiempo necesario para ayudarme a vislumbrar un panorama más claro de la educación superior colombiana.

A Juan Carlos Yepes, quien asumiendo de la mejor forma posible su rol de docente decidió no solo responder mis interrogantes, sino compartir conmigo el fruto de la investigación realizada durante el curso de su doctorado.

Por supuesto, a mis profesores a quienes debo gran parte de mi amor por la ciencia política. Y, desde luego, a mis amigos quienes durante años me han acompañado en la construcción permanente de mi vida.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	10
1. EDUCACIÓN SUPERIOR DENTRO DE UN MUNDO GLOBALIZADO	13
1.1. El contexto internacional de la educación superior	13
1.2. El contexto nacional de la educación superior	23
2. LOS PROBLEMAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y SUS POLÍTICAS	32
2.1. Ley 30 de 1992	32
2.2. Los ejes claves de la política de estado en educación superior	34
2.3. Los instrumentos	44
2.4. Entre el Gobierno y la comunidad educativa	50
3. CONSTRUCCIÓN PARTICIPATIVA DE LAS POLÍTICAS EN EDUCACIÓN SUPERIOR: EL MEJOR CAMINO PARA SU INSTITUCIONALIZACIÓN	57
3.1. ¿Por qué se recomienda la institucionalización por medio de la participación colectiva?	60
4. CONCLUSIONES	62
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

LISTA DE GRÁFICOS Y TABLAS

	Pág.
Gráfica 1. Distribución de los ingresos de las universidades públicas	41
Gráfica 2. Recursos por estudiante	42
Tabla 1. Instrumentos de política pública en materia de educación superior 1992-2011	45
Gráfica 3. Modelo de institucionalización de políticas públicas en materia de educación superior	60

LISTA DE ANEXOS

- Anexo 1. Documento. Herramienta para las entrevistas
- Anexo 2. Entrevista. Natalia Ariza – Viceministra de educación superior
- Anexo 3. Entrevista. Juan Carlos Yepes – Representante profesoral en el CESU
- Anexo 4. Entrevista. Alejandro Álvarez Gallego – Rector Instituto Pedagógico Nacional
- Anexo 5. Entrevista. Pedro Hernández – Presidente de la Asociación Nacional de Profesores Universitarios (ASPU)

LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ASCUN	Asociación Colombiana de Universidades
ASPU	Asociación Sindical de Profesores Universitarios
CMES	Conferencia Mundial sobre la Educación Superior
CESU	Consejo Nacional de Educación Superior
CC	Corte Constitucional
ECAES	Exámenes de Calidad de la Educación Superior
ES	Educación Superior
FENALPROU	Federación Nacional de Profesores Universitarios
IES	Instituciones de Educación Superior
ICETEX	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios en el Exterior
ME	Movimiento Estudiantil
OLE	Observatorio Laboral de la Educación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Políticas públicas
SACES	Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior
SCYT	Sistema de Ciencia y Tecnología
SES	Sistema de Educación Superior
SNA	Sistema Nacional de Acreditación
SNIES	Sistema Nacional de Información sobre la educación Superior
SUE	Sistema Universitario Estatal

INTRODUCCIÓN

Siendo la Educación Superior (ES) uno de los ejes principales para la construcción del desarrollo social, cultural, económico y político de los Estados contemporáneos (UNESCO 1998), la presente investigación buscó resolver la incógnita de por qué las políticas de autonomía, de financiamiento y de calidad de la educación superior han constituido una política de Estado desde 1992 hasta 2011.

Para cumplir con dicho propósito se realizó un análisis de los contextos, de los discursos, de las herramientas y de los actores que las construyeron y las promovieron para su posterior institucionalización. Lo anterior en virtud de que, para el presente trabajo, se contó con un marco conceptual que integró el concepto de institucionalización¹, entendido como los procesos mediante los cuales se formalizan los conjuntos de reglas formales e informales que delimitan las relaciones en la sociedad, los planteamientos frente a las políticas públicas de Velásquez:

Procesos integradores de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantados por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminados a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. Las políticas públicas hacen parte de un ambiente determinado del cual se nutren y al cual pretenden modificar o mantener (Velásquez 2009, pág. 156)

En ese sentido, el análisis elaborado se enmarcó dentro de los parámetros de una investigación diagnóstica netamente cualitativa; factor que permitió, a partir del estudio esencialmente de fuentes primarias y secundarias, demostrar cómo gracias a su permanencia a través de los años, no solo por su falta de modificación sino por su constante desarrollo, en algunos casos de instrumentos para su implementación, las precitadas políticas se convirtieron en políticas de Estado².

Dentro de ese marco, el trabajo se caracterizó no solo por ser evaluativo, en tanto que se realizó efectivamente un diagnóstico de dichas políticas, sino por ser trasversal al

¹ El concepto institucionalización se deriva de la noción de instituciones presentada por Alejandro Portes: “conjuntos de reglas que gobiernan las relaciones regulares entre ocupantes de roles” (Portes 2005, pág. 34).

² Para el presente trabajo se tomó la concepción de política de Estado brindada por Alejo Vargas, la cual se entiende como una política que se caracteriza por su permanencia en el tiempo y por traspasar el horizonte de un gobierno determinado (2004).

haberse efectuado dicho diagnóstico desde diferentes ópticas y dentro de un marco temporal extenso.

Ahora bien, es pertinente aclarar que durante el desarrollo de la investigación los objetivos planteados y su delimitación temporal variaron respecto a la propuesta inicial: en principio se quiso cubrir el análisis del proceso emprendido en el 2011 por el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) para la realización de una nueva política pública y su resultado final –el Acuerdo por lo Superior 2034– recientemente publicado³, con el propósito de señalar la poca variación de las mencionadas políticas con lo planteado por el CESU. Sin embargo, los límites de extensión del presente trabajo no lo permitieron.

En consecuencia, se realizó un cambio en la delimitación temporal del problema. Empero, este ajuste no significa un cambio substancial pues al efectuarse la revisión documental correspondiente y el estudio de las fuentes primarias mencionadas, se llegó a la conclusión de que en el año 2013 realmente no se presentaba ningún acontecimiento ni proceso diferente al que se había emprendido en 2011 por el Gobierno Nacional en aras de reformar, primero, la ley 30 de 1992 y, posteriormente, la política pública existente.

Debe mencionarse, además, que esta investigación no solo es diagnóstica sino que trae consigo una propuesta para la re-institucionalización de las políticas en materia de educación superior por medio de un método participativo, que permitiría que las mismas fueran consecuentes no solo con la perspectiva del gobierno, sino con la de los diferentes actores influyentes en esta materia, fundamentalmente profesores y estudiantes.

Como se podrá observar en el desarrollo del trabajo, se hizo explícita tanto la falta de participación⁴ en la estructuración de las políticas como la necesidad de una mejor institucionalización para éstas y, no menos importante, para obtener una ES que se corresponda con los intereses y las necesidades de la sociedad, y que aporte adecuadamente en la construcción de país.

³ El documento final del Acuerdo por lo Superior fue publicado en 2014.

⁴ Se alude al concepto de participación ciudadana planteado por el profesor Alejo Vargas, quien la entiende como “la acción colectiva de interacción social a través de la cual un sector social busca incidir en el proceso vivido por una actividad pública, (es decir, su gestación, discusión, formulación de respuestas, ejecución de las mismas, control del proceso) intentando transformarlo para que este responda a sus intereses colectivos” (Vargas 1994, pág. 26).

Sumando a ello, se recalca la importancia del trabajo no solo por su aporte bibliográfico en la materia, sino por el esfuerzo de efectuar una mirada global de las directrices que se han tomado en materia de ES en las últimas dos décadas, puesto que, como bien se sabe, usualmente se han realizados contribuciones sectoriales frente a las dinámicas individuales del sistema de educación superior (SES), pero no se ha hablado mucho del conjunto de las mismas.

Finalmente, es importante señalar que la investigación está dividida en cuatro capítulos debidamente articulados: En el primero se muestran brevemente los contextos internacional y nacional de las políticas, con el fin de asociar posteriormente las decisiones tomadas en cada materia con lo establecido en su contexto; en el segundo se hace un recuento y un análisis del desarrollo de las políticas de autonomía, financiación y calidad en la educación superior, de los instrumentos que se generaron para su desarrollo y de los actores que participaron en su construcción; en el tercero se plasman las precitadas recomendaciones para la institucionalización participativa de una política de Estado en esa materia; y en el cuarto se hace referencia a las conclusiones de la investigación.

1. EDUCACIÓN SUPERIOR EN CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN

Este capítulo relatará, ‘grosso modo’, los contextos internacional y nacional que envolvieron a la educación superior colombiana en el periodo comprendido entre 1992 y 2011. Lo anterior sustentado en que, primero, los contextos determinan, en gran medida, las concepciones y los discursos que se tienen sobre diferentes asuntos tanto en el espectro público como en el privado y, segundo, que las políticas, acciones y decisiones que se tomen frente a los diversos problemas y preocupaciones que aquejan al entorno próximo de los individuos se ven afectadas por los mismos.

1.1. El contexto internacional de la educación superior

Las dinámicas internacionales dentro de un mundo globalizado como el que se vive hoy en día pesan más de lo esperado. Así pues, la interdependencia entre Estados, las nuevas tecnologías y el poder de las telecomunicaciones determinan con gran fuerza el cómo se comprende el mundo.

Dentro de ese marco, la ES no es la excepción. Hoy por hoy, y desde antaño, en Colombia se adoptan medidas en esta materia conforme a lineamientos dados por la Banca Multilateral y por otros organismos internacionales como la UNESCO y la CEPAL. Por tal razón, con el objetivo de analizar desde una perspectiva crítica dichas medidas se hará referencia a diferentes documentos y a diversos lineamientos que reflejan los imperativos internacionales concebidos por los precitados organismos.

UNESCO: La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) desde que se constituyó en 1945, se ha venido posicionando como uno de los organismos internacionales más respetados en el campo de la educación. Dos documentos, resultados de dos conferencias celebradas por ella, han sido de importancia, influencia y constante referencia en la toma de decisiones tanto internacionalmente como al interior del país.

Conferencia Mundial sobre la Educación Superior del Siglo XXI: 1998, los albores de un nuevo siglo se acercaban y, asimismo, nuevos retos para la ES. Se hablaba en ese entonces –no muy distante de los debates actuales– de la expansión de la demanda, quizá nunca antes tan grande y acelerada como en ese momento⁵, la diversificación de la misma, las nuevas tecnologías, la financiación y el acceso, la democratización, el establecimiento de acuerdos de cooperación internacional, la pertinencia de los planes de estudio, las posibilidades de empleo dentro del mundo laboral y la globalización, entre otras preocupaciones. (UNESCO 1998, pág. 19).

De igual manera, se daba por sentado la comprensión de la máxima, tan vigente ahora como en aquel momento, de que la ES representaba uno de los ejes principales del desarrollo de una sociedad. Por lo cual, y en aras de contribuir con el manejo adecuado de lo que entonces se llamaría la revolución de la ES, la UNESCO se preparaba para producir diversas recomendaciones que se verían reflejadas en el resultado final de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior (CMES) del Siglo XXI realizada en octubre de 1998 en París, Francia.

Este resultado, plasmado en la Declaración Mundial para la Educación del Siglo XXI, planteó que la ES debía estar al servicio de la sociedad; por lo cual, además de cumplir con su función endógena –la enseñanza, la investigación, y la promoción y divulgación de conocimientos– tendría que ser pertinente al contexto en el cual se desarrollara y, de esta manera, contribuir a formar hombres y mujeres con competencias académicas e investigativas pero, sobre todo, ciudadanos éticos con responsabilidad social (UNESCO 1998, pág. 5).

En ese sentido, resaltó que la ES tenía una misión educativa para el nuevo milenio:

Favorecer el desarrollo integral de la persona y formar ciudadanos responsables, informados, comprometidos para actuar en pro de un futuro mejor para la sociedad [...] contribuir a la solución de los grandes problemas de alcance mundial, regional y local (pobreza, exclusión, agravación de las desigualdades, deterioro del medioambiente, etc.) y a actuar para promover el desarrollo, la comunicación de conocimientos, la solidaridad, el respeto universal de los derechos humanos, la democracia, la igualdad de derechos de hombres y mujeres así como una cultura de paz y la no violencia (UNESCO 1998, págs. 5-6).

⁵ “A escala mundial, el número de estudiantes matriculados se multiplicó por más de seis entre 1960 (13 millones) y 1995 (82 millones)” (UNESCO 1998, pág. 19)

Asimismo, recalcó la importancia de lograr una disminución en las brechas de acceso a la educación terciaria, acceso que debía y debe estar ligado tanto al mérito como a los medios con los que contasen los individuos, tal como lo establece el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su primer numeral. Por lo cual, se aclaró que si se contaba con el mérito y los medios se podría acceder a la ES; pero que si se contaba con el “mérito” y no con los medios, se podría acceder a los estudios superiores y la sociedad se haría cargo de la financiación (1998, pág. 3).

En ese marco, frente a los temas de financiación y calidad la UNESCO enunció, para el primero, en tanto que se consideró a la ES como servicio público, que el Estado tendría que conservar su función esencial de financiación con el objetivo de preservar la misión fundamental de la misma, sin olvidar la necesidad de la diversificación de fuentes de recursos para “garantizar el desarrollo de este tipo de enseñanza, aumentar su eficacia y mantener su calidad y pertinencia” (UNESCO 1998, pág. 29).

Y, para el segundo ítem, a saber la calidad, estableció que debería ser entendida pluridimensionalmente, en razón a que, como fue mencionado en el artículo 11 de la Declaración, comprende a “La enseñanza y programas académicos, investigación y becas, personal, estudiantes, edificios, instalaciones, equipamiento y servicios a la comunidad y al mundo universitario” (UNESCO 1998, pág. 27). Razón por lo cual recomendó que “sería esencial que los actores principales del SES, sumado a expertos independientes en ese tema y conjuntamente con instancias nacionales creadas para cumplir esa función, realizaran una autoevaluación interna y un examen externo realizados con transparencia” para garantizar la calidad (UNESCO 1998, pág. 27).

En cuanto a la autonomía de las instituciones de educación superior (IES), la Declaración estableció que la potestad frente al manejo de los asuntos internos y la libertad de cátedra de cada institución eran indispensables para el desarrollo de las mismas; siempre y cuando cada una de ellas rindiera cuentas a la sociedad de su labor y de la utilización de los recursos, como prestadoras de un servicio público (UNESCO 1998, pág. 5)

Se hizo también especial énfasis dentro del numeral “b” del artículo 1° en la necesidad de abrir las puertas de la ES a las personas a lo largo de toda la vida; brindando así la posibilidad de que, por medio de un sistema flexible, los individuos pudieran entrar y

salir de sistema en el momento en que así lo desearan o lo necesitaren (UNESCO 1998, pág. 22). Consecuentemente, se resaltó la importancia de articular los tres niveles de educación: el básico, el medio y el superior, pero, sobre todo, los dos últimos.

En cuanto a la función endógena de la ES, mencionada con anterioridad, la UNESCO resaltó la importancia de promover y estimular, tanto desde las IES como desde el Estado, la investigación, sobre todo en los postgrados, al igual que “el fomento de la innovación, la interdisciplinariedad y la transdisciplinariedad en los programas, fundando las orientaciones a largo plazo en los objetivos y necesidades sociales y culturales” (UNESCO 1998, pág. 24).

Sumado a lo anterior, y tomando en cuenta que la globalización y el poder de la economía avanzaban con rapidez, la UNESCO sugirió, por un lado, que la ES debía ser pertinente al contexto en el que se desarrollaba, es decir, “evaluarse en función de la adecuación entre lo que la sociedad espera de las instituciones y lo que éstas hacen” (1998, pág. 24), siempre y cuando se establecieran las normas éticas y políticas que se requiriesen para lograr dicho fin. Y, por otro lado, que debía acercarse al mundo del trabajo por diferentes medios⁶, entre ellos, la posibilidad de que los integrantes de los dos mundos pudiesen participar paulatinamente en los dos espectros y de que se generase una simbiosis entre los conocimientos teóricos y los prácticos requeridos en el espectro laboral; tratando de evitar, claro está, que la ES se supeditara al mercado y al capitalismo (UNESCO 1998, pág. 5-6)

De igual forma, en la Declaración se expresó que los estudiantes habrían de estar en el centro de las preocupaciones del SES, por lo cual se les debería brindar todas las herramientas necesarias para fomentar su creatividad, su criterio, su capacidad de reflexión, el espíritu de emprendimiento y su responsabilidad con el mundo exterior y las comunidades que los rodean. Pero, además, facultarlos con la posibilidad de hacerse

⁶ La UNESCO asevera que “los vínculos con el mundo del trabajo pueden reforzarse mediante la participación de sus representantes en los órganos rectores de las instituciones, la intensificación de la utilización, por los docentes y los estudiantes, en los planos nacional e internacional, de las posibilidades de aprendizaje profesional y de combinación de estudios y trabajo, el intercambio de personal entre el mundo del trabajo y las instituciones de educación superior y la revisión de los planes de estudio para que se adapten mejor a las prácticas profesionales” (1998, artículo 7, numeral b, pág. 25).

participes de todos los procesos de formulación y reformulación de planes de estudio, políticas en dicha materia y espacios relacionados con la mejora de la ES.

Finalmente se señaló que cada IES debería asegurar la mejora en la investigación y la constante capacitación e innovación en los métodos de enseñanza y transmisión de saber del personal docente, el cual a su vez debería gozar de “un sistema abierto y equitativo de desarrollo profesional, con procedimientos justos en materia de nombramientos, titularización, cuando este procedimiento exista, ascensos, despidos y otras cuestiones conexas” (UNESCO 1997, pág. 68), en conformidad con lo establecido en el artículo 43 de la Recomendación Relativa a la Condición del Personal Docente de la ES proferida por la UNESCO.

En relación a lo anterior, se puede decir que el discurso manejado por la UNESCO en ese año (1998), estando ad portas de un nuevo siglo, refleja la preocupación por los retos de la ES que trae el nuevo milenio y la globalización que, se ha de aclarar, implica tanto procesos económicos, como intercambios de conocimiento, de culturas y de tecnologías. Igualmente se puede resaltar la preocupación explícita frente a la mercantilización de la ES (UNESCO 1998, pág. 15).

A la par, se puede aseverar que lo planteado en la Declaración insta a los diferentes actores principales de los sistemas educativos superiores a lo largo y ancho del planeta a cooperar entre sí para generar intercambios de conocimiento y nuevas tecnologías (UNESCO 1998, pág. 15); privilegia los sistemas educativos flexibles, busca acercar el mundo laboral al mundo de la academia e incentiva los diálogos entre las diferentes instancias y actores de los sistemas.

Conferencia Mundial Sobre la Educación Superior de 2009: Siguiendo la línea de lo que había planteado en 1998, la UNESCO, durante la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior: La nueva dinámica de la ES y la investigación para el cambio social y el desarrollo (Paris, julio de 2009), enfatizó en la necesidad de que la ES cumpliera con su función social; función social que debería estar ligada estrechamente a la generación de soluciones multidimensionales y con diferentes enfoques a los problemas mundiales; soluciones complejas que pudiesen abarcar las diversas aristas que los compusieren.

Recalcó, asimismo, máximas como la autonomía institucional, el acceso y la calidad. Pero, frente a las dos últimas, destacó que ya no solo era urgente aumentar el ingreso al sistema, sino procurar porque los estudiantes logaran un alto nivel académico y pudiesen culminar sus estudios (UNESCO 2009, pág. 3).

En concordancia, sugirió la generación dentro de las IES de una cultura de calidad y de evaluación (UNESCO 2009, pág. 4); y subrayó la urgencia de brindarle a los educandos bienestar estudiantil, objetivo que debía contar con “el adecuado apoyo económico y educativo para los estudiantes que proceden de comunidades pobres y marginadas” (UNESCO 2009, pág. 3).

Además de lo anterior, la UNESCO introdujo el concepto de ‘mundialización de la educación superior’, que implica la generación de una cultura de cooperación mundial gratuita en esta materia, con el objetivo de lograr así la transferencia efectiva de conocimientos para la reducción de la brechas del desarrollo, el intercambio de la comunidad académica dentro de diversas IES, la producción de conocimientos de calidad a escala regional y mundial, la creación de sistemas nacionales de acreditación y la convalidación de títulos (UNESCO 2009, págs. 6 y 7).

Hizo especial énfasis en la promoción del uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) con los objetivos de: 1) mejorar la capacitación docente y sus técnicas de enseñanza, 2) ampliar el acceso a la educación a distancia, 3) aumentar y agilizar el intercambio de conocimientos y de los resultados de las investigaciones y 4) fomentar el uso de las bibliotecas electrónicas dentro de las nuevas tipologías de IES, tanto públicas como privadas (UNESCO 2009, págs. 4 y 7). Y, finalmente, mencionó la inmersión creciente de nuevas tipologías de IES, tanto públicas como privadas (UNESCO 2009, pág. 3); para las cuales sugirió la generación de políticas e inversiones que las respaldaran y fomentaran.

De lo anterior se puede mencionar que el evidente contexto de internacionalización del conocimiento y la influencia pujante de las TICs que enmarcaron el desarrollo de la Conferencia de 2009 llevaron a la UNESCO a hacer especial énfasis en las mismas para el desarrollo de la ES. Tendencias que, por supuesto, son propias del siglo XXI.

CEPAL: Aun cuando el sentido de los temas que trabaja la CEPAL es netamente económico, en el 2009 sugiere, por medio de la publicación ‘La educación superior y el desarrollo económico en América Latina’, que uno de los problemas más grandes que tiene la región consiste en la desconexión que se presenta entre la ES y el sector empresarial⁷; lo cual, a su vez, genera que la brecha entre los países industrializados y la región se aumente con el paso de los días.

Afirma este organismo que son las universidades y sobre todo las públicas⁸ –en tanto que reciben el mayor número de estudiantes de las clases baja y media, además de que representan la conciencia de los pueblos latinoamericanos– las llamadas a realizar investigaciones que ayuden a “aumentar la competitividad internacional de su estructura productiva y acceder a un nivel de alta expansión económica de largo plazo” (CEPAL 2009, pág. 8).

En ese sentido, y partiendo de la base de que en la mayoría de los casos las investigaciones no se pueden llevar a cabo por falta de apoyo financiero⁹, sugiere que si el Estado desea obtener una expansión económica, en principio, requiere de:

Inversión y aplicación del progreso científico y tecnológico para modernizar los procesos productivos de la región. Y, para lograrlo, se deben dedicar más recursos para expandir y mejorar tres elementos clave de los sistemas de innovación de la región: 1) la infraestructura científica; 2) la oferta de personal de investigación altamente calificado, y 3) una estrecha y funcional vinculación entre los centros de investigación y las empresas productivas. En otras palabras, los gobiernos interesados en incrementar el crecimiento potencial de sus economías deben esforzarse para mejorar los capitales locales —físico y humano—, que puedan llevar a cabo la investigación y el desarrollo, así como crear las condiciones para asegurarse de que los centros de ciencia y tecnología tengan vínculos relevantes, efectivos y eficientes con el sector empresarial local (CEPAL 2009, pág. 11).

Además, señala que, para asignar los gastos de inversión en investigación, los Estados deben generar una política que no solo fomente y privilegie los enfoques primordiales para el desarrollo de innovación y tecnología, sino que se sustente en que

⁷ En este punto es importante señalar que el documento citado hace referencia solo a las universidades, restringiendo como consecuencia el concepto de ES a dichos organismos.

⁸ “En la mayoría de los países de América Latina, la ES está en manos de las instituciones públicas. A pesar del hecho de que, por diversas razones, en las últimas dos décadas el número de instituciones privadas que compiten en algunos campos con las públicas ha crecido significativamente, es muy sorprendente que dos tercios de la educación superior estén también a cargo de instituciones públicas en los países desarrollados” (CEPAL 2009, pág. 27).

⁹ Es importante mencionar que el estudio de la CEPAL refleja, por un lado, que Colombia es uno de los Estados de América Latina que menos invierte en investigación como porcentaje del PIB. Y, por otro lado, que dicha inversión, en su mayoría, proviene del sector privado a diferencia de los otros países de la región.

estos “1) estén fuertemente ligados a un conjunto de indicadores de rendimiento, y 2) sean otorgados de manera que aquellas empresas o actividades que no cumplan con los criterios de rendimiento sean oportuna y efectivamente removidas de la lista de beneficiarios” (CEPAL 2009, pág. 24).

De igual forma, indica que las universidades deben tener en cuenta el contexto de la globalización del mundo actual, que les exige cada vez con mayor fuerza aumentar su calidad con el objetivo de estar a la par de las mejores instituciones del mundo en los rankings internacionales.

Asimismo, asevera que los Estados deben procurar por construir agendas compartidas de investigación entre las universidades y las necesidades del sector empresarial, al tiempo que deben incentivar a las empresas a generar innovación en los diversos procesos productivos en tanto que es el Estado el actor esencial para vincular a la universidad con la industria (CEPAL 2009, pág. 34).

Además de lo anterior, afirma que los Estados latinoamericanos deben estimular carreras basadas en las ciencias exactas, tales como ingenierías y economía sin dejar de lado, claro está, a los programas de ciencias básicas, sociales y humanas. Esto con el objetivo de formar profesionales capacitados para desarrollar investigación en ciencia y tecnología (CEPAL 2009, pág. 31), y así, de la forma más eficiente y eficaz posible, posibilitar y aprovechar la articulación entre investigación, innovación y capital financiero.

Por último, asegura que son las universidades quienes deben crear profesionales críticos especializados para trabajar en empresas públicas y privadas y generar innovación dentro de las mismas, con el fin de que estimular a estas empresas a invertir en la producción de la mayoría de procesos y tecnología que requieran y no adquirirlos del exterior, tal como se hace dentro de los países desarrollados.

La banca multilateral y la educación superior: Bastante se ha escrito acerca de la importancia de los organismos multilaterales en la definición de las políticas públicas de educación superior en Colombia. Sus documentos, generalmente rotulados como recomendaciones, han tenido la particular propiedad de volverse obligatorios (Yepes 2014, pág. 18).

La influencia de organismos de carácter financiero como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desde las décadas de los 70s y 80s del siglo pasado, y como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en los años recientes, se ha orientado a recomendar ajustes estructurales a los países latinoamericanos, con elevados costos sociales (Stiglitz 2003b, pág. 5).

En el marco de la crisis de la deuda que cobijó América Latina en la década de los 80s del siglo pasado y, consecuentemente, los requerimientos de reducción del gasto público, el BM acuñó las nociones de liberalización económica y privatización que se convirtieron en fuente de sus políticas y de las del FMI. Este último organismo, con los llamados “acuerdos extendidos”, fue pionero en obligar a los países a adecuar sus políticas a los intereses de los ajustes estructurales para superar la crisis del endeudamiento externo. Con el paso de los años la influencia de estos organismos, vía recomendaciones y condicionamientos, se hizo cada vez más fuerte (Stiglitz 2003b, pág. 195).

André-Noël Rooth (2008) al analizar los procesos de cambio de las políticas públicas de educación superior en América Latina desde una perspectiva comparada, señala, como hipótesis central de una de las principales corrientes de análisis situada en el “contexto” de las políticas, que los importantes cambios en la regulación en educación durante las dos últimas décadas del siglo pasado respondieron a presiones exteriores.

No le falta razón. Son nuevos marcos normativos los que han orientado a las PP en ES hasta hoy: reformas profundas de corte neoliberal que se insertan en la llamada crisis de la deuda y la imposición de programas de ajuste a los países integrantes de la región por parte de los organismos multilaterales.

Las recomendaciones de la banca multilateral se volvieron exigencias y condujeron, entre otras, a una expansión importante de la educación privada, a la definición de un marco regulatorio para la ES y a la creación de mecanismos de control, vigilancia y aseguramiento de la calidad a partir de indicadores de desempeño y de resultados. Estos y otros cambios constitucionales y legales fueron ajustados por la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (Ministerio de Hacienda y Crédito

Público 1997), recomendaciones que se echaron a andar en los albores del nuevo milenio, como lo afirma Roth Deubel:

De manera general, el objetivo político del nuevo marco de política consiste en reducir la intervención directa del Estado en la regulación societal, y en particular en el sector de la educación superior, a favor de mecanismos de coacción indirecta vía el mercado y el objetivo financiero implícito de esa nueva política se traduce en una reducción general del gasto público y, en específico, en un traslado de los costos de la educación superior hacia los particulares (Roth 2008).

Ya desde comienzos de los años noventa, los países latinoamericanos habían incorporado esas recomendaciones en estrecha relación con los mecanismos de préstamo y de ajuste fiscal de los organismos internacionales de financiamiento, en particular del propio BM que en 1995 publicó un importante informe sobre ES.

Informe que reconoce la importancia de la ES en el desarrollo de los países pero, al mismo tiempo, recomienda tomar decisiones que, desde entonces, hacen parte del discurso oficial en materia de política educativa: aumentos en matrículas, ampliación de la cobertura vía universidades privadas, generalización de los sistemas de préstamos para financiar vía oferta la ES (Banco Mundial 1995). Se trata de recomendaciones que encontraron rápida respuesta en los gobiernos quienes, para fijar las prioridades de inversión en educación, comenzaron a utilizar aplicadamente la relación costo-beneficio y las tasas de retorno.

Se generalizó, entonces, la idea de que los gastos en educación superior tenían un carácter regresivo desde el punto de vista de distribución de los recursos públicos al reportar la rentabilidad social más baja, tal como lo sugirió, entre otras, la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas en 1997, al igual, que el profesor Gabriel Misas:

La crisis del modelo fordista de acumulación en los países centrales, que se hace manifiesta a mediados de la década de los años 70 del siglo anterior, dio lugar, entre otras, a la construcción de un nuevo referencial, matriz teórica-ideológica, acerca de lo que es una "buena política económica". Dentro del nuevo canon se destacan[...] tres elementos: i) la reducción del gasto público dentro del PIB; ii) la salida del Estado de la provisión de ciertos bienes y servicios en beneficios de proveedores privados (privatización de la provisión de servicios públicos domiciliarios, salud, pensiones, etc.) y iii) nuevas formas de evaluación de la gerencia pública. Sobresalen dos temáticas: i) la no asignación de fondos públicos a la educación superior y ii) la calidad de la educación primaria no es importante para "lograr reducciones en las tasas de fertilidad y aumentos en la productividad agrícola (Misas 2011, pág.62)

1.2. El contexto nacional de la educación superior

La Constitución de 1991 y la educación superior: La educación superior colombiana inició la década de los años 90 inmersa en un contexto de reformas políticas y legislativas tanto al interior del país como en América Latina, afrontando nuevos retos como una expansión de la demanda nunca antes vista y la falta de recursos para aumentar la oferta (Banco Mundial 1995, pág. 2), que se sumaban a la expectativa de los cambios producidos por la vigencia de la nueva Constitución Política de 1991. Cambios que tocarían tres aristas fundamentales que delinearían desde aquel momento un constante debate dentro de la formulación y la reformulación de las políticas públicas (PP) de ES.

Primera arista: la Autonomía Universitaria. Hasta ese momento estaba brevemente esbozada en el Decreto 80 de 1980 en sus artículos 5 y 18, pero no contaba con fuerza ni relevancia dada la falta de una base constitucional que la definiera claramente aparte de la que se establecía en el artículo 41 referente a la libertad académica; es decir, de enseñanza, de investigación y de cátedra como precepto constitucional (Villamil 2005, pág. 211). Sin embargo, la Constitución de 1991 le daría gran importancia a la autonomía al consagrarla como parte integral de la misma.

Segunda arista: la financiación de la ES. En el artículo 69 de la Constitución se establece que “el Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”; y eso está directamente ligado con lo que se insta en el artículo 67, a saber, que “la educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos”. Esos dos artículos desde entonces han generado gran debate dada la multiplicidad de interpretaciones que se han dado frente a ellos y, por ende, las decisiones gubernamentales que se han tomado al respecto.

Tercera arista: la educación como derecho y como servicio público en concordancia con la finalidad social del Estado. Esta arista está establecida en el citado artículo 67 de la Constitución, y vinculada, en consecuencia, con el gasto social estatal, tal como lo menciona el artículo 84 de la Ley 30 de 1992: “el gasto público en la educación hace parte

del gasto público social de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 350 y 366 de la Constitución Política de Colombia”.

Frente a lo anterior, se podría afirmar también que esos tres temas serían, desde entonces, objeto no solo de un sinnúmero de debates, sino de diversa jurisprudencia de la Corte Constitucional (CC), del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia. Y, además, se tomarían como base para la legislación posterior que regiría a la ES, en principio, la Ley 30 de 1992.

La educación superior en los planes de desarrollo:

a) Cesar Gaviria y La Revolución Pacífica (1990-1994): El periodo presidencial de Cesar Gaviria es recordado por la apertura económica y porque durante el mismo se realizaron diferentes reformas a la estructura administrativa y organizativa del Estado colombiano por medio de la constituyente de 1991, que daría como resultado final una nueva Carta Magna para el país.

Se hablaba entonces de nuevas épocas en las que el Estado dejaría de ser un Estado de Derecho para convertirse en un Estado Social de Derecho, con las obligaciones que ello implicaría. De igual manera, se presentaban nuevos aires para las regiones gracias a la descentralización política, administrativa y financiera que se profundizaría desde aquel momento.

Asimismo, se sentían las consecuencias del reduccionismo del Estado, la llamada liberalización del mercado y el poder de los actores privados. Lo que a su vez le generaba grandes cambios a la ES y a su sistema. Entre ellos, por ejemplo, el traspaso de la administración y financiación de las IES regionales a los departamentos y/o municipios en los que estaban ubicadas.

Y la reestructuración interna de la misión y estructura del ICFES, por medio de la cual se le asignarían desde entonces las funciones de 1) garantizar la existencia de la información sobre el SES, 2) hacerse cargo del servicio nacional de pruebas, con especial énfasis en las pruebas de pregrado, y 3) coordinar la convalidación de los títulos de quienes estudiaran en el exterior. Y a la vez se le quitarían las funciones de inspección y vigilancia

de la ES, atribuidas por el Decreto 80 del 80 y se le designaría para la coordinación del proceso de reforma del precitado Decreto.

Además, de la preocupación por el creciente aumento de la demanda y por la proliferación de IES privadas y la falta de calidad en las públicas, no equivalente a los recursos transferidos por la nación para el funcionamiento de las mismas (Departamento Nacional de Planeación [DNP] 1991, págs. 44-46).

b) Ernesto Samper y el Salto a lo Social (1994-1998): A pesar de estar estigmatizado por el renombrado “Proceso 8000”¹⁰ y por sus nexos con el narcotráfico, el gobierno de Ernesto Samper estuvo caracterizado por un fuerte enfoque social que generó como resultado un concepto de desarrollo inclinado hacia una mayor y mejor distribución de los ingresos al interior del territorio nacional.

En ese contexto, la educación fue concebida como un bien público, como derecho fundamental y como un factor esencial del desarrollo (DNP 1994), lo cual generó que, específicamente frente a la ES, se establecieran diversas pautas que aunque repercutirían en el actual SES no solucionarían en ese momento los problemas más grandes del sistema.

La primera de ellas consistió en la creación efectiva del Sistema Universitario Estatal (SUE), de acuerdo con lo establecido en la Ley 30 de 1992, para el aprovechamiento en conjunto de las fortalezas de cada una de las IES estatales que hicieran parte del mismo y la mejora en la asignación de recursos para ellas.

La segunda señaló el fomento de la acreditación de las instituciones y sus respectivos programas, en aras del mejoramiento de la calidad y, en consonancia, de la distribución de recursos y de incentivos para aquellas que estuvieran acreditadas. Fomento y acreditación que estarían a cargo del CESU con apoyo del ICFES, que a la vez tendría que mantener la información al día del SES.

¹⁰ El ‘Proceso 8000’ alude al proceso judicial emprendido en 1996 contra el entonces presidente de la república Ernesto Samper, por sus posibles nexos con el narcotráfico fundamentados en la financiación de su campaña presidencial. No obstante el acervo probatorio, dicho proceso fue archivado por la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes. Para ampliar la información se puede consultar el libro ‘Instinto criminal: la investigación más escalofriante de la historia reciente’ (2008).

Y la tercera fue el fortalecimiento de las relaciones entre el SES y el Sistema de Ciencia y Tecnología (SCyT), buscando con ello la mejora del campo investigativo de las IES y de la formación de los profesionales, para conseguir una masa crítica de recursos humanos que impulsara los procesos de cambio necesarios.

En este punto es esencial señalar que, para aquel entonces, la narrativa que predominaba sobre la educación superior era la asociada a las universidades. Es decir, que las instituciones técnicas y tecnológicas quedaban rezagadas y las disposiciones políticas estaban direccionadas netamente a la universidad.

c) Andrés Pastrana y el Cambio para Construir la Paz (1998-2002): Un proceso de paz fallido, una zona de despeje poco aceptada por los colombianos y el ánimo de los connacionales por el piso, además de la inmersión de Colombia en el discurso de la sociedad del conocimiento, fueron contextos que involucraron a la ES.

Educación superior que, durante el periodo presidencial de Andrés Pastrana, estuvo altamente atacada por parte del Gobierno, como se puede evidenciar en su plan de desarrollo “Cambio para Construir la Paz”, ya que dentro del mismo, primero, se sugirió que el enfoque que debería guiar a la ES tendría que ser el de la educación para el trabajo y, en consecuencia, se necesitaría destinar mayores recursos financieros a las IES que ofrecieran ese tipo de programas.

Segundo, se cuestionó la autonomía que constitucionalmente había sido dada a las universidades públicas, en tanto que se afirmó que en virtud a la misma las universidades hacían un manejo irresponsable de los recursos, no rendían cuentas a la sociedad y usualmente su manejo no se correspondía con criterios de eficiencia, eficacia y calidad (DNP 1998, pág. 220).

Además, se buscó motivar una reforma a la Ley 30 de 1992 y a partir de ella cambiar el esquema de financiamiento de la ES, enfocándose principalmente en la demanda; es decir, por medio de créditos educativos y dejando de lado el financiamiento de la oferta (DNP 1998, pág. 227), toda vez que, según se afirmó al interior del Plan, la tasa de retorno para los egresados de la ES era alta (DNP 1998, pág. 207) factor que sustentaba y hacía confiable ese tipo de medidas.

Sumado a eso, se pretendió establecer gradualmente la asignación presupuestal para las universidades estatales de acuerdo con criterios de rendimiento y eficiencia, medidos a través de indicadores. De igual manera, se implementaron los exámenes de logro para la ES, conocidos posteriormente como Exámenes de Calidad de la Educación Superior (ECAES). Y, por último, se promovió la educación por ciclos propedéuticos, posteriormente desarrollada sin éxito en los periodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez, como se verá más adelante. Aparte del reforzamiento de los vínculos entre el SES en general y el SCyT en aras de incentivar la investigación en el último campo.

No obstante, antes de terminar es importante señalar que la visión de ese gobierno frente a la educación superior era un poco más amplia que la del anterior, en tanto que le brindó mayor apoyo e importancia a las instituciones técnicas y tecnológicas, pero aún siguió posicionando en un escalafón más alto a las universidades.

d) Álvaro Uribe Vélez – Hacia un Estado Comunitario (2002-2010): Al ser la Seguridad Democrática la principal política del gobierno de Álvaro Uribe Vélez, la política de ES pasó a un segundo plano. No obstante, dentro de su primer cuatrienio el entonces presidente Uribe procuró enfocarse en la ampliación de la cobertura y del mejoramiento de la calidad en el sistema de educación, estrategia a la que llamaría dentro de su primer plan de desarrollo la “Revolución Educativa”.

Revolución que, hablando específicamente de la ES, implicó un reforzamiento de la política de financiación de la demanda por medio de la ampliación de los créditos educativos; al igual que un fortalecimiento de la política de asignación presupuestal para las universidades estatales por medio de indicadores de desempeño, aparte de un fuerte respaldo a los programas técnicos y tecnológicos en aras de ampliar la cobertura, ejemplo de una visión más integral de la educación superior. Lo que generó a su vez la estructuración normativa y conceptual de la educación por ciclos propedéuticos planteada desde el gobierno Pastrana¹¹.

¹¹ Se debe mencionar que dicha educación por ciclos tiene actualmente muy poca aplicación, puesto que no es común que se presente el tránsito de un estudiante desde la formación técnica hasta la universitaria, dada la rigurosa y poco flexible estructuración curricular de las diversas IES (González 2012, págs. 232-233)

En cuanto a la calidad se buscó “complementar la reglamentación sobre estándares mínimos para el registro calificado, de tal manera que se cubra el 100% de los núcleos de programas de pregrado que se ofrecen en el país” (DNP 2002, pág. 178). Asimismo, en el horizonte de los programas implementados por el gobierno de Andrés Pastrana en el tema de acreditación para todas las IES, se estableció el reforzamiento del Sistema Nacional de Acreditación (SNA) y del Sistema Nacional de Información sobre la educación Superior (SNIES), el fomento de la inspección y vigilancia de las IES, la acreditación voluntaria de alta calidad y la obligatoriedad de los ECAES.

De igual manera, se estableció en este Plan la generación de la optimización de los recursos dentro de las universidades públicas por medio de planes de mejoramiento en el manejo interno de las mismas y la creación del Observatorio Laboral para la Educación (OLE) a fin de que, como su nombre lo indica, se tuviese información acerca de los requerimientos del mundo profesional y la vinculación de los egresados tanto de las IES como los de la formación para el trabajo.

Junto con ello, se pretendió fortalecer y financiar los programas de doctorados, buscando fomentar e incrementar la investigación en la ES, consolidar la comunidad científica del país y crear centros de investigación de alta calidad. Y, finalmente, se propuso implementar confederaciones de universidades en las distintas regiones del país en aras de un aprovechamiento eficiente del uso de los recursos en las instituciones que las integrasen.

Frente al transcurso del segundo mandato uribista, guiado por el plan de desarrollo “Estado comunitario: Desarrollo para todos”, se puede decir dentro de él se intentó no solo fortalecer, sino posicionar la educación técnica y tecnológica con los objetivos de descongestionar la demanda de la educación universitaria (DNP 2006, pág. 161) y de capacitar el “capital humano calificado para el desarrollo de la ciencia y la tecnología, así como para lograr mayor productividad en su sector real” (DNP 2006, pág. 159). Todo esto dentro del marco del Plan Decenal de Educación 2006-2016¹².

¹² En las dos últimas décadas se han creado dos Planes Decenales de Educación, a saber, el que contemplaba las estrategias, por ciento muy generales frente a la ES, para el periodo comprendido entre 1996-2005, y el que se propuso para el decenio de 2006-2016, enfocado principalmente hacia la promoción de la educación técnica y tecnológica (Ministerio de Educación Nacional 2006).

En tal contexto, se crearon los Centro Regionales de Educación Superior (CERES), con el fin de llevar la ES a los lugares más alejados y vulnerables del país, adaptando los programas no solo a la pertinencia de su entorno, sino también a las necesidades del mercado laboral.

De igual modo, se promovió la educación para el trabajo y la formación por competencias desde la educación inicial hasta la superior. Competencias que, según el Plan Nacional de Desarrollo (PND), tendrían que ser: básicas, generales, específicas, laborales, ciudadanas e investigativas, sobre las cuales se diseñarían los planes y programas de estudio.

Asimismo, se incentivó la generación de fuertes vínculos entre las IES y la empresa en busca de la pertinencia y, por consiguiente, la constante readaptación de los programas académicos frente a las necesidades del mundo laboral.

En cuanto al tema de acceso, después de haber ampliado la cobertura del SES en un 10% según el PND anterior, se estableció para ese cuatrienio la ampliación de la misma en casi 5 puntos porcentuales hasta alcanzar el 34,7%, representados en 320 mil nuevos cupos que se pretendían crear(DNP 2006, pág.159).

e) Juan Manuel Santos – Prosperidad para Todos (2010-2014): Elegido con las banderas de la Seguridad Democrática, Juan Manuel Santos llegó a la presidencia en el 2010; sin embargo, al comenzar su mandato no vaciló en cambiarlas por las que él creía que eran las más acertadas para su gobierno: a saber, las cinco locomotoras para el desarrollo¹³. Empero, frente al tema de ES decidió continuar con las líneas de política que provenían de los gobiernos anteriores.

Una de ellas, por ejemplo, era la de calidad, para la cual se propuso los objetivos de fortalecer el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SACES) en aras incentivar dentro de las IES, sobre todo dentro las técnica y tecnológica, la

¹³ Se denominan “locomotoras para el desarrollo” en términos específicos a los sectores o actividades económicas que definieron el rumbo de la actividad económica del país durante el primero mandato de Juan Manuel Santos. Sectores que concretamente se centraron en: 1) nuevos sectores basados en la innovación, (2) agricultura y desarrollo rural (3) vivienda y ciudades amables, (4) desarrollo minero y expansión energética y (5) infraestructura de transporte (DNP 2010, pág. 205).

acreditación de alta calidad que se realiza con referentes de estándares internacionales para ellas y para sus programas: y, aparte de ello, la creación del Sistema de Calidad de Formación para el Trabajo (SCAFT) para promover la acreditación en esta área, dirigido por el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SFNT)¹⁴.

Otra fue el fomento y posicionamiento de la educación técnica y tecnológica, para la cual se dispuso, primero, la ampliación, diversificación y pertinencia de la oferta de programas, segundo, la vinculación con programas del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y, tercero, la creación por primera vez de un sistema que agrupara a las instituciones técnicas y tecnológicas.

Adicional a esas dos líneas, estaban la flexibilización de la educación, representada en los ya citados ciclos propedéuticos; el reforzamiento de las competencias anteriormente mencionadas, evaluadas por lo que desde ese entonces se conocerían como las Pruebas Saber Pro, anteriormente ECAES; y la financiación de la ES por medio de la demanda, afianzando estrategias como el fortalecimiento financiero de entidades como el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios en el Exterior (ICETEX) en aras del otorgamiento de créditos educativos, o el fomento de “la participación del sector privado, cajas de cooperación y cooperativas en proyectos que consoliden la oferta educativa” (DNP 2010, pág. 362).

Sumado a lo precedente, se planteó dentro del PND la gran necesidad de acercar la ES a las regiones, para lo cual se sugirió no solo el afianzamiento de los CERES existentes, sino la creación de más de ellos, al igual que la regionalización de las IES. Además, se propuso responder a la necesidad de “desarrollar modelos que atiendan la diversificación étnica y cultural del país y con necesidades educativas especiales” (DNP 2010, pág. 361).

No obstante, el gobierno Santos señaló, al interior del referido Plan, preocupaciones extras como la deserción estudiantil del SES, para lo cual se diseñaron estrategias como el “Programa Nacional de Orientación: Buscando Carrera”, la nivelación dentro de los tres primeros semestres de las competencias básicas y el otorgamiento de créditos que suplieran aparte de los costos de matrícula algunos gastos básicos de los estudiantes.

¹⁴ El SNFT se creó por medio del Documento CONPES 2945 de 1997 y se complementó a través del Documento CONPES 081 de 2004.

A lo anterior se sumó la internacionalización de la ES, muy ligado a lo propuesto por la UNESCO en 2009, para lo cual se propuso el logro de acuerdos en materias de reconocimiento de títulos y fomento tanto de la acreditación internacional para las IES, como de los procesos de movilidad académica y profesional dentro de las mismas a nivel internacional.

Asimismo, se señaló el apoyo a los procesos de investigación, innovación y producción tecnológica dentro del SES que contarían, según lo estipulado en el PND, con el incentivo del Ministerio de Educación Nacional (MEN) y de Colciencias; al igual que el fomento para la creación de nuevos programas de doctorado y maestría, y el financiamiento para los grupos de investigación de alta calidad, entre otras estrategias.

Y, por último, se refirió a la reestructuración de la gestión de las IES por medio de:

(1) la modificación del régimen salarial y prestacional de los docentes de las instituciones técnicas profesionales y tecnológicas públicas, conforme a lo previsto en el capítulo de *Desarrollo de Competencias para la Prosperidad*; (2) el fomento de las buenas prácticas de gestión en las instituciones de educación superior a través de las escuelas de buen gobierno universitario; (3) el fortalecimiento del SCAFT, a partir de la evaluación de los procesos de otorgamiento de registros y licencias y la capacidad técnica de las secretarías de educación (DNP 2010, pág. 367).

2. LOS PROBLEMAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y SUS POLÍTICAS

Este capítulo esbozará y analizará cuáles han sido los problemas más relevantes a los que se les ha tratado de dar solución por medio de políticas enmarcadas por la Ley 30 de 1992 (de ahora en adelante Ley 30/92) hasta el 2011. Lo mencionado con el propósito de demostrar cómo las mismas han constituido una política de Estado en materia de ES durante las últimas dos décadas; política que, en algunos casos, ha contado con métodos y dinámicas de institucionalización poco participativas.

2.1. La Ley 30 de 1992: un nuevo sistema de educación superior

Aprovechando los aires participativos provenientes de la constituyente de 1991, que dieron como resultado, gracias a una amplia movilización profesoral¹⁵, la consagración constitucional de la tan aclamada autonomía universitaria, se inició un nuevo proceso para reformar el SES y, por consiguiente, el Decreto 80 de 1980 que lo regulaba hasta aquel momento; además de realizar los ajustes necesarios de acuerdo con los requerimientos estipulados en la nueva Carta Magna frente al tema del régimen especial para las universidades estatales y el de la precitada autonomía.

Dicho proceso fue emprendido a comienzos de 1991 por la dirección del ICFES quien, con tal fin, “conformó una Comisión de Reforma del Sistema de Educación Superior, como un organismo asesor de la Dirección para elaborar una propuesta de reforma del Decreto 80 de 1980” (Orozco 2013, pág. 48) y, paralelamente, por la Federación Nacional de Profesores Universitarios (FENALPROU) creada recientemente por iniciativa de la Asociación Sindical de Profesores Universitarios (ASPU).

Las gestiones adelantadas por esos organismos arrojarían una alternativa casi un año después para ser presentada ante el Congreso de la República por el Ministro de Educación de la época. No obstante, durante ese lapso se desarrollaron diferentes etapas, tal como lo explicita Orozco:

¹⁵ Ver Anexo 5.

En diciembre de 1991 se presentaron los proyectos de ley que integrarían la reforma, los cuales aludían a cinco aspectos: la organización del sistema de educación superior, el régimen especial de las universidades del Estado, el régimen financiero para la educación superior, la creación del Consejo Nacional de Educación Superior y reforma al Icfes. Sin embargo, antes de efectuar el trámite legal se inició un proceso de concertación a partir del 10 de enero de 1992, que terminó el 12 de abril del mismo año. Acto seguido, la Comisión de Reforma redactó la versión final del proyecto de ley, cuidando de recoger los puntos del consenso alcanzados. El texto definitivo fue entregado por el entonces ministro de Educación, Carlos Holmes Trujillo García (Orozco 2013, pág. 49).

A pesar de lo anterior, en el transcurrir de los debates respectivos en el Congreso, el proyecto de ley sufrió cambios, algunos de ellos promovidos por los movimientos profesoraes como, por ejemplo, el desarrollo del concepto de autonomía universitaria, la ampliación del mismo para todas las IES y la obligación de que representantes de la comunidad académica hicieran parte activa de la dirección de las universidades.

Otros cambios como la creación del Fondo de Desarrollo de la Educación Superior (FODESEP) –para apoyar financieramente a las instituciones que voluntariamente lo integraran y para la promoción financiera de proyectos de investigación de las mismas-, del SNIES y del Consejo Nacional de Acreditación (CNA) también estuvieron incluidos.

Asimismo, quedaron consagrados principios tan esenciales como la modificación del procedimiento para la elección de rectores de las universidades estatales, que anteriormente estaba en manos del presidente de la república pero que, de ahí en adelante, sería facultad propia de las instituciones y sus comunidades. De igual forma, quedó determinado que “se introduciría la acreditación de carácter voluntario y se estipularía que las IES serían clasificadas como ‘entes estatales u oficiales, privadas y de economía solidaria’” (Orozco 2013, pág. 50).

Se estableció, además la creación del SUE y del CESU, que se desempeñaría como “organismo del Gobierno Nacional vinculado al MEN, con funciones de coordinación, planificación, recomendación y asesoría” (Ley 30 1992, art. 34). Tendría, además, a su cargo funciones tan importantes como el direccionamiento de planes y políticas en materia de ES, la coordinación del CNA, SNA y del SNIES y conceptuar frente a sanciones que se quiera imponer tanto para las IES como para sus directivos.

En consecuencia, la suma y el conjunto de lo anterior dio como resultado la expedición de la hasta hoy vigente Ley 30 de 1992 “Por la cual se organiza el servicio

público de la educación superior”, la cual representa de algún modo la visión amplia de la ES que tenían el legislador y los diversos actores partícipes de su proceso de construcción, en tanto que contempló no solo regulaciones para la universidad, sino para las demás IES como las técnicas y tecnológicas.

2.2. Los ejes claves de la política de estado en educación superior

La mencionada Ley 30 abrió el espectro y, por tanto, sirvió de marco para posteriores regulaciones frente a temas álgidos que, actualmente, siguen siendo objeto de diversos debates. Temas como la autonomía, la financiación y la calidad de la ES constituyen, por su trascendencia en el tiempo e independientemente del tipo de institucionalización que hayan tenido, una política de Estado¹⁶.

Calidad: La heterogeneidad del concepto de calidad abarca diferentes aspectos y más aún cuando se trata de hablar de calidad en la educación. Actualmente se pueden distinguir en dicho campo tres tipologías de calidad: la relacionada con todos los aspectos físicos, materiales, administrativos y académicos que intervienen en el cotidiano quehacer de las IES; la del producto reflejada en el aprendizaje que, al culminar los programas, han adquirido los estudiantes; y la de los resultados que, a diferencia de las anteriores, tal como lo menciona Vallejo, es la más difícil de medir, toda vez que depende de los contextos de tiempo, lugar y espacio en los cuales se encuentren los egresados y la capacidad de los mismos para impactarlos y transformarlos (2001, pág. 6)

Sin embargo, así como Montoya y Escallón lo señalan, “hoy por hoy, el enfoque más extendido y aceptado de calidad alude a los resultados de los procesos educativos” (2013, pág. 381). Ejemplo de ello es el caso colombiano, donde la concepción imperante es la señalada en el artículo sexto de la Ley 30/92, asociada a los “resultados académicos, a los medios y procesos empleados, a la infraestructura institucional, a las dimensiones

¹⁶ Se aclara que solo se toman esos tres ejes de política en tanto que el resto, aunque contemplados por la Ley 30/92, fueron matizados y en algunos casos ignorados por algunos gobiernos de turno, en razón a la concepción que, para el momento, se adoptara de ES; es decir o más enfocada en la universidad o dándole cabida a la educación técnica y tecnológica.

cualitativas y cuantitativas del mismo y a las condiciones en que se desarrolla cada institución”.

Concepción que, sirviendo de base, generó todo un sistema alrededor suyo y, a la vez, una línea de PP que ha trascendido desde los gobiernos de los años 90 hasta la fecha. Esto en razón a que el tema de la calidad se convirtió, tanto a nivel internacional como nacional, en una prioridad para los gobiernos ocasionando, por ende, la creación de diversos instrumentos como legislaciones, organizaciones y subsistemas. Además de representar para el orden nacional un medio por el cual el Estado ejerce su función de control y vigilancia de la ES consagrado en el artículo 67 de la CP¹⁷.

Desde el gobierno de Cesar Gaviria el tema de la calidad era prioritario dada la preocupación por la alta proliferación de IES, en su mayoría de baja calidad. Problema para el cual no solo se estableció dentro del PND la promoción y búsqueda de la misma, sino que con la Ley 30/92 se definió y estructuró tanto el SNA como el SNIES. El primero con el objetivo de otorgar un título conocido como acreditación a las IES que contasen con los más altos niveles de calidad y de asegurarle a la sociedad que las instituciones que hicieran parte de tal sistema cumplieran con sus misiones y objetivos (Ley 30 1992, art. 53). Para garantizar esas metas, la misma ley creó el Consejo Nacional de Acreditación, encargado de direccionar todas las labores del SNA.

Y el segundo cuyo propósito fundamental sería “divulgar información para orientar a la comunidad sobre la cantidad y características de las instituciones y programas del sistema” (Ley 30 1992, art. 56). Sin embargo, es importante mencionar que a partir de la trascendencia que frente al tema de calidad se presenta en la Ley 30/92, se estableció que esos dos sistemas harían parte, junto con diversos instrumentos, de otros subsistemas que integrarían al gran sistema de calidad nacional.

El primero de tales subsistemas es el de evaluación, compuesto por los ya mencionados CNA y SNA, encargados de otorgar la acreditación, evaluando los procesos y

¹⁷ Dentro del artículo 67 de la CP se señala que la educación es un derecho y un servicio público, del cual se desprende una función social íntimamente ligada a la del Estado, por lo cual señala “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” (1991).

los productos de las IES, principalmente a través de su autoevaluación; a ellos se suma el SACES, creado durante el gobierno de Álvaro Uribe, de conformidad no solo con la necesidad nacional de un sistema de aseguramiento de la calidad, sino acorde con las recomendaciones dadas por la UNESCO en la CMES de 1998.

Se aúna la Comisión Nacional intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CONACES), creada con el objetivo de ejecutar las funciones del SACES y de otorgar el registro calificado establecido por la Ley 1188 de 2008, para dar cuenta de los requerimientos mínimos para la apertura de un programa de ES, estipulados dentro de esa misma Ley. Complementa a ese subsistema el Examen de Estado de Calidad de la Educación Superior, SABER PRO, conocido anteriormente como ECAES creado en el 2003, con el propósito de medir el aprendizaje como el producto de la ES.

El segundo es el subsistema de información. Se encuentra integrado por el SNIES y por el OLE, cuyas funciones ya fueron descritas anteriormente, encargado de retroalimentar a la comunidad y al sistema de evaluación. Por último, se encuentra el subsistema de fomento de la ES, en cabeza del MEN y el CESU, como órganos rectores de la política de calidad.

Ahora bien, es imperativo mencionar que frente al gran sistema de calidad hay quienes afirman que gracias a su existencia se han presentado avances considerables en términos de calidad de las IES y se ha brindado la posibilidad de acceder a la información que del sistema se desprende (Langebaek 2013, pág. 419).

Y hay quienes exponen, por el contrario, que ese gran sistema vulnera el principio de autonomía, en tanto que establece unos criterios básicos que impiden el libre desarrollo de la misma para la formulación de currículos y para su autodeterminación. Empero, más allá de las posturas que frente a la política de calidad existan, se reconoce el sistema de calidad como un sistema consolidado, propio de una política de Estado.

En relación a lo anterior, la actual viceministra de educación superior, Natalia Ariza, menciona que:

Se ha establecido un sistema de acreditación de calidad, de aseguramiento de la calidad y ese sistema, pues, en sí está dado por decreto, eso hace línea con unas políticas públicas que han permeado todo el sistema de calidad [...] es un esquema que ha generado en toda la comunidad una aceptación. Eso puede llegar a verse como una ley pero en realidad no es una ley; eso tan no es una ley que cuando comenzaba [...] universidades como la

Universidad Nacional de Colombia estaban tratando de establecer su propio sistema de autoevaluación¹⁸.

En consecuencia, se podría afirmar que no solo existe una política de Estado en dicha materia, sino que esa política de calidad ha sido estructurada principalmente por los gobiernos de turno, e institucionalizada a través de sus planes de desarrollo, de decretos y de leyes, de las regulaciones del MEN, y aceptada y acatada por la comunidad académica, en virtud de que, con el pasar de los años, se vuelto, queriéndolo o no, partícipe de los procesos de autoevaluación, calidad y acreditación.

Autonomía: La autonomía al interior de la universidad ha sido, desde los orígenes de la misma, una condición necesaria para su existencia, en tanto que es por y a través de ella que la universidad ejerce su naturaleza creativa, crítica y reflexiva frente al mundo exterior, tal como lo afirma Jacques Derrida (2002). Por esa razón, desde hace varias décadas, el concepto de autonomía se ha encontrado en medio de un sinnúmero de debates y exigencias tanto nacionales como internacionales.

Ejemplo de lo anterior son los señalamientos realizados en los artículos 2 y 13 de la Declaración Mundial para la ES de 1998, en los cuales se hace explícita la necesidad de autonomía para el pleno desarrollo de la IES y, en consecuencia, se le demanda a los Estados la plena garantía de esa condición (UNESCO 1998).

En el contexto nacional la autonomía ha representado siempre una gran preocupación. No obstante, desde la década de los 90s se estableció constitucionalmente ese derecho para las IES, tal como se mencionó en el capítulo anterior. Derecho que posteriormente fue desarrollado e institucionalizado por medio de la Ley 30/92 y a través de jurisprudencia de las altas cortes¹⁹, sobre todo enfocada hacia la universidad.

¹⁸ Ver Anexo 2.

¹⁹ La jurisprudencia en materia de autonomía universitaria es fundamental en tanto que la define e institucionaliza. Jurisprudencia que, dada no solo su autoridad y competencia, ha sido extensa desde 1991, tal como lo menciona Villamil: “contabilizando sólo los fallos en los que cada uno de los máximos tribunales adopta la decisión de mayor jerarquía en cada caso, se encuentra que más de ciento quince sentencias de la Corte Constitucional y más de noventa providencias del Consejo de Estado desarrollan aspectos de la autonomía universitaria. Las mayores contribuciones al desarrollo jurídico de este tema surgen de la acción de tutela y de constitucionalidad, y de las acciones de nulidad y electorales” (2005, pág. 235)

En el primer caso, la Ley 30/92 establece en su artículo 28 que:

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

Definición que se amplía a las demás IES como se señala en el artículo 29; pero que a su vez se ve confrontada con lo establecido en el capítulo siguiente de esa misma Ley referente a las funciones de fomento, inspección y vigilancia que deben ser ejercidas por el MEN sobre las IES, en aras de garantizar la prestación del servicio, la calidad del mismo, el cumplimiento de sus fines, la buena utilización de los recursos e, inclusive, la misma autonomía, entre otras aristas (Ley 30 1992, arts. 31-33)²⁰.

Frente a ello, diversos autores señalan que “el límite de acción que le impone la autonomía universitaria a algunas entidades ha motivado estudios específicos, por ejemplo sobre control fiscal de las universidades públicas, que se encuentra viable siempre que sea entendido como posterior y no como una tutela a la administración universitaria” (Ossa Escobar 2003, citado por Villamil 2005, pág. 214). Sin embargo, también se afirma que las IES deberían someterse a una rendición de cuentas públicas ante la sociedad dado su carácter de prestadoras de un servicio social²¹.

Ahora bien, es en esos puntos álgidos en donde la CC ha entrado a jugar un papel importante en cuanto a la definición y el tratamiento de la autonomía. Tal es el caso, de su relevante y mencionada sentencia C-220 de 1997, en la cual establece que la autonomía debe ser plena (más no absoluta) y garantizada por parte del Estado; es decir, que el Estado no puede interferir en el quehacer cotidiano de la universidad y ésta no puede estar supeditada al ejecutivo.

Claro, lo anterior siempre y cuando las universidades ejerzan dicha autonomía con la “ética que Weber denominaría ‘ética de la responsabilidad’, lo cual significa que esa

²⁰ Las funciones de inspección y vigilancia recaen sobre los artículos 67 y 189, numerales 21,22 y 26 de la Constitución Política.

²¹ Es necesario anotar que, como se mencionó ya, el concepto de autonomía siempre ha estado más ligado a las universidades estatales, que al resto de IES.

autonomía encuentre legitimación y respaldo no sólo en sus propios actores, sino en la sociedad en la que la universidad materializa sus objetivos, en el Estado que la provee de recursos y en la sociedad civil que espera fortalecerse a través de ella” (Corte Constitucional 1997).

De igual manera, la mencionada sentencia hizo alusión particular al régimen especial con el que cuentan las universidades estatales, en tanto que éstas no se encuentran ni pueden ser categorizadas dentro de las diversas ramas del poder público. Régimen que implica ya no solo el derecho que les da la potestad de autodeterminarse y autogobernarse, sino la capacidad de administrar sus recursos financieros autónomamente.

Dentro de esa misma línea, la sentencia T-423 de 1993 de la CC, señala que “La autonomía es, pues, connatural a la institución universitaria; pero siempre debe estar regida por criterios de racionalidad, que impiden que la universidad se desligue del orden social justo” (Corte Constitucional 1993). No obstante, frente a dicha jurisprudencia y al carácter constitucional de la autonomía, diferentes académicos afirman que la misma se ha visto violentada por parte del ejecutivo con el establecimiento, por ejemplo, de las condiciones mínimas de calidad para la apertura de programas educativos o la disposición del MEN para organizar los currículos de acuerdo con el criterio de los créditos académicos, cambiando por tanto la forma de enseñanza y evaluación de las IES (Villamil 2005; Yepes 2014).

Sin embargo, se puede afirmar que a pesar de aquella situación esas sentencias han sido instrumentos constitutivos de una institucionalidad, de la cual hacen uso tanto la administración de las universidades, como los académicos para sustentar en ellas su labor diaria y procurar el mejor desempeño de las instituciones concordante con su naturaleza.

Asimismo, es conveniente mencionar que para la consolidación y aprobación de dicha autonomía dentro del contexto nacional se debe sustentar su accionar, tal como lo menciona la CC, en una ética que procure el buen funcionamiento de las mismas, la coordinación entre sus actores y los resultados que la sociedad demanda de ellas.

Y, finalmente, se debe decir que, al tener un régimen constitucional establecido, además del estatus que le brinda la Ley 30/92 y la jurisprudencia colombiana, la autonomía se ha convertido en una política en materia de ES consolidada con el pasar de los años, en

tanto que, hasta el momento, no ha sido cambiada a pesar de las constantes críticas y de su buen o perverso uso por parte de las instituciones.

Financiación: La financiación de la ES siempre ha sido un tema crítico, quizá frente al cual se ha generado mayor debate y en el que confluyen no solo las autoridades gubernamentales relacionadas con el tema (MEN, DNP y Ministerio de Hacienda, entre otras), sino también los actores principales de la comunidad académica. Y, en relación al cual se han asociado aristas como la tasa de cobertura y de acceso, al igual que el nivel de la calidad.

En ese marco, la política de financiamiento se ha estructurado a partir de dichos temas, pero, sobre todo, con base en las tendencias internacionales en esta materia. Aquí vale precisar que aunque este tema cubre principalmente a las universidades estatales, también involucra a las demás IES tanto públicas como privadas dada la destinación de créditos educativos para financiar la demanda de ese sector.

Para la década de los noventa, gracias a las diversas revoluciones en los sistemas educativos dentro del continente latinoamericano y a la pujante sociedad del conocimiento, se estableció en Colombia que el gasto en ES haría parte del gasto social (Ley 30 1992, art. 84), acorde con la comprensión de la educación como derecho y servicio público por el cual el Estado tendría que velar.

De la misma forma, se estipuló que el presupuesto de las universidades estatales estaría integrado tanto por rentas propias, como por partidas anualmente crecientes del presupuesto nacional y territorial, para el caso que aplicase, giradas específicamente para su funcionamiento, tal como se puede observar en el artículo 85:

Los ingresos y el patrimonio de las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior, estará constituido por:

- a) Las partidas que se le sean asignadas dentro del presupuesto nacional, departamental, distrital o municipal.
- b) Los bienes muebles e inmuebles que actualmente posean y los que adquieran posteriormente, así como sus frutos y rendimientos.
- c) Las rentas que reciban por concepto de matrículas, inscripciones y demás derechos.
- d) Los bienes que como personas jurídicas adquieran a cualquier título.

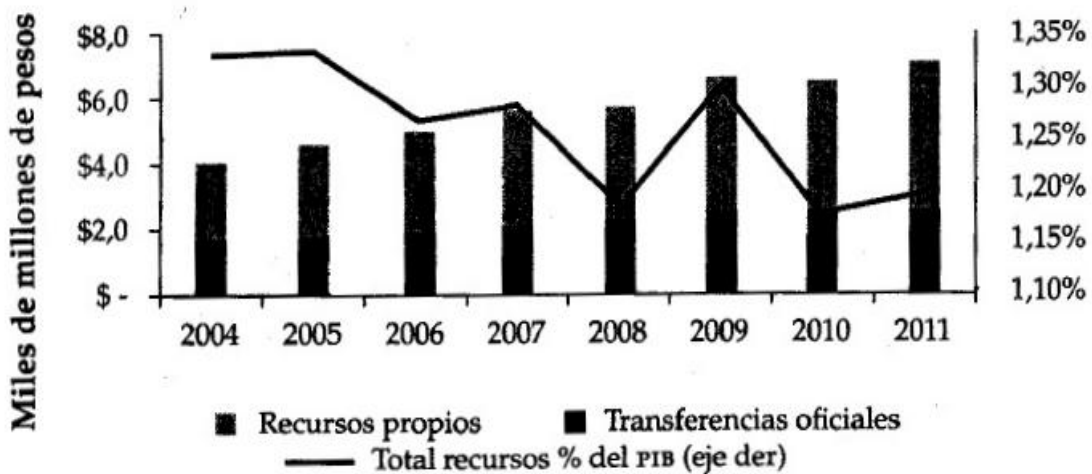
Artículo 86. Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto Nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución.

Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993. (Ley 30 1992)

En este sentido, se instituyó un régimen especial para las universidades estatales como entes autónomos no pertenecientes a las ramas del poder público; régimen que prohibió el control de tutela de su manejo presupuestal, asociado con el que se le realiza a los establecimientos públicos (CC 1997). De igual manera, se concertó que las partidas presupuestales que se le asignaran directamente no podrían ser disminuidas al considerarlas como parte del gasto social nacional.

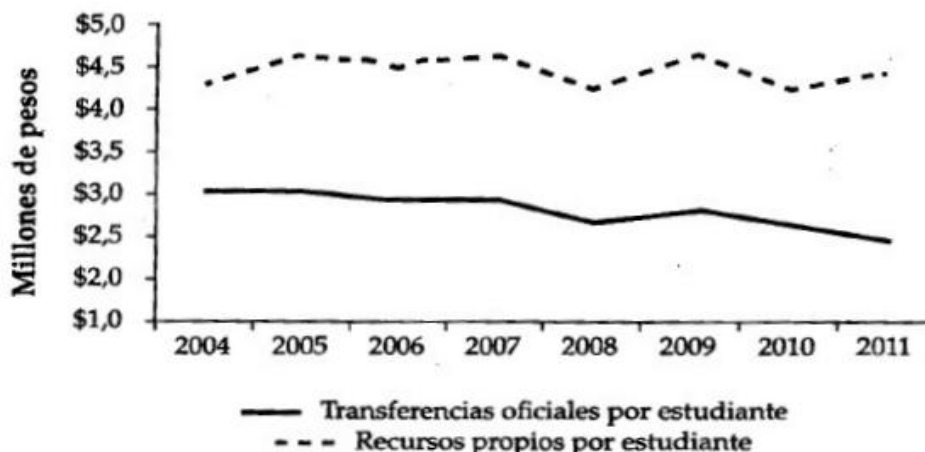
Empero, en este punto es perentorio mencionar que, aunque el presupuesto nacional para las universidades estatales ha crecido con el paso de los años, tal como lo estableció la Ley 30, éste se ha vuelto insuficiente dado el incremento constante de la demanda por la ES. Por tanto, es posible observar no solo que el sostenimiento de estas instituciones se sustenta cada vez más en sus recursos propios, como lo muestra el gráfico 1, sino que el gasto por estudiante, por lo menos a lo largo de los últimos 10 años, ha disminuido considerablemente, como se puede constatar en el gráfico 2.

Gráfica 1. Distribución de ingresos de las universidades públicas



Fuente: Caballero y Herrera (2013, pág. 132).

Gráfica 2. Recursos por estudiante



Fuente: Caballero y Herrera (2013, pág. 133).

Además, es conveniente resaltar que, desde el gobierno de Andrés Pastrana, la asignación presupuestal a esas universidades estatales ha estado guiada por indicadores de rendimiento, tal como lo sugirieron organismos internacionales como la CEPAL. Indicadores que, de acuerdo con quienes adoptan tales políticas, miden la eficiencia y la eficacia en la generación de recursos propios de las universidades.

Por lo precitado se ha generado un cambio en el método de financiamiento de la ES delimitado en cierta forma por la banca multilateral, inclinado hacia la financiación de la demanda; es decir, mediante subsidios, becas pero, sobre todo, de créditos educativos otorgados bien sea por entidades del Estado como el ICETEX, enfocados principalmente a estudiantes de pregrado de bajos recursos, o Colciencias, cuyo créditos tienen el propósito fundamental de fomentar estudiantes de posgrado dentro y fuera del país; o por bancos comerciales y cooperativas privadas.

Situación que ha inducido a que la mayoría de los recursos tanto públicos como privados sean captados por IES privadas, en la medida en éstas que ofrecen una mayor oferta de programas de pregrado, técnicos y tecnológicos. En especial si se compara con las

universidades públicas que, debido a su paulatino desfinanciamiento, no han podido: a) aumentar su planta docente, b) mejorar su planta física, c) ampliar la oferta de cupos y como algunos autores mencionan d) optimar su calidad.

En ese sentido, se puede inferir que al sustentar la política de financiación sobre un esquema de créditos educativos se está direccionando la política de cobertura hacia el sector privado, factor que puede atentar contra el derecho a la igualdad de acceso a la ES, tal como lo menciona la UNESCO:

La enseñanza privada, por ejemplo, que contribuye a ampliar un acceso que sin ella no sería posible, tiene cierta tendencia a hacer pagar los estudios y por lo tanto recluta menos estudiantes desfavorecidos. El compromiso del Estado y el mantenimiento de un servicio público siguen siendo los garantes de la igualdad de oportunidades y de la democratización de la educación superior (UNESCO 1998, pág. 17).

Ahora bien, aquí es importante mencionar que fue a partir de la adopción de las recomendaciones de organismos multilaterales como el BM, expuestas para la concesión de los créditos otorgados al país para financiar la educación superior²², como se definieron ciertos lineamientos en materia de política, tal como lo menciona el profesor Juan Carlos Yepes:

El tema del financiamiento de la educación superior es de interés central para la banca multilateral, desde donde se insiste en el desmonte del subsidio a la oferta (presupuesto a las universidades) para dar paso a un subsidio a la demanda (crédito a los estudiantes) con elementos adicionales como el incremento de aranceles o costos de matrícula para sostener las instituciones públicas, venta de servicios como la consultoría, las asistencias técnicas y otros que entran a “flexibilizar” las fuentes de financiación (Yepes 2014, pág. 74).

Por lo tanto, se puede afirmar que dada la influencia que tiene la banca multilateral en una materia tan importante como la financiación de la ES en Colombia, la ES se ha convertido en un bien más supeditado a los cambios del mercado que a la regulación estatal (Villamil 2005, pág. 215). Principio que ha sustentando una política de casi 20 años de desfinanciación de la ES pública dado que, aunque efectivamente la inversión estatal ha crecido inercialmente en pesos constantes, tal como lo establece la Ley 30/92, dicho aumento se ha ubicado por debajo de sus crecientes necesidades presupuestales, y ha

²² Un ejemplo de ello son los créditos “Acceso con Calidad a la Educación Superior (Acces)” que concede el ICETEX, que en sus inicios en el 2002, fueron financiados por medio de “un préstamo de doscientos millones de dólares otorgado por el Banco Mundial” y que gracias a su éxito para 2007 “se solicitaría nuevamente al Banco Mundial un préstamo por 500 millones de dólares para ser utilizados entre 2008 y 2013 con el propósito de ofrecer 200.000 créditos educativos” (Caballero y Herrera 2013, pág. 141).

olvidado que la demanda es cada vez mayor y que ese incremento presupuestal ya no es suficiente para suplirla, generando como consecuencia colateral la promoción de la ES privada.

2.3. Los instrumentos

Entiéndase por instrumentos de PP las herramientas que se han desarrollado para el cumplimiento de los diversos objetivos previstos por la misma (Velásquez 2009, pág. 161). Dichos instrumentos están clasificados en diversas tipologías como, por ejemplo, las planteadas por Roth quién inicialmente las caracteriza dentro del marco del concepto de instrumentos estatales, es decir los diseñados y provistos por este actor (2002, pág. 45).

Para la presente investigación se aplican las siguientes tipologías:

- Instrumentos de coordinación: están diseñados especialmente para coordinar, como su nombre lo indica, el cumplimiento de los objetivos de la política (Roth 2002, pág. 46).
- Instrumentos de organización y de procedimiento: los primeros son los encargados de instituir los marcos dentro de los cuales se van a desarrollar las políticas y los segundos son los facultados para la definición de los procedimientos de esa organización (Roth 2002, pág. 46).
- Instrumentos de información: brindan información a un grupo de población específico en aras de motivar algún resultado concreto (Roth 2002, pág. 45).
- Instrumentos incentivos: motivan diversos comportamientos mediante la recompensa (Roth 2002, pág. 45).
- Instrumentos prescriptivos: “buscan modificar el comportamiento mediante la obligación, la interdicción y la autorización” (Roth 2002, pág. 45).
- Instrumentos materiales: provisión estatal directa de bienes y/o servicios (Roth 2002, pág. 46).
- Instrumentos de delegación a socios: provisión de bienes y/o servicios delegada a actores privados, para-estatales o no gubernamentales con el objetivo del cumplimiento de metas de PP (Roth 2002, pág. 46).

Tabla 1. Instrumentos de política pública en materia de educación superior 1992-2011

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR 1992-2011					
Año	Instrumentos	Objetivo del instrumento	Se crea por medio de	Tipología del instrumento	
POLÍTICA DE CALIDAD	1992	Sistema Nacional de Acreditación. SNA	Garantizar a la sociedad que las instituciones que hacen parte del sistema cumplen con los más altos requisitos de calidad y que realizan sus propósitos y objetivos.	Artículo 53 de la Ley 30 de 1992.	Instrumento de coordinación y de información.
	1992	Consejo Nacional de Acreditación. CNA	Dirigir y coordinar las actividades del SNA.	Artículo 54 de la Ley 30 de 1992.	Instrumento de organización y de procedimiento
	1992	Sistema de Información de la Educación Superior. SNIES	Recopilar y organizar la información relevante sobre la ES para efectuar procesos de planeación, monitoreo, evaluación, asesoría, inspección y vigilancia del sector.	Artículo 56 de la Ley 30 de 1992, reglamentado por medio de los Decretos 1767 de junio 2 de 2006, modificado en su artículo 9° por el Decreto 4968 de 2009 y de la Resolución No. 1780 del 18 de marzo de 2010 del MEN.	Instrumento de coordinación

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR 1992-2011

Año	Instrumentos	Objetivo del instrumento	Se crea por medio de	Tipología del instrumento
2003	Sistema de Aseguramiento de la Calidad en Educación Superior. SACES	El Sistema evalúa a las instituciones de ES, sus programas de pregrado y de posgrado y sus estudiantes. Valora las IES en dos momentos; el primero, de carácter obligatorio, se lleva a cabo cuando la IE se crea; el segundo, es voluntario y se da cuando la institución busca la acreditación institucional o de alta calidad.		Instrumento de coordinación.
2003	Comisión nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. CONACES	Asegurar que los programas ofrecidos en la ES (técnico profesionales, tecnológicos, universitarios, especializaciones, maestrías y doctorados) cumplan para su funcionamiento con las Condiciones Mínimas de Calidad.	Artículo 37 del Decreto N° 2230 del 8 de agosto de 2003, reglamentado por medio de la Resolución No. 373 del 14 de febrero de 2008 del MEN y del Decreto 1306 de 2009.	Instrumento de organización y de procedimiento.
2003	Examen de Estado de Calidad de la Educación Superior. SABER PRO	Evalúa de forma externa la calidad de los conocimientos de los futuros egresados de la ES y contribuye con la inspección y vigilancia por parte del Estado sobre el servicio público de la ES.	El Decreto 1781 de 2003, derogado por el Decreto 3963 de 2009 y modificado por el Decreto 4216 del mismo año. Además de la Ley 1324 de 2009.	N/A

POLÍTICA DE CALIDAD

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR 1992-2011

	Año	Instrumentos	Objetivo del instrumento	Se crea por medio de	Tipología del instrumento
POLÍTICA DE CALIDAD	2005	Observatorio Laboral para la Educación. OLE	Seguimiento, análisis y sistematización de las necesidades del mundo laboral, al igual que de la vinculación de los egresados del SES.		Instrumento de coordinación y de información.
	2008	Registros calificados.	Verificar el cumplimiento de las condiciones de calidad por parte de las IES para la apertura de nuevos programas académicos, que no cuente con acreditación de calidad, a cargo del SACES.	Ley 1188 de 2008, reglamentada mediante el Decreto 1295 de 2010.	Instrumento de coordinación.
POLÍTICA DE AUTONOMÍA	1991	Constitución Política	Consagrar el concepto de autonomía en su esencia y así brindar una base constitucional para el mismo y para su desarrollo posterior.	Artículo 69 de la CP	Instrumentos prescriptivos
	1992	Ley 30 de 1992	Servir como marco conceptual de la autonomía, en aras de su garantía ulterior.	Artículos 3, 28, 29 y 57	Instrumentos prescriptivos
	1992 en adelante	Jurisprudencia de las altas cortes	Ayudar a interpretar, precisar y limitar el concepto de autonomía (Salah 2001, págs. 29-31), consagrado tanto en la Constitución como en la Ley 30 de 1992.	Algunas de las sentencias más relevantes en este tema son: la C-220 del 97, la T-513 del 97 y la T-64 del 93, todas de la CC. Sin embargo, debe anotarse que existen más de 200 sentencias en este tema (Villamil 2005, pág. 235).	Instrumentos prescriptivos

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR 1992-2011

Año	Instrumentos	Objetivo del instrumento	Se crea por medio de	Tipología del instrumento
POLÍTICA DE FINANCIACIÓN	Estampillas pro universidades	Captación de recursos destinados para algunas universidades, por medio de “un impuesto de causación instantánea que generalmente grava documentos o actos donde interviene una entidad territorial” (Sánchez y Márquez 2013, pág. 191).	Cada estampilla pro universidad se crea por medio de una Ley específica (ver anexo 6)	Instrumento incentivo
	Indicadores de gestión	Asignación de recursos a las universidades estatales por medio del cumplimiento de diversos criterios pre-establecidos por el MEN	Decretos del MEN	Instrumentos prescriptivo e incentivo
	Recursos propios	Capital generado por las IES para su sostenimiento.	Matriculas, extensión universitaria, asesorías, consultorías y actividades de investigación, entre otros medios (Caballero y Herrera 2013, pág. 147)	N/A
	Transferencias	Recursos transferidos desde el Estado y desde los entes territoriales a las IES estatales para su funcionamiento	La regulación de estas transferencias se encuentra dada por los artículos 350 y 366 de la CP – los artículos 84, 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, y se encuentran estipulados en las leyes de presupuesto anual de la nación.	Instrumento material

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR 1992-2011

	Año	Instrumentos	Objetivo del instrumento	Se crea por medio de	Tipología del instrumento
POLÍTICA DE FINANCIACIÓN		Créditos educativos	Recursos que prestan organismos públicos como el ICETEX, y organismos privados como bancos o fiduciarias, a los estudiantes para cubrir bien sean los gastos de matrícula o, inclusive, sus gastos de mantenimiento	N/A	Instrumento de delegación a socios

Tabla elaborada por la autora del presente trabajo con base en la información obtenida de: (Roth 2002, págs. 44-46; Caballero y Herrera 2013; Villamil 2005; CC 1997; Sánchez y Márquez 2013; DNP 1991; DNP 1994; DNP 1998; DNP 2002; DNP 2006; DNP 2010; Ley 30 1992; Ley 1188|2008).

De la tabla anterior se pueden inferir tres postulados. Primero, que la política de calidad implementada por el gobierno desde 1992, en principio, es la que cuenta con una constante generación de instrumentos por parte del Estado para su ejecución. Segundo, que dichas herramientas, según su tipología, reflejan que el Estado ha buscado con las mismas tanto la organización del sistema de calidad por medio de la creación de organizaciones coordinadoras de política como el CNA, como la publicidad e información de los avances en esa materia con instrumentos como el OLE y el SNIES. Tercero, que en consecuencia con el tipo y el proceso de estructuración que han tenido las políticas analizadas anteriormente y su posterior implementación, los instrumentos presentados en la tabla han sido netamente construidos por los gobiernos y, desde luego, se convierten en métodos formales de institucionalización de la misma.

Sumado a lo anterior, se debe resaltar que frente al financiamiento de la ES se ha construido una amalgama integrada por diversos tipos de instrumentos tan variada, que ni la política de calidad ni la de autonomía la tienen; factor que permite afirmar que el Estado ha intentado manejar este asunto desde diversos enfoques.

Finalmente, en relación a la autonomía es importante aclarar que dada la conceptualización formulada tanto en la misma en la Carta Magna como en la Ley 30/92, y el desarrollo jurisprudencial del concepto, los instrumentos generados en este tema podrían clasificarse como prescriptivos en la medida en la cual intentan definir y regular el los alcances de dicha autonomía.

2.4. Entre el Gobierno y la comunidad educativa

El Gobierno: el gobierno ha sido, por antonomasia, el constructor de la mayoría de políticas y las de ES no han sido la excepción. Frente a esa afirmación se puede resaltar que, a pesar de haberse contado con la participación activa de docentes en la elaboración de los marcos constitucional (Artículo 69 CP) y normativo (Ley 30 de 1992) de lo que se ha considerado hasta el día de hoy como una política de Estado en materia de ES, durante sus desarrollos posteriores la situación cambió.

Desde ese momento puede observarse que las políticas han sido diseñadas por los gobiernos de turno, representados por el MEN, tal como lo evidencia la actual Viceministra de ES:

El MEN es uno de esos ministerios con fuerza y uno también tiene que saber que hay una institucionalidad, bastante mejor posicionada y otra no tanto, pero este Ministerio ha ejercido con un liderazgo importante todos los procesos para establecer los lineamientos básicos y las leyes, y también de establecer, primero, la reglamentación y, segundo, los lineamientos de política. Entonces creo que eso ha aportado bastante al sector, porque en términos generales estamos muy organizados.²³

Asimismo, se puede ver que órganos consultivos como el CESU han sido fundamentales en dicha construcción en razón a que desde su creación, estipulada en la Ley 30/29, se le delegaron funciones tan importantes como la de aconsejar al Gobierno Nacional en materias como:

- a) Políticas y planes para la marcha de la Educación Superior.
- b) La reglamentación y procedimientos para:
 1. Organizar el Sistema de Acreditación.
 2. Organizar el Sistema Nacional de Información.
 3. Organizar los exámenes de estado.
 4. Establecer las pautas sobre la nomenclatura de títulos.
 5. La creación de las instituciones de Educación Superior.
 6. Establecer los requisitos de creación y funcionamiento de los programas académicos.
- c) La suspensión de las personerías jurídicas otorgadas a las instituciones de Educación Superior.
- d) Los mecanismos para evaluar la calidad académica de las instituciones de Educación Superior y de sus programas.
- e) Su propio reglamento de funcionamiento.
- f) Las funciones que considere pertinentes en desarrollo de la presente Ley (art. 36)

De igual manera, organismos como el CNA, para el caso particular de la acreditación de alta calidad, se han convertido en rectores y ejecutores de política en esa materia. Situación que genera un sinsabor dentro de la comunidad académica universitaria, en dónde se afirma que:

De tradición, desde el nacimiento de Colombia como república, el ejercicio del poder político se ha llevado a cabo por los mismos; son las mismas familias, los mismos grupos de poder, las mismas élites económicas, quienes se transfieren el poder de generación en generación y periodo tras periodo. Estos son regímenes que desde la perspectiva democrática obedecen más a criterios autoritarios y autocráticos, que a criterios democráticos; de tal manera que no existe en términos reales un pluralismo político, en la posibilidad en la que distintos actores, es decir, actores diferentes a los convencionales, que por tradición han ejercido ese poder, puedan acceder a esos cargos de dirección.

²³ Ver Anexo 2.

Y eso tiene una connotación desde la educación superior muy importante y es que quienes se forman en las mejores instituciones de educación media y superior, y generalmente van al exterior a especializarse y a realizar sus maestrías y doctorados, son los que en una especie de puerta giratoria se van transmitiendo el mando en Colombia²⁴

En consecuencia, se puede considerar que debido a la mayoritaria y definitiva participación de los gobiernos de turno en la elaboración de las PP en ES, su construcción y posterior implementación se han dado de forma vertical. Es decir, que ha sido impuesta desde arriba al sector académico superior.

Las universidades: las universidades juegan un papel muy importante en la definición del rumbo de la ES; no obstante, como no todas las universidades están dirigidas por principios académicos, sino que, por el contrario, están guiadas por intereses políticos y económicos, se generan en muchos casos grandes problemas con el manejo de la ES por parte de las mismas. Esta afirmación se sustenta en el hecho de que, aunque en la dirección específicamente hablando de las universidades estatales estén sentados representantes estudiantiles y profesoriales, como legalmente se exige, su participación es mínima en comparación a la de otros actores.

Lo anterior se ve reflejado en la integración de los consejos superiores²⁵ que, como se debe recordar, están constituidos por:

- a) El Ministro de Educación Nacional o su delegado, quien lo presidirá en el caso de las instituciones de orden nacional.
- b) El Gobernador, quien preside en las universidades departamentales.
- c) Un miembro designado por el Presidente de la República, que haya tenido vínculos con el sector universitario.
- d) Un representante de las directivas académicas, uno de los docentes, uno de los egresados, uno de los estudiantes, uno del sector productivo y un ex-rector universitario.
- e) El Rector de la institución con voz y sin voto. (Ley 30 1992, art. 62)

En tal virtud, se puede anotar que la comunidad académica representa solo un tercio de influencia sobre las decisiones de la universidad. Y, sin embargo, frente a ello también es conveniente señalar que muchos afirman que los integrantes de los consejos superiores, inclusive los representantes de la precitada comunidad, están altamente influenciados por las dinámicas políticas de las regiones en dónde se encuentran; razón por la cual, se apoderan de los ‘superiores’ para satisfacer su interés personal.

²⁴ Ver Anexo 3.

²⁵ Son los órganos máximos de dirección de las universidades estatales.

Esto se puede evidenciar en la siguiente cita en la que aunque solo se menciona el caso particular de la Universidad Distrital, refleja una dinámica que se repite en casi todas las universidades públicas del país:

Una muestra de la falta de control y desgüeño que se apoderó de las universidades públicas medianas y pequeñas es la Universidad Distrital. Desde hace varios años un grupo de exrectores, profesores y políticos se la tomó a través de la elección amañada de los miembros del Consejo Superior y la rectoría, todo con el fin de sacarle provecho personal a los recursos del Estado. (Revista Semana 2014).

Ahora bien, es importante mencionar que han existido organizaciones universitarias, tanto privadas como públicas, que han contribuido con el buen direccionamiento de la ES. Un ejemplo de ello son la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) y el Fondo Universitario Nacional (FUN), que para la década de los 50s contribuyeron con el direccionamiento del sistema, en razón al desorden administrativo y a la falta de interés del mismo por parte de las autoridades nacionales (Orozco 2013). Y otro es el SUE que fue contemplado en la Ley 30/92 con el objetivo primordial de coordinar e integrar las fortalezas de las universidades públicas del país.

Los académicos: Es bien sabido que los académicos son actores relevantes dentro del SES, en tanto que no solo forman tiempo tras tiempo a la masa crítica del país, sino que, además, construyen y reconstruyen el sistema a partir de los diversos conocimientos prácticos y teóricos con los que cuentan –incluyendo los relacionados con la ES–, y de las percepciones cotidianas de las fortalezas y las falencias del mismo.

Por esa razón, son ellos, en gran medida, quienes deberían hacer parte activa de la elaboración y reelaboración de las PP de ES. Empero, la realidad no siempre es así, ya sea porque a algunos de ellos les es irrelevante el tema o, quizá, porque dados los métodos de elaboración de las políticas y los intereses que hay detrás de ellas, sus ideas y opiniones son excluidas.

A pesar de lo anterior, se pueden mencionar algunos ejemplos de la participación docente en la construcción de las PP en ES.

- Durante el proceso convocado por el ICFES para reformar al Decreto 80 del 80 se hicieron partícipes de forma activa y firme asociaciones gremiales muy fuertes

y consolidadas como ASPU y FENALPROU. Proceso frente al cual, profesores como Alejandro Álvarez mencionan que, para el momento, todo lo plasmado en la Ley 30/92 era considerado como ganancia para ellos²⁶.

- Las negociaciones emprendidas en los periodos de 1998 y 2010 entre algunas asociaciones profesoras y los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe relacionadas, especialmente, con el tema de financiación y ajustes salariales de las cuales aunque no se obtuvieron los resultados esperados, sí demuestran una constante participación docente.²⁷

Ahora bien, también se debe resaltar, primero, el hecho de que al interior de las juntas directivas de los órganos rectores de las políticas en ES como el CESU o el CNA, entre otros, se les hayan asignado por ley un número determinado de asientos a los docentes; a la par, también es conveniente mencionar que a pesar de su participación éstos no siempre han logrado influir tanto como para obtener los resultados que la comunidad académica espera. Por ende, se siente el amargo sabor que deja, en especial en los profesores de las instituciones estatales según afirman algunos, el desconocimiento del Estado de las necesidades planteadas por dicha comunidad.

Segundo, que las organizaciones profesoras más representativas del sector han estado inmersas constantemente en procesos de negociaciones con los gobiernos nacionales, representados por el MEN, en las cuales por medio de diversos pliegos de peticiones han sentado su postura sobre diferentes temas y han logrado, en algunos casos, defender y sacar adelante sus exigencias y perspectivas sobre las políticas.

Y, tercero, que a lo largo de las últimas dos décadas las organizaciones gremiales de profesores, integradas en su mayoría por docentes de IES estatales, se han opuesto tajantemente a la mayoría de políticas y decisiones adoptadas por el Estado como, por ejemplo, a la PP de financiamiento sustentada en la subvención de la demanda.

²⁶ Ver Anexo 4.

²⁷ Ver Anexo 5.

Los estudiantes: Los movimientos estudiantiles (ME) desde tiempo atrás han tratado de reivindicar no solo en Colombia, sino en el mundo entero, las luchas sociales de los más desfavorecidos; de igual manera, se han caracterizado por ir en contra de los regímenes que vayan en detrimento de los intereses de la sociedad.

Para el caso nacional, uno de los ME más influyentes de las últimas décadas fue el que en 1990, posterior al Congreso Universitario, promovió la séptima papeleta en aras de incentivar la reforma a la Constitución de 1886 por medio de una asamblea constituyente, argumentando que tal Constitución ya no respondía a los nuevos desafíos sociales de la época.

Empero, desde ese momento el ME entró en un apaciguamiento que, según afirman líderes de diferentes organizaciones estudiantiles y algunos académicos, se dio gracias a la asociación que venía generándose del ME con grupos subversivos, y con tendencias contestatarias y violentas. Razones que además propiciaron represiones, persecuciones, estigmatizaciones y, desde luego, fragmentaciones en su interior (Orozco 2013; Federación de Estudiantes Universitarios 2014).

Apaciguamiento del cual despertó en el 2011 con la consolidación de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE), que se constituyó a raíz de la cuestionada propuesta de reforma a la ES presentada por el Gobierno Nacional a través de María Fernanda Campo, ministra de educación de aquel entonces.

Dicha reagrupación y organización del ME en el 2011 consiguió el respaldo de un amplio sector de la sociedad integrado por profesores universitarios, padres de familia y trabajadores estatales, entre otros actores, generando así el retiro instantáneo por parte del Gobierno Nacional del precitado proyecto de ley.

Al respecto, Boris Duarte, líder de la MANE, mencionó: los jóvenes y estudiantes de Colombia volvieron a tomar conciencia de que otro mundo no solo era posible, sino necesario, razón por la cual después de un largo letargo el ME tenía que volver a organizarse y unirse (Gutiérrez 2011).

De lo anterior se puede afirmar que, no obstante ser los estudiantes el centro de la actividad académica y los llamados a generar los cambios críticos que necesita el país, el ME no tuvo gran incidencia durante las dos últimas décadas en la construcción y

reconstrucción de las PP en ES. Sin embargo, no puede olvidarse que durante ese mismo periodo el estudiantado se manifestó frente a decisiones particulares dentro de cada una de las IES en especial públicas, logrando en varios casos el retiro de las mismas, pero no de una forma nacional articulada.

3. CONSTRUCCIÓN PARTICIPATIVA DE LAS POLÍTICAS EN EDUCACIÓN SUPERIOR: EL MEJOR CAMINO PARA SU INSTITUCIONALIZACIÓN

Las políticas públicas deben dar respuesta a los problemas de la sociedad y, en consecuencia, deben cumplir con las expectativas que la misma tiene de ellas. Por ende, para garantizar una mejor gobernabilidad, sobre todo en el sector de la educación superior, se recomienda su construcción sobre una base consolidada de participación ciudadana. Para que, de conformidad con ello, se genere una correcta institucionalización, una mayor adaptación y su cumplimiento oportuno por parte de la comunidad.

Lo anterior sustentado en que, tal como lo menciona el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD):

La gobernabilidad democrática depende de la capacidad que tienen los actores, como sujetos políticos que piensan en el bien común, de construir un destino compartido. Por ello, el triunfo que obtienen los gobernantes en las urnas, se debe traducir en políticas públicas que respondan a sus programas de gobierno pero que, más ampliamente, respondan a las expectativas de la sociedad en su conjunto (PNUD 2011, pág. 5).

En ese sentido, se sugieren cinco aspectos que, en principio, deberían ser fundamentales dentro de la construcción y la reconstrucción constante de las políticas, no solo de autonomía universitaria, financiación y calidad de la ES que son las que han integrado la política de Estado durante las últimas dos décadas, sino para todas las relacionadas con el SES como, por ejemplo, las de acceso, cobertura, inspección y vigilancia y educación técnica y tecnológica, entre otras.

- Empoderar, por parte de los gobiernos de turno, a los actores de la comunidad académica dentro de los procesos de toma de decisión en la formulación de las PP, puesto que son ellos quienes cotidianamente viven la problemática, trabajan con esas temáticas y cuentan con la información de primera mano, facultándolos por tanto para “generar consensos frente a la verdadera dimensión de los problemas y a sus requerimientos” (PNUD 2011, pág. 14).

Aquí debe resaltarse que aunque pareciera reducida esta sugerencia en tanto que se tienen en cuenta principalmente a los actores de la comunidad académica para

los procesos de toma de decisión en materia de ES, no lo es dado que, a pesar de ser ellos los actores fundamentales del sistema, su participación ha sido exigua dentro los procesos de construcción y reconstrucción de las políticas como se explicitó con anterioridad. Por ello es fundamental contar con su participación para que luego, de forma paulatina, se vayan incluyendo dentro de los procesos a los demás actores, como por ejemplo aquellos del sector empresarial y del sector sin ánimo de lucro.

- Generar espacios permanentes y sistemáticos dentro de los cuales los actores más relevantes de los diferentes grupos de interés puedan sostener diálogos con representantes del Gobierno que concluyan, si es posible, en acuerdos de largo plazo para sustentar así los procesos de construcción y reconstrucción de las PP en materia de ES (PNUD 2011, pág. 5) que están determinados en cierta medida por esa interacción social.

Sin embargo, en este punto es esencial mencionar que dada la variedad de actores dentro del SES y, desde luego, la multiplicidad de organizaciones gremiales en las que se agrupan, se sugiere a las autoridades gubernamentales la promoción de la organización de los mismos para poder obtener así los representantes específicos y suficientes con los cuales se pueda negociar.

- Tener efectivamente en cuenta los aportes generados por los diversos actores del SES dentro de los precitados espacios participativos. Frente a ello es conveniente citar que, aunque parece irrisorio sugerir este postulado, se hace importante en la medida que de nada serviría propiciar dichos espacios si de ellos no se genera la toma de decisión por parte de los gobiernos de turno.

Se aclara lo anterior en aras de que esa sugerencia no sea utilizada por los gobiernos como un método adoptado para apaciguar los ánimos de la comunidad

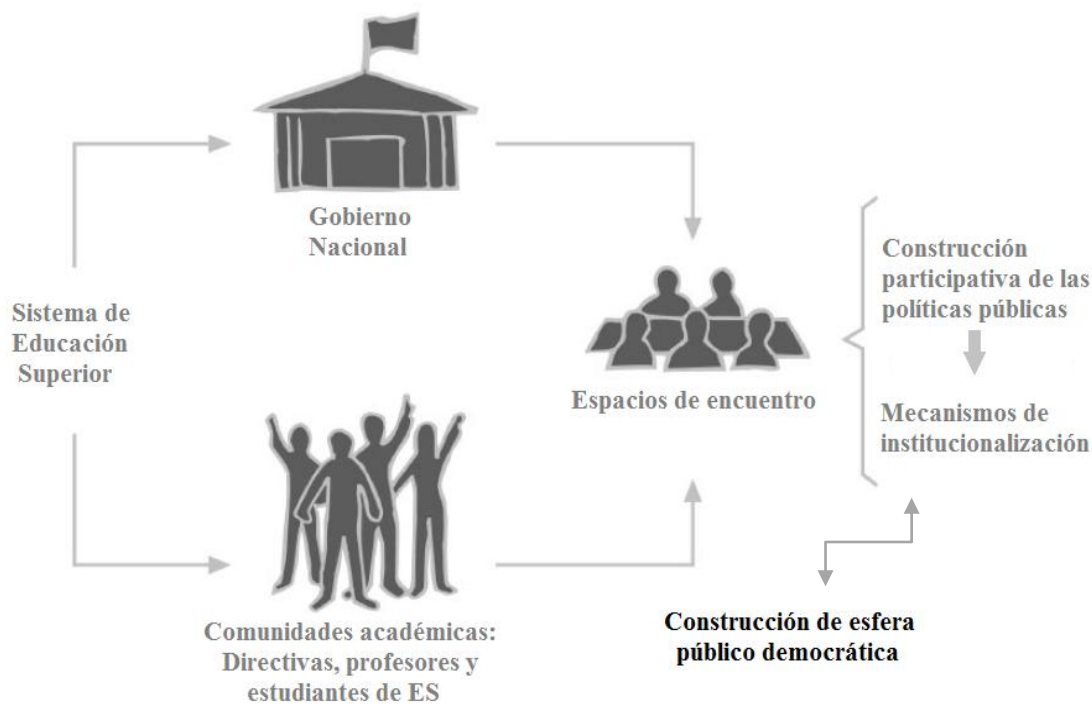
académica sino que, por el contrario, de ella pueda sacarse el mejor provecho para la construcción e institucionalización de las políticas en materia de ES.

- En relación con los tres postulados anteriores, se sugiere la construcción de unas reglas formales de juego que le garanticen a los actores citados su participación y, por tanto, que legitimen los diferentes procesos que se den a raíz de esa participación.²⁸
- Discutir colectiva y permanentemente los nuevos retos de la educación superior con el propósito de generar una política de Estado consistente y consecuente con los objetivos del país que se quiere. Y, en ese marco, construir los elementos vinculantes y necesarios como sistemas, decretos y leyes, entre otras herramientas, para facilitar el seguimiento y la evaluación constante de la misma.

Antes de concluir, se señala que las precitadas sugerencias pueden verse representadas en la gráfica 3., como medio de un claro modelo de institucionalización de políticas públicas que facilitaría su comprensión.

²⁸ Un ejemplo de esto podría ser lo plasmado en el Plan Decenal de Educación 2006-2016 frente a la participación en la construcción de PP de todos los actores por medio del desarrollo de liderazgo (MEN 2006, pág. 16), siempre y cuando esa regla de juego no se quede en el papel.

Gráfica 3. Modelo de institucionalización de políticas públicas en materia de educación superior.



Gráfica elaborada por la autora de la presente investigación con base en la información de (PNUD 2011, pág. 19).

3.1. ¿Por qué se recomienda la institucionalización por medio de la participación colectiva?

Las recomendaciones que se realizan para la institucionalización de las políticas en materia de ES mediante la participación de los actores de la comunidad académica están sustentadas en tres argumentos. Primero, sobre la base de que Colombia es un Estado social de derecho y por tanto los ciudadanos, profesores y estudiantes de ES para el caso particular, cuentan con el derecho de participar activamente en la construcción de las soluciones pertinentes a los problemas que les atañen.

Segundo, en la comprensión que se tiene de la educación superior que, además de ser un fin en sí misma, es una de las herramientas claves para la transformación de la

sociedad; comprensión que implica tanto para la formulación de sus fundamentos filosóficos como de los resultados que de ella se esperan, según lo afirma la UNESCO:

La firme participación no sólo de gobiernos e instituciones de educación superior, sino también de todas las partes interesadas, comprendidos los estudiantes y sus familias, los profesores, el mundo de los negocios y la industria, los sectores público y privado de la economía, los parlamentos, los medios de comunicación, la comunidad, las asociaciones profesionales y la sociedad (UNESCO 1998, pág. 21)

Y, tercero, sobre la máxima de la función social obligatoria que tiene la universidad, frente a la responsabilidad de edificar sociedad, acercando los postulados científicos y teóricos a la construcción de soluciones viables de los problemas que aquejan a la comunidad y, en ese sentido, con más firmeza a los que conciernen a su entorno próximo; es decir, al SES.

4. CONCLUSIONES

Desde 1992, y hasta el día de hoy, la Ley 30 se ha convertido, a pesar de los intentos por reformarla, en el marco regulatorio de las PP en materia de ES. Por tal razón, desde su entrada en vigencia dichas políticas han encontrado un rumbo determinado que, no obstante los cambios de gobiernos, ha logrado que éstas perduren en el tiempo.

Dentro de ese marco, luego de haber realizado el diagnóstico de las políticas de autonomía, financiación y calidad de la educación superior, así como de sus contextos, actores e instrumentos se pueden concluir diversos postulados.

En primer lugar, con base en los diálogos formales e informales que se sostuvieron con autoridades en el tema, se evidencia la ausencia de una idea clara de lo que realmente son las PP y lo que estas implican. Además, se distingue que actores provenientes de la comunidad académica como los integrantes de las asociaciones profesoras sindicales y de las organizaciones de estudiantes, en su mayoría de IES públicas, tienden a irse por enfoques sociales de PP, en los que se hace perentoria la participación de la sociedad para que puedan denominarse efectivamente a las políticas como públicas.

En ese sentido, se vislumbra también que dichos actores consideran que no han existido estrictamente PP en materia de ES²⁹, argumentando que durante las etapas de formulación y reformulación de las mismas la participación de la comunidad académica ha sido exigua, y que aún a pesar de los pocos espacios en donde han podido expresar sus sugerencias, éstas no se han visto reflejadas en las decisiones finales de los gobiernos.

En segundo lugar, se concluye que las políticas en dicha materia han sido pensadas y elaboradas fundamentalmente desde los gobiernos de turno, y esto en esencia no es malo siempre y cuando esas PP logren dar cuenta de las soluciones que espera la comunidad; pero frente a ello, algunos actores estratégicos consideran que las acciones emprendidas por los gobiernos no han sido pertinentes. Claro está, exceptuando a la PP de autonomía, ante la cual se ha generado un consenso sobre su construcción participativa.

Por ende, se plantea en esta investigación que sería mejor contar en el proceso con una mayor coordinación y colaboración entre las autoridades gubernamentales y las

²⁹ Comparar con los anexos 3, 4 y 5.

comunidades académicas para la construcción de las PP en materia de ES; con el objetivo no sólo de aprovechar, primero, los conocimientos tanto prácticos como teóricos con los que cuenta la academia sobre dicha materia sino, segundo, de lograr una institucionalización más sólida de las políticas y así garantizar en alguna medida el éxito de las mismas y su mejor aplicabilidad.

En tercer lugar, se evidencia que las narrativas internacionales realizadas por diversos organismos multilaterales influyen con gran fuerza en las decisiones tomadas al interior del país en materia de ES. Esto en virtud a que, como se evidenció a lo largo del trabajo, muchas de las sugerencias realizadas por los mismos se ven plasmadas dentro de las leyes, decretos, regulaciones, entre otras herramientas, construidas sobre todo para los campos de financiación, como por ejemplo la subvención a la demanda, y de regulación de la calidad, a través de la creación de los sistemas de acreditación.

Adicional a lo anterior, se afirma que las preciadadas políticas sí han constituido una política de Estado gracias a su perdurabilidad en el tiempo. Empero, cabe anotar que esa política de Estado no fue estructurada ni pensada desde el principio como tal. Por dicha razón se sugiere la planificación de una política a largo plazo que responda a las nuevas necesidades del país, un país que va a entrar en una nueva era, la de un posacuerdo de paz, en la cual la comunidad académica esta llamada a ejercer su función social como reestructuradora, por medio de procesos críticos, de la nueva sociedad.

Por último, pero no menos importante, se añade que como corolario de la presente investigación quedan varias cosas por hacer sobre la mesa: 1.) Abordar, como se quiso en principio, el análisis de los nuevos lineamientos brindados por el CESU en materia de PP, y 2.) Realizar un estudio más detallado de los cambios en la noción de educación superior a lo largo de las dos últimas décadas. Esto en razón de la ambigüedad que se presentó durante los cambios de gobierno frente al mismo y que se pueden evidenciar como conclusión de este trabajo, dado que en algunas ocasiones se toma una acepción amplia de la ES que recoge tanto a la educación universitaria, como a la técnica y tecnológica (como es el caso del gobierno de Pastrana hacia adelante) y en otros se alude a la educación universitaria como el todo de la educación superior.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial. (1995). *Educación Superior: Las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. Disponible en: <http://firgoa.usc.es/drupal/files/010-1344Sp.pdf>

Consejo Nacional de Educación Superior. (2014). *Acuerdo por lo superior 2034: Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz*. Bogotá: Consejo Nacional de Educación Superior. Disponible en: http://www.dialogoeducacionsuperior.edu.co/1750/articles-319917_recurso_1.pdf

Derrida, J. (2002). *La universidad sin condición*. Madrid: Editorial Trotta S.A.

Kant, I. (1855). *Traité de pedagogie*. Bogotá: Ediciones Rosaristas. Disponible en: <http://www.carlosmaldonado.org/articulos/KANT.pdf>

Martínez, A. (2004). *De la escuela expansiva a la escuela competitiva: Dos modos de modernización en América Latina*. Bogotá: Antrophos Editorial.

OCDE., Banco Mundial. (2012). *Evaluaciones de políticas nacionales de educación: La educación superior en Colombia*. OCDE, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264180710-es>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011). *Construcción de políticas públicas participativas: El caso del consejo de política social de Cartagena 2008-2010*. Bogotá: PNUD. Disponible en: http://pnud.org.co/img_upload/36353463616361636163616361636163/Construccion_de_Políticas_Publicas_Participativas.PDF

Roth, A. (2002). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Stiglitz, J. (2003a). *Globalization and its discontents*. New York: W. W. N O R T O N & COMPANY. Disponible en: https://www.uploady.com/#!/download/sYCBKYWX3LE/W6MrktI_wh8UgujX

Vargas, A. (1994). *Participación social, planeación y desarrollo regional*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia

Capítulos de libros

Arango, R. (2013). La educación superior en el orden democrático constitucional. En L, Orozco (Comp.), *La educación superior: retos y perspectivas* (págs. 201-251). Bogotá: Ediciones Uniandes.

Caballero, C. Herrera, O. (2013). El financiamiento de la educación superior en Colombia. En L, Orozco (Comp.), *La educación superior: retos y perspectivas* (págs. 121-181). Bogotá: Ediciones Uniandes.

Constaín, J. (2012). Una nueva educación para una nueva civilización. En C, Holmes y M, Torres (Eds.), *Contribución de la Universidad del Rosario al debate sobre educación superior en Colombia* (págs. 447-454). Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

FECODE. (Octubre, 1987). Fines de la educación. En *Educación y Cultura* (págs. 132-134). Bogotá: FECODE.

Gaviria, A. Páez, G. Toro, J. (2013). Cobertura y calidad en la educación superior en Colombia. En L, Orozco (Comp.), *La educación superior: retos y perspectivas* (págs. 79-121). Bogotá: Ediciones Uniandes.

- González, L. (2012). Flexibilidad de la educación superior en Colombia. Ausencia de pasarelas y rutas alternativas de formación. En C, Holmes y M, Torres (Eds.), *Contribución de la Universidad del Rosario al debate sobre educación superior en Colombia* (págs. 231-248). Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Hoyos, M. Flechas, J. (2013). El movimiento estudiantil frente a la reforma a la educación superior en Colombia. En L, Orozco (Comp.), *La educación superior: retos y perspectivas* (págs. 483-532). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Langebaek, C. (2013). Cobertura y calidad en la educación superior en Colombia. En L, Orozco (Comp.), *La educación superior: retos y perspectivas* (págs. 379-418). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Linares, P. (2001). El ejercicio responsable de la autonomía universitaria, una estrategia para la consolidación de la ética pública. En L, Orozco (Comp.), *Educación superior: desafío global y respuesta nacional – tomo II* (págs. 34-47). Bogotá: Universidad de los Andes y Alfaomega S.A.
- Montoya, J. Escallón, E. (2013). La calidad en la educación superior: ¿Recursos, actividades o resultados?. En L, Orozco (Comp.), *La educación superior: retos y perspectivas* (págs. 419-446). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Ossa Escobar, C. (2003). El control fiscal a las universidades estatales. En D, Mera (Coord.), *Examen a la Educación Superior Pública: Presupuesto, eficiencia relativa, equidad social y gobernabilidad*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Orozco, L. (2001). Aportes para una política de Estado en materia de Educación Superior. En L, Orozco (Comp.), *Educación superior: desafío global y respuesta nacional – tomo I* (págs. 17-32). Bogotá: Universidad de los Andes y Alfaomega S.A.

_____ (2013). Tendencias de las políticas públicas en materia de educación superior. En L, Orozco (Comp.), *La educación superior: retos y perspectivas* (págs. 31-79). Bogotá: Ediciones Uniandes.

Salah, G. (2001). Autonomía universitaria. En L, Orozco (Comp.), *Educación superior: desafío global y respuesta nacional – tomo II* (págs. 19-32). Bogotá: Universidad de los Andes y Alfaomega S.A.

Vallejo, C. (2001). Calidad en la educación superior en Colombia. En L, Orozco (Comp.), *Educación superior: desafío global y respuesta nacional – tomo II* (págs. 3-18). Bogotá: Universidad de los Andes y Alfaomega S.A.

Villamil, C. (2005). Alcance de la autonomía universitaria en Colombia, 1980-2002: Una reflexión desde la evolución legislativa y jurisprudencia. En B, Levy y P, Gentili (Comps.), *Espacio público y privatización del conocimiento: Estudios sobre políticas universitarias en América Latina* (págs. 205-257). Buenos Aires: CLACSO.

Publicaciones periódicas académicas

Misas, G. (2011). La Financiación de la educación superior en América Latina: Un análisis de caso 1990-2008. *Análisis Político*, (72), 61-81.

Oszlak, O. O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *REDES*, 2 (4), 99-128.

Portes, A. (2006). Instituciones y Desarrollo: Una revisión conceptual. *Cuadernos de Economía*, 25 (45), 13-52.

Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto de “política pública”. *Desafíos*, (20), 149-187.

Publicaciones periódicas no académicas

El Espectador. (2013, 20 de septiembre). La suerte de la universidad pública. *El Espectador*.

Disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/editorial/suerte-de-universidad-publica-articulo-447804>

Gutierrez, C. (2001, 9 de noviembre). La resurrección del movimiento estudiantil. *El Espectador*. Disponible en:

<http://www.elespectador.com/noticias/actualidad/vivir/resurreccion-del-movimiento-estudiantil-articulo-310381>

Restrepo, R. (2011, 27 de noviembre). Dos analistas de posiciones encontradas debaten sobre la educación superior. *Revista Arcadia*. Disponible en:

<http://www.revistaarcadia.com/Imprimir.aspx?idItem=26654>

Revista Semana. (2014, 06 de diciembre). Universidades: una crisis a punto de explotar.

Revista Semana. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/universidades-una-crisis-punto-de-explotar/411398-3>

Otras publicaciones

Atcon, R. (2005). La universidad latinoamericana. Clave para un enfoque conjunto del desarrollo social, económico y educativo en América Latina. Documento de trabajo N° 4. Bogotá: Rectoría de la Universidad Nacional de Colombia.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (2004). Documento CONPES 81. Consolidación del sistema nacional de formación para el trabajo en Colombia.

(2005). Documento CONPES 3360. Fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica en Colombia.

Corte Constitucional (1993). Sentencia T-423.

Corte Constitucional (1997). Sentencia C-220.

Decreto 0110. (1994, enero 14). Por el cual se establecen criterios para la inspección y vigilancia respecto a los derechos pecuniarios en las instituciones de educación superior de carácter privado. Diario Oficial, enero 17, 1994.

Decreto 1295. (2010, abril 20). Por el cual se reglamenta el registro calificado de que trata la Ley 1188 de 2008 y la oferta y desarrollo de programas académicos de educación superior.

Decreto 1306. (2009, abril 17). Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional, y se determinan las funciones de sus dependencias.

Decreto 1781. (2003, junio 26). Por el cual se reglamentan los Exámenes de Estado de Calidad de la Educación Superior, ECAES, de los estudiantes de los programas académicos de pregrado.

Decreto 2230. (2003, agosto 8). Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional, y se dictan otras disposiciones.

Decreto 2566. (2003, septiembre 10). Por el cual se establecen las condiciones mínimas de calidad y demás requisitos para el ofrecimiento y desarrollo de programas académicos de educación superior y se dictan otras disposiciones.

Decreto 3963. (2009, octubre 14). Por el cual se reglamenta el Examen de Estado de Calidad de la Educación Superior.

Decreto 4216. (2009, octubre 30). Por el cual se modifica el Decreto 3963 de 2009 “Por el cual se reglamenta el Examen de Estado de Calidad de la Educación Superior.

Decreto 80. (1980, enero 22). Por el cual se organiza el sistema de educación postsecundaria.

Departamento Nacional de Planeación. (1991). Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994 La revolución pacífica.

_____ (1994). Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998 Un salto a lo social.

_____ (1998). Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 Cambio para construir la paz.

_____ (2002). Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 Hacia un Estado Comunitario.

_____ (2006). Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 Estado comunitario: Desarrollo para todos.

_____ (2010). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2010 Prosperidad para todos.

Federación de Estudiantes Universitarios [FEU]. (2014). Tesis sobre movimiento estudiantil colombiano: Hacia la organización estudiantil unitaria – IV congreso FEU. Disponible en: <http://www.feucolombia.co/index.php/iv-congreso/163-tesis-sobre-movimiento-estudiantil-colombiano-hacia-la-organizacion-estudiantil-unitaria-iv-congreso-feu>

Hernández, P. (2013). Construir política pública: Por una educación digna para todas y todos. Y por una ley alternativa de la educación superior colombiana. Versión presentada en la Universidad de Antioquia. Presentación en Power Point.

Hoyos, G. Participación del estado, de la comunidad académica y de la sociedad en el mejoramiento de la calidad de la educación superior. Disponible en: http://www.mineduacion.gov.co/CNA/1741/articles-186502_doc_academico4.pdf

Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior [ICFES]. (2001). Bases para una política de Estado en materia de Educación Superior. Bogotá: ICFES.

Ley 115. Por la cual se expide la ley general de educación. (1994, febrero 8).

Ley 1188. Por la cual se regula el registro calificado de programas de educación superior y se dictan otras disposiciones (2008, abril 25).

Ley 1324. Por la cual se fijan parámetros y criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación, se dictan normas para el fomento de una cultura de la evaluación, en procura de facilitar la inspección y vigilancia del Estado y se transforma el Icfes. (2009, julio 13).

Ley 30. Por el cual se organiza el servicio público de la Educación Superior. (1992, diciembre 28).

Ley 749. Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica, y se dictan otras disposiciones. (2002, julio 19).

Ministerio de Educación Nacional. (2006). Plan Decenal de Educación.

_____ (1996). Plan Decenal de Educación.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (1997). El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad - Informe final. Bogotá: Editolaser S.A.

Múnera, L. (2005). ¿Hacia dónde va la universidad pública? Tendencias globales en política pública para la educación superior. Disponible en: <http://firgoa.usc.es/drupal/node/20705>

_____ (2011). El XYZ de la Reforma a la Ley 30 de 1992. Disponible en: <http://www.fenalprou.org.co/debate-ley-30/academia/352-ley-de-educacion-superior.html>

Múnera, L., Mora, A. (2014). Complejo de superioridad (la política pública de la educación terciaria). Disponible en: http://palabrasalmargen.com/index.php/articulos/nacional/item/complejo-de-superioridad-la-politica-publica-para-la-educacion-terciaria?category_id=297

Resolución N° 4646. (2006, Agosto 15). Ministerio de Educación Nacional, (Por la cual se reglamenta el Sistema de Universidades del Estado).

Resolución N° 737. (2008, Febrero 14). Ministerio de Educación Nacional, (Por el cual se organiza la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior –CONACES- y se dictan otras disposiciones).

Roth, A. (2008). Los procesos de cambios en las políticas públicas de educación superior en América Latina desde una perspectiva comparada. Disponible en: <http://www.fenalprou.org.co/pipe/90-pipe/359-los-procesos-de-cambios-en-las-politicas-publicas-de-educacion-superior-en-america-latina-desde-una-perspectiva-comparada1.html>

Salmi, J. (2013). La Urgencia de Ir Adelante: Perspectivas desde la Experiencia Internacional para la Transformación de la Educación Superior en Colombia.

Santamaria, R. (2011). La importancia del movimiento estudiantil en las transformaciones sociales y constitucionales. Ponencia. Disponible en: http://www.urosario.edu.co/Subsitio/Foros-de-Reforma-a-la-Educacion-Superior/Documentos/Ponencia_movimientos-estudiantiles-Richard-Santama.docx.

Stiglitz, J. (2003b). El descontento con la globalización. Disponible en: <http://www.cronicon.net/paginas/Documentos/paq2/No.28.PDF>

UNESCO. (1997). Recomendación relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior. Paris: UNESCO. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001604/160495s.pdf>

UNESCO. (1998). Conferencia Mundial sobre la Educación Superior “Educación Superior en el Siglo XXI”, Informe Final. Paris: UNESCO. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001163/116345s.pdf>

UNESCO. (2009). Conferencia Mundial sobre la Educación Superior: La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para e cambio social y el desarrollo. Paris: UNESCO. Disponible en: http://www.unesco.org/education/WCHE2009/comunicado_es.pdf

Vargas, A. (2004, Abril 23). La seguridad democrática cojea. Disponible en: <http://alainet.org/active/6024&lang=es>

Yepes, J.C. (2014). *Retos y dilemas de la educación superior pública en Colombia (procesos de transformación en los últimos cinco lustros)*. (Tesis de Doctorado).

Entrevistas

Entrevista realizada a Álvarez, A. (2014, 04 de diciembre). Rector, Instituto Pedagógico Nacional, Bogotá.

Entrevista realizada a Ariza, N. (2014, 23 de diciembre). Viceministra de Educación Superior, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá.

Entrevista realizada a Hernández, P. (2015, 03 de enero). Presidente de ASPU Nacional, Asociación Nacional de Profesores Universitarios, Bogotá.

Entrevista realizada a Yepes, J.C. (2014, 05 de diciembre). Integrante del CESU, Consejo Nacional de Educación Superior, Bogotá.

ANEXOS

Anexo 1. Herramienta. Guía para las entrevistas.

Fecha:

Lugar:

Entrevistador:

Entrevistado:

Descripción del entrevistado:

<i>Periodo</i>	<i>Tema</i>	<i>Pregunta</i>
1992 - 2011	Reconocimiento de una política pública	1. La Ley 30 de 1992 organiza el servicio público de la Educación Superior. ¿Considera usted que desde su implementación hasta el presente ha existido una política pública para la Educación Superior en Colombia? ¿Por qué?
		2. Si la Ley 30 de 1992 no condujo a diseñar y desarrollar una política pública para la Educación Superior en Colombia, ¿mediante qué mecanismos de política se han tomado las decisiones en materia de Educación Superior durante este período? ¿Por qué?
	Identificación de una política de Estado	3. Entendiendo como política de Estado aquella inmune al cambio de los gobiernos, ¿Considera usted que la política pública en materia de educación superior es de Estado? ¿Por qué?
	Objetivos	4. ¿Cuáles son los aspectos más relevantes de esa política en Educación Superior? ¿Por qué?
	Actores	5. ¿En su opinión cuáles han sido los actores principales en la construcción y adecuación permanente de la política pública en Educación Superior en nuestro país?
6. ¿De qué forma los actores considerados por Usted han delineado la política pública en Educación Superior?		
	Contexto - necesidades	7. ¿Considera usted que la actual política pública de Educación Superior responde a las necesidades del país? ¿Por qué?
2012 - 2014	Construcción participativa - Visibilización de una política pública (¿de Estado?) existente	8. En los años 2010 y 2011 el Gobierno Nacional emprendió un proceso fallido de reforma a la Ley 30 de 1992. Desde el 2012, a través del CESU, órgano asesor del Ministerio de Educación Nacional, promovió un proceso de construcción de una política pública de Educación Superior que culminó en el Acuerdo por lo Superior 2034. ¿En su opinión qué aspectos contenidos en éste documento modifican la política pública actual? ¿Cuáles se mantienen?
9. ¿Considera participativa la construcción del Acuerdo por lo Superior 2034? ¿Por qué?		
10. ¿Para usted, cuál debe ser el mecanismo de construcción de una política pública en educación superior?		
Contexto - necesidades		11. ¿En su opinión, qué temas debe contener, necesaria e imprescindiblemente, una reforma a la política pública de Educación Superior en Colombia? ¿Por qué?
	Contexto y narrativas internacionales	12. ¿En su opinión, la influencia de los organismos multilaterales es decisiva para la definición de las políticas públicas de educación superior en Colombia? ¿Cómo lo hacen?

Anexo 2. Entrevista. Natalia Ariza – Viceministra de Educación Superior.

Fecha: 23 de diciembre de 2014

Lugar: Despacho del Viceministerio de Educación Superior

Entrevistador: Salomé Burbano Delgadillo

Entrevistado: Natalia Ariza Ramirez

Descripción del entrevistado: Viceministra de Educación Superior

Salomé Burbano (S.B.): Buenas tardes Señora Viceministra. Le agradezco el tiempo dedicado para esta entrevista. En primer lugar, quisiera preguntarle si ¿usted piensa que ha existido, desde 1992 hasta el momento, una política pública en materia de educación superior?

Natalia Ariza (N.A.): Bueno, sí, en realidad digamos que hay una jerarquía en la reglamentación, por decirlo así; existen las leyes, después vienen las reglamentaciones y vienen los documentos de política. Yo creo que, en términos generales, hay una política pública arraigada fuertemente, pero es conveniente aclarar que ninguna política puede volverse ley, ni ningún reglamento o decreto se vuelve ley. Tal vez lo que sí ocurre es que reglamentos y políticas duran en el tiempo y se establecen ya como espectros, digamos sobre los cuales andamos todos, pero pues básicamente lo que persiguen son unos focos y unos enfoques que se dan en cada momento de la historia.

Entonces, si por ejemplo nos vamos al tema de financiamiento, pues ahí sí que al contrario, yo digo que casi no se ha hecho política pública frente a ese tema. No hay una política clara, más que una regla general dada por la Ley 30 de cómo se reparten los recursos de financiamiento en el país para las universidades públicas. Ahí, en términos generales, ves que en esas transferencias no media nada, no media un plan de acción, no media un acuerdo de desempeño, nada. La Ley dice “usted le da tanto a las universidades y ellas reciben eso”; es más, se podría pensar que pueden recibir más recursos, porque la Ley solo establece cual es el mínimo. Pero, en términos generales, dada la dimensión de los recursos y de la estructura un poco inelástica o inflexible que tiene la financiación, no hay cómo dejar más recursos para la educación superior; ese margen adicional podría ser un elemento que permitiría hacer más política pública, y qué quiero decir yo “nosotros queremos fortalecer la educación en las ciencias básicas” y entonces yo tengo un recurso específico que se va para ciencias básicas y no se va para el resto. Rara vez se ha visto un proceso en el que se pueda establecer un tipo de política y eso sí se podría llamar política pública.

En otros aspectos como, por ejemplo, el de calidad, claro, se ha establecido un sistema de acreditación de calidad, de mejoramiento de la calidad y ese sistema pues, en sí, está dado por decreto; eso hace línea con unas políticas públicas y todo por ende se ha permeado todo el sistema de calidad. Lo cual a mi me parece muy bueno, porque el sistema de calidad garantiza unos mínimos. Entonces, hoy en día, algunas instituciones de educación superior dicen “pero bueno los lineamientos de calidad pueden estarse introduciendo ya en los aspectos de la autonomía universitaria”, porque en la calidad se dice “usted debe dar un programa así y los mínimos deben ser así”; pero siempre hay que tener cuidado porque son los mínimos y además es un esquema que ha generado en toda la comunidad una aceptación. Entonces, eso puede llegarse a ver como una ley, pero eso en realidad no es una ley, tan no es una ley que cuando comenzaba, hace año dí tu 2000 2002, universidades como la Universidad Nacional de Colombia estaban tratando de establecer su propio sistema de autoevaluación, ellos no querían entrar en el sistema de aseguramiento de la calidad que este Ministerio había creado, y hoy pues son autónomos.

Hoy que es lo que pasa, sancionamos a las instituciones por no cumplir con esos parámetros básicos; eso no quiere decir que no puedan cambiar porque están dados en la reglamentación, pero son cada vez más fuertes y entonces se asumen mucho más como elementos que están en la ley.

S.B.: En ese sentido ¿se podría hablar de una política de Estado no planeada, pero que ha trascendido en el tiempo?

N.A.: En el tema de calidad, sí. El tema de calidad, que comprende el de aseguramiento de la calidad se ha gestado como política de Estado y ha ido asumiendo una aceptación muy grande entre toda la comunidad. De tal manera que es el mismo académico, son pares académicos los que sostienen todos los conceptos en torno a la calidad. Entonces yo creo que hay un proceso interesante que se asume (...) incluso yo creo que algunos elementos de calidad por ahí están metidos en una que otra ley, o se han ido metiendo. Son cosas de reglamentación que de pronto saltan a temas de calidad, pero sí ha habido como una política de Estado y es de Estado, no es de gobierno ni es del Ministerio, sino del Estado colombiano y el sistema educativo colombiano el que ha ido aceptándolo.

S.B.: Y ¿Quiénes considera usted que han sido los actores más preponderantes en la construcción de este tipo de políticas a partir de 1992?

N.A.: Bueno, este es un sector que tiene una organización gremial interesante, tiene a ASCUN, además tiene algo muy interesante que la Ley 30 creó y es el Sistema Universitario Estatal (SUE), y yo creo que ellos han sido unos actores importantes, han permanecido en el tiempo y están debidamente organizados y tienen legitimidad en el sector; entonces ellos han impulsado mucho los procesos de cambio y de transformación legal que ha tenido el sector. Por otro lado, de todas formas tenemos un sistema consolidado. El Ministerio de Educación Nacional es uno de esos ministerios con fuerza y uno también tiene que saber que hay una institucionalidad, bastante mejor posicionada y otra no tanto, pero este Ministerio ha ejercido con un liderazgo importante todos los procesos para establecer los lineamientos básicos y las leyes, y también de establecer, primero, la reglamentación y, segundo, los lineamientos de política. Entonces creo que eso ha aportado bastante al sector, porque en términos generales estamos muy organizados y tiene un ámbito de diálogo muy grande.

Ahora, también se le han pensado instituciones fuertes al sistema como el CESU que, como bien sabes, es un órgano consultivo que creo que permanece en el tiempo y es bien interesante; eso tiene un sistema de elección de sus miembros, tiene una periodicidad en sus sesiones, en algunos momentos ha estado más abajo y en otros más arriba, pero en términos generales el sector es un sector organizado. Hay una organización que se reconoce y unos espacios de diálogo que se tienen. Ahora, otra parte del sector que son ya los estamentos, a veces los profesores otras los estudiantes, pues alegan no tener suficientes espacios para discutir la política; pero yo sí pienso, como Viceministra, que en los últimos 3 años la participación de los estudiantes aunque es pequeña se siente dentro del sector. Entonces, por ejemplo, ellos hacen parte del consejo superior universitario y allí tienen voz, voto, y por ahí pueden canalizar todas sus dudas. Yo tengo contacto directo con estudiantes.

También hay organizaciones como FENARES, la MANE que, entre otras, por diversos canales hacen conocer su perspectiva, sus opiniones; así que bueno puede ser o no provisto por el Estado, pero realmente es un sector que se presta mucho para la organización, entonces, en este sentido, ha habido una participación muy amplia y por lo tanto muchas personas que han hecho parte del proceso de construcción de lo que hoy es la política de educación superior.

S.B.: Dentro de ese contexto, quisiera saber usted qué piensa frente a las afirmaciones de diferentes actores representativos de la comunidad académica, quienes mencionan que aunque han existido algunos espacios de participación, sus sugerencias no han sido tomadas en cuenta

N.A.: Eso es como todo, o sea el *Acuerdo por lo Superior* es un documento que saca un grupo de trabajo que es el Consejo Nacional de Educación Superior, entonces intentan hacer lo más participativo posible el proceso, hay todo un conjunto de actas donde se recogen y tocaría entrar a revisar si realmente lo que dicen esas actas de todo lo que se dijo en esas reuniones no quedó contemplado en el documento final. Puede ser que una posición específica no haya quedado contemplada y eso para ese grupo de personas lo hace ilegítimo; pero, pues básicamente esto es porque en el fondo hay ciertas posiciones o argumentos que señalan que la educación superior hoy sostiene un modelo económico y tendría que cambiar el modelo económico y, por tanto, el modelo de educación superior para que fuera una propuesta viable para ellos. Pero esto es solo un sector, y por ende una sola propuesta que todavía no ha tenido incidencia sobre el modelo económico y

entonces no estamos pretendiendo cambiar totalmente ese proceso, y pues pueden no sentirse incluidos allí, pero pues como todo, y como las democracias.

Ahora, el *Acuerdo 2034* no es un documento de política. Es un documento con una propuesta de política, pero esa propuesta de política para que llegue a ser una política tiene que estar consignada en los documentos que legalmente hacen que el Estado tenga una política en estricto sentido. Por ejemplo, puede llegar a ser un documento avalado por el Ministerio que se llame como “política plan decenal de educación” o “COMPES de educación”, o “plan de desarrollo de educación” o “ley de educación”, es decir, un documento tiene que contemplarlo. Este documento está a nivel de propuesta de política, con el fin de crear unos lineamientos. Porque la política qué es, la política son una serie de lineamientos que persiguen que unas acciones tengan un enfoque y tengan unos retos y unas metas; entonces ellos proponen, oiga, “la política de este país en educación superior debería ir por acá y debería estar enfocada en esto”. Pero, claramente, digamos cuando uno dice “tumar el *Acuerdo por lo Superior*”, no significa necesariamente que estemos tumbando lo que está haciendo el Gobierno, porque el Gobierno hoy no ha asumido el documento *2034* como ya una política, sino como una propuesta.

Nosotros hemos venido recogiendo como Gobierno algunas de las propuestas que allí están planteadas y próximamente en el Plan de Desarrollo podrás ver que algunas, las más fundamentales, nosotros las acogimos porque lo que sí es cierto que si bien ese no es un documento de ya de política, nosotros sí lo validamos como una propuesta interesante de la que podemos tomar muchos elementos.

S.B.: Y, para finalizar, me gustaría preguntarle ¿qué elementos considera pertinentes para incluir dentro de la nueva política que pretende reestructurar lo que ya existe en materia de educación superior?

N.A.: Bueno, lo primero es que este país como viene avanzando ostensiblemente yo creo que la educación superior no se puede quedar atrás y la calidad de la educación superior debe aumentarse en una manera bastante dinámica. Hemos tenido bastantes avances en materia de cobertura, pero no debemos dejar de lado y debemos hacer un esfuerzo muy grande porque toda esa cobertura que hemos ido logrando vaya mejorando su nivel de calidad, eso para mí es fundamental.

Por otro lado, dadas las condiciones de nuestro país, que todavía no hay acceso para todo el mundo, que las universidades de todas formas tienen ciertas características, yo diría que garantizar una sostenibilidad financiera, ver cuál es la mejor manera de financiarlas es algo que nos debemos estar preguntando todo el tiempo; esto porque no solo se trata de tener un discurso entre lo que debe ser la educación superior, es decir, si debe ser pública porque es un servicio público, o que debe si debe prestarla una entidad pública o una entidad privada, sino que también debe provenir de las necesidades de las personas y de las estructuras sociales, entonces OK si vamos a tener un sistema de subsidios de la demanda, es decir, vamos a patrocinar matriculas pues ojalá se aprovechen esas matriculas y toda esa estructura.

Porque lo que hoy hemos dicho es “no sabemos qué tipo de universidad queremos, la universidad se forma así no más, pero patrocinamos cualquier tipo de educación”, entonces, claro, hay unas instituciones que son más económicas, pero la educación de calidad cuesta y, por tanto, no sé si es una ganancia para nosotros estar financiando mucha educación de bajo nivel, es decir de bajo costo, olvidándonos que si queremos una educación de calidad deberíamos establecer unos mínimos y que esos mínimos se compadezcan con esa matrícula, y ahí sí entrar a mirar cuál es la forma de financiar; pero no propiciar un sistema de baja calidad.

Ahí hay unas grandes preguntas que hacerse. Hay que hacerse preguntas frente a la estructura de la educación superior en Colombia, frente a lo que yo creo que nosotros hemos negado durante la historia de Colombia, el hecho de que un país debe tener un sistema de formación profesional, basado en competencias laborales. Nosotros valoramos aquí muy poco la educación técnica y tecnológica, porque además la mantenemos un nivel muy bajo; entonces aquí la educación técnica y tecnológica es mala, es pa' pobres, es para ganarse muy poquito, y entonces todas esas variables hay que transformarlas. Porque la educación técnica y tecnológica no es una educación de educación de obreros baratos, es una educación que nos pone al nivel de la

productividad, al nivel de lo que tenemos que hacer en muchos años; y hay otras que son disciplinares, entonces tenemos los abogados, los médicos, los economistas, pero necesitamos también surtir a este país de profesionales y de capital humano que nos haga crecer económicamente.

Claro, eso es un discurso que hago en el marco de un sistema capitalista, pero pues es el sistema en el que creo y en el que sustentaría una política en la que se entienda que realmente nosotros necesitamos producir, trabajar y, al mismo tiempo, recibir una educación que sea fin en sí misma, es decir, no que la educación “me sirve para trabajar y por eso hay que darme educación”, sino que la educación me puede servir simplemente para desarrollarme como ser humano. Pero esas dos cosas no son contradictorias en un mismo modelo de formación profesional, que me haga crecer como profesional, tener un trabajo y no solo recibir formación disciplinar de bajo nivel. Entonces yo creo que ese es un tema que tenemos que estructurar muy bien y asimismo un nuevo sistema. Y, por último, generar un cierre de brechas regionales.

S.B.: De nuevo, mil gracias por su tiempo Señora Viceministra.

Anexo 3. Entrevista. Juan Carlos Yepes – Integrante del CESU.

Fecha: 05 de diciembre de 2014

Lugar: Sede de la Asociación Sindical de Profesores Universitarios (ASPU)

Entrevistador: Salomé Burbano Delgadillo

Entrevistado: Juan Carlos Yepes Ocampo

Descripción del entrevistado: Doctor en políticas públicas de la Universidad Externado de Colombia, profesor titular de la Universidad de Caldas, representante profesoral en el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) e integrante de ASPU

Salomé Burbano (S.B.): Buenas tardes Juan Carlos, de antemano agradezco tu tiempo y disposición. Como bien sabes, quisiera hacerte unas preguntas sobre lo que se ha constituido como la política pública en educación superior desde 1991 hasta el momento, y lo que la misma ha implicado. En ese sentido, me gustaría saber si ¿consideras que desde 1992 hasta el momento ha existido una política pública en esta materia?

Juan Carlos Yepes (J.C.Y): Bueno Salomé, lo primero pues, aparte de decirte que me parece de vital importancia que se estén haciendo trabajos de esta naturaleza porque considero que la investigación con los resultados que produce en materia de conocimiento, es una de las posibilidades más claras de transformar las realidades que tenemos no solamente en Colombia y en Latino América, sino en el mundo.

Frente a tu pregunta en particular es importante tener presente que a partir de 1991 el país comienza a transformarse; la Constitución Política incluye unas nuevas reglas de juego que si bien han sido criticadas por muchos sectores, también hay que valorar unos elementos o componentes centrales que han logrado que el país cambie. Específicamente desde la concepción del Estado Social de Derecho se han incorporado nuevos elementos que no son ajenos al mundo de la educación superior. En tal virtud, yo considero que a partir de esa Constitución y con el desarrollo de la categoría esencial de la autonomía universitaria se abre un espacio para que sean los actores fundamentales del sistema educativo, que ha sido mal concebido en este país y mal llevado a la práctica, los que protagonicen el diseño de la política o el trazado de directrices que tienen que definir el destino del sector educativo de ese nivel.

Entonces, sí considero que a partir de ese año se abre una oportunidad enorme y con la Ley 30 del 92 que si bien no es una política pública sí cambia lo que teníamos de reglas de juego a partir del Decreto-Ley 80 del 80; ahí se marca un hito que establece un mojón en la historia. Es decir, nos define un cambio importante.

Entonces, digamos que a partir de ahí sí se crea esa posibilidad real; pero yo soy de los que considera que política pública como tal, en el sentido estricto no se ha logrado construir todavía; estamos en ese proceso.

S.B.: Correcto. En esa medida, cuando mencionas que política pública en su sentido estricto no se ha logrado construir, quisiera saber ¿por qué no se ha logrado dar ese proceso hasta el momento?

J.C.Y.: Los argumentos que yo esgrimo en torno a ello en distintos espacios tienen que ver con que, primero, cuando uno se refiere a una política y se le coloca el adjetivo “pública” esa dimensión de lo público tendría que estar presente dentro de todas las fases de una política pública; que son diseño, implementación y evaluación, junto con todos los demás componentes que hacen parte de esos tres grandes ejes.

Entonces, cuando uno revisa si la política pública es “pública” encuentra que la evidencia desmiente ese tipo de formulaciones teóricas. Por lo tanto, tengo que afirmar que en Colombia la teoría de la política pública llega desde la década de los 90, ante todo en esta primera década del siglo 21, sobretodo en su primeros 10 años donde busca abrirse espacios para que se puedan materializar o llevar a la práctica, pero los avances son muy limitados y muy discretos y yo diría que no ha logrado ser pública la política pública de educación superior porque no ha incorporado varios elementos, uno de ellos es el diseño participativo – construcción colectiva, segundo, que todos los actores comprometidos dentro del sistema coadyuven al diseño mismo de

esa política, que en la implementación igual sean partícipes y que en los procesos de evaluación de impacto igual estén interviniendo todos los actores que tienen que ver.

Entonces, en síntesis, como este tipo de políticas han sido diseñadas más por grupos de élites, grupos reducidos que la piensan de una manera muy particular para lograr beneficios a ese grupo diminuto de población colombiana, yo digo que no hay política pública de educación superior; estamos intentando aproximar a su diseño pero nos falta mucho.

S.B.: En ese contexto, me gustaría preguntarte ¿si piensas que se han mantenido unas líneas de política muy fuertes, a pesar del cambio de gobiernos, en materia de educación superior, que a su vez hayan podido constituir una política de Estado?

J.C.Y.: Bueno, bien, más que de Estado tú lo has dicho muy claro, aquí lo que hay son unos hilos que conducen entre un gobierno y otro una política que se ha pensado para la educación superior, pero que corresponden precisamente a eso, a los afanes de cada uno de los gobiernos en sus cuatrienios y los dos últimos que han repetido por reelección presidencial, constituyéndose en un modelo incrementalista, donde se hacen pocos ajustes, pero de fondo el hilo estructural tiene lo mismo. Entonces es como intentar reformas que se constituyen en simples pinceladas que aparentan que todo cambia, pero en el fondo todo sigue igual. Así pues, coincido que más política de Estado estamos hablando de política de gobierno, que no responde en términos estructurales a lo que la ciudadanía demanda y el nuevo país exige, una sociedad diferente. Y entonces se mantienen unos hilos.

Cuando me preguntas qué elementos se sostienen en el tiempo, específicamente de los 90s hacia acá, criterios como la ampliación de cobertura siguen presentes, un descuido sustancial en materia de calidad que pareciera seguir siendo un criterio de exclusividad para las élites, porque quienes en este país acceden a los niveles altos de calidad son quienes tienen con qué costear sus estudios, pero no se ha adoptado una política que democratice el acceso a la educación de calidad en el nivel superior. Un tercer criterio tiene que ver con el eficientismo más que la eficiencia, eso desde el punto de vista teórico tiene una explicación y finalmente una tendencia desfinanciadora que ha obligado a las universidades a que pierdan su naturaleza pública y se estén ya convirtiendo en instituciones que a través de la búsqueda obligada, por la asfixia presupuestal, de recursos propios hayan trastocado sus mismos principios misionales y hoy entonces estén buscando entrar en las economías de mercado o, dígame bien, vendiendo conocimiento, lo que llamamos servicios de docencia, pero ante todo de investigación y extensión lo que a la postre se constituye en una simple y llana mercantilización del saber; llegando a una cosa que yo concluyo con mucha fortaleza y es que el valor de uso que deben hacer en las universidades (estoy hablando de las públicas, se constituye en un valor de cambio, es decir, en un bien transable. Esos son los ejes que yo puedo detectar claramente que se están registrando desde los 90s hacia acá, con políticas de gobierno más no de Estado y mucho menos políticas públicas.

S.B.: Y ¿por qué crees que se ha presentado ese fenómeno en el cual esas políticas no varían? ¿Por qué la sociedad, la comunidad estudiantil, los profesores e, inclusive, el mismo gobierno no han hecho nada por transformar la situación existente? Situación con la que actualmente el sector académico parece estar en desacuerdo

J.C.Y.: Bueno, hay algo que explica eso. Por un lado, los gobiernos no han hecho nada porque eso tiene una explicación bastante clara que se puede soportar teóricamente. De tradición, desde el nacimiento de Colombia como república, el ejercicio del poder político se ha llevado a cabo por los mismos, son las mismas familias, los mismos grupos de poder, las mismas élites económicas, quienes se transfieren el poder de generación en generación y periodo tras periodo. Estos son regímenes que desde la perspectiva democrática obedecen más a criterios autoritarios y autocráticos, que a criterios democráticos; de tal manera que no existe en términos reales un pluralismo político, en la posibilidad en la que distintos actores, es decir, actores diferentes a los convencionales, que por tradición han ejercido ese poder, puedan acceder a esos cargos de dirección.

Y eso tiene una connotación desde la educación superior muy importante y es que quienes se forman en las mejores instituciones de educación media y superior, y generalmente van al exterior a especializarse y a

realizar sus maestrías y doctorados, son los que en una especie de puerta giratoria se van transmitiendo el mando en Colombia y entonces nos ubicamos en un segundo asunto que yo diría que es la causa de esto: la institucionalidad política.

Yo no hablo de la institucionalidad económica, aunque es un factor de mucho peso; pero en mis clases yo digo “miren, no es la dimensión económica la que nos tiene en este asunto, siendo muy importante, no es el modelo económico neoliberal, es la dimensión de la institucionalidad política porque es en la política en donde se toman las grandes decisiones y te doy un ejemplo “un TLC dónde se define, en el Congreso de la República, no son los grupos económicos los que lo definen, ellos sí pueden ser actores o grupos de presión muy importantes, pero finalmente es en un Congreso, donde a través de leyes se definen temas como los tratados de libre comercio”.

Pero igual, se trazan muchos asuntos del país en la institucionalidad política y como hay fragilidad institucional, partidos y movimientos políticos débiles, y los grupos significativos de ciudadanos también con muy poco peso, eso conduce a que se presente ese fenómeno de la escasa o nula transformación de la educación superior para que llegásemos a políticas públicas reales. Y por qué es que las grandes masas, los grupos de estudiantes, padres de familia y grupos de interés que ven en la educación superior una posibilidad real de transformar sus condiciones de existencia no han logrado las pretensiones, porque efectivamente esa escasez de pluralismo que mencionaba antes impide que haya espacios para que intervengan con tal fortaleza y por tanto que ayuden o presionen mejor a los gobernantes de turno a incluir lo necesario para suscribir esas verdaderas políticas públicas.

Entonces eso se vuelve una circularidad viciosa donde el régimen y el sistema no permiten a otros llegar, reproduce las condiciones bajo las cuales ha estado funcionando la educación superior y otros sectores del país. Entonces, a eso considero que se debe fundamentalmente que no se hayan logrado esos cambios y la única alternativa que queda es, como he insistido, la movilización social y un ejemplo de ello nos lo dieron los estudiantes en 2011, cuando presionaron a un gobierno a retirar un proyecto de ley absolutamente antidemocrático y regresivo, y solamente esa movilización de multitudes podría empezar a transformar las cosas pero todavía estamos lejos de eso.

S.B.: Dentro de ese contexto y partiendo de la base de que no ha existido desde 1992 pluralismo en la construcción de esas políticas en educación superior, pero que para 1991 durante la construcción de la Ley 30, que se tomaría para este caso como una ley marco para esas políticas públicas que se han venido desarrollando con el paso de los años, si hubo mucha participación ¿consideras que la movilización si conduce efectivamente a una real inserción en la agenda de esos puntos álgidos para la educación superior?

J.C.Y.: Bueno, es importante precisar que en el 92 no existía un respaldo de la comunidad universitaria para reformar lo que era el Decreto-Ley 80 del 80 y también hubo oposición y muy fuerte. Y hay que recordar eso porque la historia nos sirve de ejemplo para ver cómo, en ocasiones, medidas que en apariencia pueden mejorar la condición de un sector y de todo un grupo poblacional que resulta afectado, en el fondo no resultan ser tan progresistas y ejemplos tenemos al día de hoy: lo que se propuso en 2011 fue rechazado. Y esto ha sido continuamente un tendencia de posturas que se oponen a esas reformas, entonces muchos recuerdan que cuando se iba a reformar el Decreto 80 del 80 hubo movimientos también de profesores y de comunidad universitaria en general rechazándolo, pero finalmente este hizo tránsito y llegó a lo que hoy tenemos.

Lo que ha faltado de fondo efectivamente es incorporar procesos participativos, donde se atienda a todo lo que cada uno de los actores tiene que ver; porque el asunto no es solo de los profesores, es también de estudiantes y de padres de familia, de los campesinos, los indígenas, las comunidades afro, los raizales, todos tenemos que hablar de educación superior en su conjunto. Entonces, cuando esos procesos no están enriquecidos de manera suficiente lo que obtenemos a la postre como balance no es lo mejor.

Hay un libro que habla muy bien de ese proceso de tránsito del Decreto 80 del 80 a la Ley 30 del 92, que se llama el “Libro Blanco” publicado por la Universidad de los Andes hace muy poco, donde Luis Enrique

Orozco Silva junto con otros coautores hablan muy bien de eso y en uno de esos fragmentos explica que precisamente han sido ante todo las élites las que se han encargado de diseñar la política pública. Entonces, aunque si bien hubo unos avances que no podemos desconocer como, por ejemplo, el incorporar la categoría de “entes autónomos” me parece un progreso sustancial para las universidades, que lo han venido vulnerando progresivamente; pero, en general, lo que hoy tenemos no es la mejor respuesta a los problemas estructurales del país.

S.B.: Para finalizar quisiera saber qué piensas tú, no solo como profesor, sino como representante del CESU, de lo que podría ser una política pública adecuada a las necesidades del país, adaptada al nuevo contexto y al que se espera de posconflicto, y de cómo debería responder la educación superior a eso.

J.C.Y.: Es muy interesante la pregunta por varias razones. La primera, Colombia se encuentra desde el punto de vista histórico atravesando un momento de inflexiones, es indudable que estamos en un quiebre, y yo soy de los que cree que el posconflicto lo tenemos a la vista ya, creo que estamos en el punto de no retorno, aquí vamos a lograr, dadas las circunstancias que se han presentado a avanzar de un estado de lucha armada, o una situación de conflicto armado, de confrontación bélica, a un estado de posconflicto. Aquí no podemos hablar de paz y son muchas las razones, porque la paz como decía Kant, la paz perpetua aunque él lo aspiraba eso es un imposible práctico, el conflicto siempre es consustancial a las sociedades o grupos humanos, pero pasar de un conflicto armado a una situación de posconflicto sí es posible, yo lo veo llegar.

Y ahí, inexorablemente las universidades tendrán que responder a ese reto, y yo por ser miembro del CESU se lo he dicho a rectores, a miembros del CESU donde están la Ministra, la Viceministra y los actores fundamentales, que la educación superior toda, instituciones de educación superior, es decir, ahí están las técnicas, tecnológicas y técnicas profesionales más la educación superior en sentido estricto, incluidos los posgrados tienen que adaptar sus currículos, sus propuestas académicas a ese nuevo espacio de posconflicto que vamos a tener.

¿Cómo pienso yo una política pública de educación superior? La pienso con un propósito fundamental y es educación de calidad para todos. Ahí está un ingrediente de lo público, porque lo público es a lo que todos tenemos acceso, lo público es lo que es abierto, lo que está expuesto o es transparente para que todos lo puedan ver; no podemos pensar en que algo público sea similar a los grupos clandestinos que definen el destino del país, o que las élites sigan construyendo la educación superior solo para unos cuantos, ese es el primer ingrediente: educación de alta calidad para todos y recuerdo lo que decía un banquero “aquí esto va a cambiar el día en el que todos los que tenemos gran poder económico nos veamos obligados a llevar a nuestros hijos a universidades públicas”. Es decir, donde ya no haya diferencia de si se cursa en una pública o una privada porque la calidad va a ser la misma, entonces ahí sí nos empezaremos a preocupar porque la calidad sea accesible a todos.

Y un segundo componente en una política pública es que ese diseño, esa construcción sea colectiva, colegiada, que todos hagamos parte de esas fases, del proceso mismo de la política pública y que eso que llamo yo la participación de múltiples actores con criterios pluralistas sea lo que la caracterice. Y ahí sí podríamos avanzar de una política pública a una real política de Estado que se mantenga en el tiempo, independiente de los gobiernos que estén de turno. Yo solo la veo desde ahí, en condiciones de igualdad, con calidad para todos y que se construya colectivamente. Así veo yo una política pública.

S.B.: En ese marco sería bueno saber ¿cómo todo ese proceso que ha emprendido el CESU desde 2011 para generar el Acuerdo por lo Superior 2034, en aras de generar una nueva política pública en materia de educación superior, ha sido un proceso participativo y/o colectivo?

J.C.Y.: Bueno, muy bien, que bueno que hayas tocado ese tema porque, como bien sabes, yo soy miembro de ese organismo. Entonces, este libro que produjo el CESU de 210 páginas que habla del *Acuerdo por lo Superior*, un horizonte pensado al 2034, es decir para los próximos 20 años, tiene un ingrediente interesante y es que la política pública tiene que ser pensada a largo plazo. Los chinos hoy, si tu revisas por qué han avanzado y por qué su población más o menos en un 50% está en la clase media, cuando hace 30 años estaba

en la pobreza absoluta, tienen unas prácticas en términos de planificación de futuro y es que los proyectos son a muy largo plazo, eso se puede revisar en la literatura, por ejemplo, de Nicolas Berggruen y Nathan Gardels quienes tienen un libro llamado *Gobernanza inteligente para el Siglo XXI*, donde explican muy bien la diferencia entre los chinos y los estadounidenses de hoy.

Entonces, yo quiero denotar con eso que hay unos elementos interesantes en la propuesta del CESU, por ejemplo, pensar a largo plazo, 20 años quizá no es mucho, uno debería estar pensándola a 50 años o más para inclusive las generaciones que vendrán. Pero la dificultad del texto del CESU es que se vuelve contradictorio; mientras logró incorporar gracias a la intervención de algunos de nosotros que la educación superior es un derecho y es un derecho fundamental, que debe ser garantizada en calidad para todos, luego en uno de los lineamientos del texto también dice que no, que la educación es un servicio. Entonces, cuando uno diferencia entre el concepto de derecho y servicio encuentra que son sustancialmente diferentes. Por lo cual, se puede evidenciar que el texto está lleno de muchísimas contradicciones y en términos de participación hubo muchísimos actores, incluidos los profesores universitarios, pero esto tuvo una dificultad y es que de todos esos aportes que se realizaron hubo un criterio de selectividad para incorporar solo lo que los redactaron el documento final consideraron era lo interesante y excluyeron muchísimas cosas. Te doy un solo ejemplo, la categoría de autonomía universitaria que es fundamental para la educación superior, estando en los borradores no quedó incorporada en el documento final.

Entonces, ahí hay un interés manifiesto de nuevo de afectar elementos esenciales de la educación superior, por lo que se vuelve un ejercicio de mucha teorización, dicen que intervinieron 33.000 personas, que hubo 430 documentos, que hubo “x” número de mesas de trabajo, en fin, lo que tú quieras. Entonces, eso da en apariencia un alto grado de participación, pero cuando tú participas y lo que tú dices, y lo que dicen otros y otros más, y se suman muchos, y de eso no queda nada, tú dices finalmente aquí no hubo participación, aquí hubo fue un llamado a que legitimáramos a través de unos procesos lo que unos cuantos quieren. Ahí está la gran dificultad.

Así pues, yo he escrito varios documentos de los cuales te proporcionaré dos de ellos, donde siendo miembro del CESU hago una crítica muy fuerte al proceso mismo y en último de noviembre 10, hace cerca de un mes, yo ya estoy de salida del CESU, les dejo unas reflexiones donde digo “vamos por mal camino y si queremos retomar esto para que apuntemos a una verdadera política pública, menciono uno de tantos caminos, pero afirmo que aquí no se está construyendo como debería ser una política pública”. Menciono unos criterios de viabilidad, la viabilidad técnica, la viabilidad administrativa, una viabilidad presupuestal y una de mucho interés, la viabilidad política. Entonces les estoy dando un ejemplo “si esto no se legitima con las comunidades académicas, con el pueblo colombiano en toda su diversidad y pluralidad, si no adquiere el respaldo, está llamada a fracasar”. Cualquiera de esas cuatro viabilidades que no se cumpla hace que la iniciativa fracase.

S.B.: Mil gracia Juan Carlos por tu valioso tiempo y ayuda.

Anexo 4. Entrevista. Alejandro Álvarez Gallego – Rector del Instituto Pedagógico Nacional.

Fecha: 04 de diciembre de 2014

Lugar: Instituto Pedagógico Nacional.

Entrevistador: Salomé Burbano Delgadillo y Francisco Burbano Vásquez

Entrevistado: Alejandro Álvarez Gallego

Descripción del entrevistado: Doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación, rector del Instituto Pedagógico Nacional y profesor de la Universidad Pedagógica Nacional.

Salomé Burbano (S.B.): Buen día Alejandro, en primer lugar, me gustaría saber si ¿consideras que desde 1992 y hasta el momento ha existido una política pública en educación superior?

Alejandro Álvarez (A.A.): Bueno, yo creo que ahí hay que hacer una precisión. Yo creo que ha habido política de Estado en estricto sentido, no solo la Ley, sino las diferentes normas, decretos, resoluciones que, en todo caso, regulan directa y/o indirectamente el funcionamiento de las universidades oficiales y privadas; y todo eso pudiéramos decir que hace que la política funcione, la política educativa, la política que orienta la educación superior. No estoy tan seguro de que sean medidas que estén suficientemente articuladas. ; yo creo que uno de los problemas que tenemos en la política educativa, es la falta de cuidado que tiene el sector de velar porque las normas se armonicen entre sí, que es condición a una buena política, pero no quiere decir que no haya política, porque la política puede ser buena o mala y en este caso, es mala porque muchas de las normas que regulan la educación superior son a veces y en muchas ocasiones hasta contradictorias y no necesariamente repito hacen parte de una perspectiva que haya sido concebida, desarrollada y ejecutada de una sistemática gobierno tras gobierno. Nosotros sabemos que cada gobierno a veces trae sus propias decisiones, sus propias medidas y las va implementando y muchas veces sin tener ese cuidado, esa armonía que deberían tener.

Ahora, hay política también y a veces contradictoria, entre otras cosas porque no solamente lo que regula el Ministerio de Educación o en otra época lo que hacía el ICFES, o en otra época lo que hacían las instancias de gobiernos territoriales o gobiernos locales, tenían alguna injerencia en el caso de las universidades departamentales en fin, sino que hay una serie de medidas que se toman en otras instancias que afectan indirectamente a la educación superior. Me refiero específicamente por ejemplo a Colciencias. Colciencias hace rato ha venido estructurando políticas que van también de tumbo en tumbo, hay que decirlo no es una línea de continuidad y va dando lugar a nuevas configuraciones. Por ejemplo, Colciencias regula la investigación. A Colciencias le dio un día por empezar a regular la conformación de grupos de investigación, a regularla. Colciencias, empezó a disminuir presupuesto, comenzó a cambiar la forma como financia la investigación científica en Colombia, eso directamente afecta y eso no necesariamente esta en armonía con la Ley 30, por ejemplo. La Ley 30 cuando salió de frente existía el ICFES y de pronto empezó a desmontarse el ICFES y eso no modificó la Ley 30, y la Ley 30 suponía que existía el ICFES, una institución hecha para el convento de la educación superior, para invertir recursos en educación superior, es más había un rubro del presupuesto de las universidades que debía estar destinada al fondo del ICFES y de ahí se invertía en investigaciones pero eso se fue acabando, se fue desmontando y la Ley 30 siguió intacta. Pero uno se pregunta cuál consistencia cuál coherencia claro que no la hay. Pero obviamente no es que no haya política. El ejercicio juicioso, cuidadoso que hay que hacer, el buen trabajo es demostrar cuál es la política, es mostrar cuáles son esas inconsistencias, esas incoherencias pero los efectos y en este caso perversos de una política desarticulada, pero no quiere decir que no haya política.

Ahora, ¿Qué es lo que yo entiendo por política pública? Yo sí creo que políticas públicas no ha habido en existe en ese sentido, porque una política pública evitaría eso, una política pública yo creo que debe verse por dos cosas fundamentales: una que sea democráticamente concertada por los diferentes estamentos que configuran el sector, en este caso el sector de la educación superior. Y dos que sea a mediano y largo plazo,

que tenga sostenibilidad, eso no quiere decir que sea estática, se pueda ir revisando, ajustando, pero que tenga sostenibilidad.

Entonces si la política pública existiera, habría dolientes, habría actores participes de esa política que haría y vigilarían el porqué de un gobierno a otro, de un funcionario a otro para cambiar un día cerrar el ICFES, otro día acabar con Colciencias, eso no sucedería porque tendrían que existir mecanismos en la política pública misma de autorregulación, de autocontrol, de vigilancia. El ejecutivo en una política pública no es soberano, no puede tomar decisiones sin instancias que vigilen y regulen continuamente los cambios que se propongan, las reformas que se propongan. Una política pública tiene que estar en permanente ajuste.

Francisco Burbano (F.B.): Hay diferentes tipologías sobre las políticas públicas, de hecho. Generalmente cuando uno hace el análisis o la invocación a una política pública presumiendo su existencia o no casi siempre lo hace desde una perspectiva que segura y generalmente no coincide con la del Estado.

S.B.: Es precisamente el hecho que pueda existir una política pública con una eventual participación de los particulares, pero eso no implica que si no se da esa participación no exista una política pública sino que es una política pública construida desde otra manera.

F.B.: Pues de hecho lo que el Ministerio y en este caso el CESU en 2010- 011 ahora 2013 -2014 ha intentado hacer aparecer como una política pública participativa y concertada a través de lo que ha llamado los diálogos regionales y con otras estrategias que presumiblemente indican o invocan la participación a través de las páginas mismas del Ministerio y del CESU que para ellos eso es una forma de construir política pública o de reformar política pública o de cambiar una política pública. La pregunta sería ¿es posible identificar dentro de la política pública para la educación superior algunas permanencias, algunos elementos que nos permitan decir como también se define la política de Estado de que a pesar de las particularidades que asume la política en cada periodo de gobierno hay una línea gruesa que se ha mantenido y cuál podría ser?

A.A.: ese punto también es interesante para mirar con cuidado y eso requiere una lectura juiciosa histórica de todas las medidas, de todos los cambios y reformas que se han venido haciendo de manera desordenada, pero si es cierto también que ha habido unas constantes y no necesariamente tiene que ser constantes, es mi concepción, mi insistencia, que reforzaría mi idea de que no habido política pública por esto. Porque son cosas que no están a veces ni siquiera en la Ley marco, como lo sería por ejemplo la Ley 30 y sin embargo se implementa como política, pero más que publica, es política gubernamental, y que gobierno tras gobierno incluso puede trascender, en ese sentido ustedes podrían tener razón en decir de que no es condición *sine qua non* que permanezca porque puede permanecer una línea en política y se puede verificar por acción de los gobiernos y no necesariamente eso lo hace pública en estricto sentido desde mi concepción, pero si puede permanecer.

Por ejemplo: creo que hay una línea de continuidad que uno ve desde los años 90, que es la lógica de la financiación por capitación o por demanda, versus la oferta o financiación de la oferta. Esa es una cosa que se viene ocultando, ahí como sin necesidad de que esté la Ley, o sin necesidad de que estén los marcos grandes de políticas y de normas; y sin embargo eso va funcionando y va creando unos efectos, de hecho, sobre las universidades y sobre sus formas de financiación. Por ejemplo, el hecho de que el presupuesto se congeló en el 92 porque solamente autorizó el aumento de la base presupuestal e inercial, ¿qué hizo? Que a las universidades se les obligara a gestionar recursos propios y eso ha tenido continuidad y eso es política, en estricto sentido forma parte de una política y se volvió además una práctica y una realidad; y una cosa que en rigor no debería haberse permitido desde un consejo superior que se siente a hacer un presupuesto y diga “el Estado nos financia esto, pero nuestras necesidades son estas y demás, entonces vamos a buscar recursos propios para financiarlas”. Eso no deberían haberlo permitido. Si hay unas necesidades tendrían que inmediatamente haberlo advertido, que habría que reformar la Ley 30 y tenerlo en cuenta para solucionar esos problemas. Pero de esos consejos superiores empezaron a decir “no, listo, entonces buscamos recursos propios” y se volvió una política

F.B.: Hay unos problemas de fondo que los encontraría incluso en el artículo 69 de la misma Constitución; si uno lo lee textualmente a la letra nunca desprecia que se va a garantizar la financiación de la educación superior; creo que el artículo 69 en el inciso 3º dice que el gobierno nacional o el Estado colaborará en la financiación de la educación superior, es decir, que habría un asunto ya de rango superior.

A.A.: De política grande la que no es responsabilidad del Estado, garantizar el financiamiento. Por eso ellos dicen que no es un derecho la educación superior y no está dentro de las obligaciones del Estado. Pero habría que mirar también luego con la Ley 30, porque a lo que si se comprometió la Ley 30, digamos fue a lo que llamamos el presupuesto de los gastos de funcionamiento y en ese sentido podía leer e interpretarse así la Constitución: el Estado no tiene que financiar todo y la universidad puede hacer gestión para otro tipo de requisitos pero funcionamiento no. Digamos casi que la pregunta es si usted no le garantiza el funcionamiento digamos la nómina o el mantenimiento, infraestructura, claro que el Estado puede decir, pero todo no se lo podemos financiar, a bueno listo, recursos de inversión en cierto sentido. Por ejemplo yo quiero ampliar una convocatoria para impulsar la investigación de mi teoría sobre la paz, bueno no tiene por qué decirle al Estado venga financíeme esta línea política de mi gestión para abrir una convocatoria grande e importante porque a mí me parece que va ser. Bueno puede decir yo me tengo que buscar esa plata digamos. Ahí es donde la Constitución por eso diría el papá Estado no tiene por qué responder por todo, pero yo sí creo que en ese sentido se fue volviendo práctica y se fue volviendo política eso. Por ejemplo se fue volviendo política y se fue volviendo práctica también la financiación por capitación, la gestión de recursos propios.

F.C.: Por ejemplo el aseguramiento a la calidad en los modos, los programas e instituciones se acreditan.

A.A.: En toda la lógica de los modos como los programas e instituciones se acreditan, hasta lo institucionalizan. Mito por mito de eso empiezan a asignar recursos, es más es otra práctica que también ha pasado por varios gobiernos. Yo le puedo dar recursos de inversión por fuera del presupuesto establecido según el número de estudiantes que tenga, por inversión, entonces empiezan a aumentar el número de estudiantes, me dan recursos por estudiante nuevo que entre pero no para funcionamiento, es decir no entra a la base presupuestal, me amarran y ¿quién me va a financiar este número de estudiantes que esa creciendo, en nómina, en equipamiento, en infraestructura? Entonces los rectores se pusieron contentos porque conseguían aumentar en un 50% su matrícula y le daban una plata extra pero no era para funcionamiento, eso se fue volviendo política y eso tuvo continuidad.

Lo otro es la lógica como Colciencias ha venido regulando también la investigación, eso se vuelve política y tuvo continuidad. El hecho de que sea a través de la acreditación de grupos, a través de la forma de cómo se evalúan los puntos del 1279 que es la manera cómo se manejan y establecen los salarios de los profesores de planta, eso ahora depende de la lógica que Colciencias implementó y las universidades tuvieron que plegarse a esa lógica de qué tipo de publicaciones, cómo se evalúan las publicaciones, las revistas indexadas. Todo eso es una breca que viene no directamente del sector que regula la investigación superior, sino de las políticas de investigación, igual todo tiene que ver, pero se va metiendo como por las puertas trasera una serie de medidas que hacen que las maneras como opera la universidad no funcione. Yo sé que esta es una manera de entender la política muy reciente, porque incluso están obviando la necesidad de hacer leyes de la República, de pasar por los derechos democráticos del Congreso, de las Asambleas, de los Concejos y lo hacen por vías administrativas, reformas de hecho, Conpes, decretos ministeriales.

F.B.: Que ha intentado planes de desarrollo

A.A.: Del mismo plan de desarrollo, van a implementar esas políticas, hay ahí una discusión fuerte sobre entonces qué es entonces una política pública, porque no creo basta entonces decir que sea concertada, que sea discutida, porque en este caso no basta decir que yo lo consulté.

F.B.: Entonces se puede decir que lo consulte, no sé si usted estaría de acuerdo en el sentido de que en 1992, en cierta medida la Ley 30 tuvo una amplia difusión y concertación, y recuerdo que participamos en todo ese proceso: foros en todo el país liderados por el profesorado, la asociación de profesorado. Nos equivocamos por ejemplo en materia de financiación al no visualizar, la forma en cómo se iba a financiar a través del

crecimiento inercial a través de los artículos 86 y 87, que es un aumento por la productividad pero externo a la misma universidad que en su momento no era significativo, pero nunca se visualizó que eso iba en contravía en el mismas posibilidades de crecimiento de las vías de la universidad o qué paso ahí?. Porque hay que reconocer que en cierta medida, tuvimos alguna culpa en eso, porque de una cierta concertación es la Ley 30, para lo que veníamos. Veníamos de la Ley 80 y hubo un consenso grandísimo y creo que los universitarios no visualizamos en materia de que lo que estaba ahí en juego era precisamente la construcción de una política pública, nos quedamos en la Ley, pero no le atinamos a fijarle horizontes de largo plazo a la educación superior, en todo lo que tenía que ver con el presupuesto, por ejemplo, por ejemplo.

A.A.: Lo que pasa es que fíjense fue una coyuntura, en la que evidentemente nos faltó toda claridad, pero es que las claridades no se tienen porque hay coyunturas históricas. Acuérdense de esto: la Constitución nos abrió las puertas a la desconcentración, todo ese tema de la aparición del situado fiscal por ejemplo, que le permitía a las entidades territoriales más autonomía para invertir en sus políticas sociales sobretodo. Eso fue nuevo y eso fue una cosa casi de fondo en la manera como se venía gestionando y administrando la educación superior y financiando. Toda la política de participación por ejemplo, los rectores los nombraba el gobernador o el presidente, y un momento en el que se abre la puerta para que se instalen unos gobiernos de la universidad representativos, a nosotros nos podrían decir que nosotros fuimos coparticipes de unos esos consejos superiores tan restrictivos y tan gubernamentalizados digamos, pero para nosotros eso era en su momento una conquista impresionante, que el rector lo designara el consejo superior y no el gobernador, eso era muy importante.

Entonces, digamos que se concentró el debate en unos asuntos estratégicos que fueron avances importantes y, pues obvio, que había cosas que no se han vislumbrado, creo que no se tuvo la visión pero digamos el momento fue como poner el acento en otras cosas que eran importantísimas y fundamentales, y que es el tiempo le va diciendo a uno pero mire los efectos de esto, pero no necesariamente son efectos, si son efectos que hoy se ven como negativos, pero en su momento, en su conjunto la Ley eran muy interesantes, eran una ganancia. Ahora también se ha releído e interpreta la luz de otras versiones que no eran del espíritu de lo que se aprobó en su momento. Entonces también por ejemplo digamos ese bendito presupuesto estancado ahí con ese artículo, como que no sé qué fue lo que pasó, como que uno suponía que en el presupuesto en todo caso se iba a dar por hecho que si se crecía ese iba a aumentar. A mí me parece que eso fue tema de una interpretación, que dice así usted crezca el presupuesto queda estancado, porque uno podría decir si, okey no meterlo IPC pero y no más siempre y cuando yo mantenga siempre el mismo número de estudiantes y no haga cierto tipo de inversiones y repito, nos fuimos acostumbrando a que eso se empezaba a gestionar por otras vías las fuentes de recursos para invertir. A ¿quieren más computadores?, listo consigan la plata. A ¿que ahora tengo más estudiantes?, listo consigan la plata, aunque en principio era poquito porque nadie creció el 300% de un año a otro, ese fue en más de un año, un poquito más de una década. Pero ya es ahí es cuando el peso del crecimiento se siente. Nosotros finales de los 90 nosotros no estábamos con la bandera de cambiar el artículo de Ley 30. No se sentía el peso

F.B.: Con la Ley 80, 70-30 que era, y nos parecía escandaloso. 70 – 30 decía expresamente la Ley 80 de financiación, 70 el Estado y 30 la universidad.

A.A.: Y ahora en el estatuto, ahora es 50 – 50.

S.B.: Precisamente en el sentido en que expresas minimizado como un acuerdo implícito al *modus operandi* del sector de la educación superior, inclusive en el sector del gobierno, como en qué medida se puede decir que nosotros aceptamos eso, que se mantuvo en un *statu quo* hasta ahora, porque finalmente claro fue una ganancia en el año de 1992 lo que se logró con la Ley 30, pero hasta el momento como lo decías con documentos Conpes, con sentencias de la corte, de decretos ministeriales que se vino de una u otra forma desarrollando esa la Ley marco de la política que era la Ley 30. Y nadie en sí, si habían voces dentro de las universidades y dentro del sector educativo, pero realmente no conllevó tampoco, como a que el sector educativo quizás tuviera un poco más de participación y decir bueno no, no estamos de acuerdo con esto, sino que hay que hacer una reforma, si no que el gobierno cada vez se empoderó más, delimitando de alguna manera esta política.

A.A.: Eso es cierto, pero hay que ponerlo en contexto, yo me ubico en el 90. Nosotros en los 90 estábamos embalados en una nueva etapa, en una nueva manera de gobierno universitario. Los rectores comienzan a integrar, digamos algunos progresistas y democráticos, empezamos como acompañarlos para armar los planes de desarrollo concertados cosas que no existían, el debate interno, bueno ¿cuáles son las líneas?, ¿cuáles son las políticas?, hagámosle entre todos, aquí estamos, eso no existía antes. Entonces estábamos bastante ocupados en poner a andar muchas cosas de la Ley 30 benignas, digamos que nos daban posibilidades de desarrollar una política universitaria más cercana a la calidad, digamos a las formas de educar, con respecto a la inversión la vida universitaria etc., digamos a las forma de educar, en eso nos ocupamos bastante, nos dedicamos con bastante intensidad en los años 90. Y fuera de eso estábamos como en el momento de poder de verdad levantar cabeza con la investigación, por ejemplo, con la configuración de grupos, con la configuración de líneas de investigación que permitieran un avance de lo social, eso todo fue nuevo para los años 90, eso no existía.

Pensar en línea de investigación son categorías de los años 90. Pensar en grupos de investigación, eso es un fenómeno de los años 90 y estábamos ocupados de eso porque era novedoso, porque era interesante, incluso gestión de recursos propios, nos pareció interesante que pudiéramos nosotros tener proyectos que nos generaran ingresos que beneficiarían la universidad. Era paradójico, entonces uno puede decir: mire el juego en el que terminamos, pero eso lo podemos decir 20 años después.

Hace 15 años no era tan fácil, hace 15 años era más complicado. Yo creo que las nuevas generaciones de estudiantes que hoy han liderado ese movimiento nos pueden pasar cuenta de cobro en ese sentido que tú lo dices y pueden tener razón, pero también ahí repito hay como que buscar el contexto histórico y apoyar ahí ese movimiento estudiantil que lo tienen más claro, pero digamos eso solamente se puede producir como un efecto político en este momento.

F.B.: Alejandro, ahí hay un momento que hemos mirado y estudiado bastante, hay un momento de quiebre que creemos importante dentro de esa línea que venía de la constitución la Ley 30, que pasó por el gobierno de Samper, donde nosotros no nos podemos quejar, incluso como profesores tuvimos unas alzas salariales nunca pensadas, pero llega Pastrana en el 98, llega el estudio que no es el estudio para las universidades, sino el estudio fiscal para todo el sector educativo y el sector de salud, y se empieza desde el Estado a mirarse con otros ojos a las universidades y comienza a verse con otro ojo lo que se había logrado con la Constitución y lo que estaba consignado en la Ley 30. Se empieza hablar de que la autonomía no es absoluta, de que la autonomía es relativa.

El gobierno nacional con Pastrana, en el Plan de Desarrollo del 2000, en el Plan Estratégico 2000 - 2002, se empieza hablar de que las universidades deben rendir cuentas, eso no se había hablado antes. Empieza a introducir los conceptos de los indicadores para no solo medir las universidades sino para intentar direccionar los recursos para las universidades; se empieza hablar de cobertura, de calidad, de eficiencia y eso se ha mantenido, estamos hablando de 14 años, esas han sido como las líneas transversales de lo que uno podría llamar la política para la educación superior. Usted ¿si cree de que eso ha delineado, o eso si delineó lo que ha sido la educación superior dentro de la perspectiva del Estado? Nosotros tenemos otra lectura, obvio, pero desde el Estado se ha mantenido.

A.A.: Me parece interesante señalarlo y hacerlo ver, porque son quiebres importantes en la orientación de la política y yo diría que junto a eso, digamos que ahí se puede detectar la forma como entró el aparato productivo del sector empresarial a la política social, porque esos son indicadores claramente probados antes en el sector empresarial. Es decir, el principio de la incidencia, el principio de la revisión de cuentas, el principio de los indicadores de rendimiento para determinar inversión. Eso es algo del mundo empresarial y del sector productivo, y es válido ahí adentro.

F.B.: De hecho, la Ley 550 de 1998 dirigida al sector privado empieza aplicarse por un articulo en el sector público y en las universidades como en la del Atlántico o en la universidad del Valle.

A.A.: A lo que asistimos ahí era la entrada a la lógica empresarial, la manera como se administran las empresas es como empieza a pensar el Estado. Ahora, eso no es gratuito, eso no es solo un problema ideológico, es un problema de desarrollo, de modelo de desarrollo; porque el capitalismo en ese momento en nuestro país era algo que ya venía dándose desde toda la reforma del Estado; es justo ahí, en un momento de inflexión, cuando comienza a decirse la educación y la salud son factores determinantes en la productividad. Ese fue un momento en donde los empresarios entienden haciendo cuentas que la rentabilidad y la productividad en general dependen de los grados de inversión que se hagan en coberturas de salud y de educación. Entonces, ahora ya estamos hablando de otra cosa, porque antes la salud y la educación digamos que tenían un poco la lógica de que incidían en el desarrollo económico de manera indirecta, en la medida que una persona letrada, una persona sana, era una persona que podía rendir más en la empresa, podía desempeñar mejor su labor, estar más cualificada y eso era una inversión, porque de inversión se estaba hablando hace rato en política social, era una inversión porque aumentaba más la rentabilidad y la productividad. Pero es que ahora el asunto cambia, porque la inversión no se hace solo en lo social para que indirectamente retribuya rentabilidad, sino que ahora la inversión es directamente proporcional a la rentabilidad de inversión social. Y entonces descubren lo que en economía llaman las tasas de retorno. Los neoinstitucionalistas son los hablan de la manera en cómo se vuelven ellos un factor de producción directa de productividad (y eso los tienen estudiados con esas fórmulas) y es porque por cada aumento de la población educada en los niveles cada vez más altos, se genera de forma directa un aumento en la producción, siempre y cuando esa población esté ocupada de producir en los sectores más rentables, que son hoy el sector del conocimiento, la sociedad del conocimiento.

F.B.: ¿Qué tanto de lo que hoy se llama capital cognitivo o capitalismo cognitivo, orienta la política?

A.A.: Esa es la razón. Esa es la razón por la que ellos ahora tienen que hablar de eficiencia, indicadores, de calidad y de cobertura por supuesto, pero la cobertura entra para aumentar, ¿por qué la importancia de la eficiencia y la calidad? Porque la calidad sí está directamente relacionada con la cantidad de conocimiento incorporado a la mercancía y a los productos que se generan en la actividad productiva. Y resulta que eso es lo que determinan los índices de rentabilidad, no es la plusvalía, no es el costo de la mercancía, sino el conocimiento incorporado a la mercancía misma, y eso hace que entonces que la política tenga que estar velando porque en ese caso la educación es muy importante.

Es por eso que se abre un mercado inmensamente grande cuando usted sabe que formar para un determinado tipo de competencias, como se llaman ahora, es en sí mismo invertir en un sector productivo innovador; por eso si ustedes miran las políticas de ciencia y tecnología e innovación, y las de formación de capital humano, todo apunta a la innovación y la innovación se llama conocimiento, y el conocimiento se llama educación. La educación es una empresa que nosotros criticábamos tanto cuando los ingenieros nos hablaban de eso y ahora entiendo porqué, es que no es una metáfora, es así, es un proceso productivo en donde al final está el aprendizaje como producto; y el aprendizaje se puede medir y se puede cotizar hasta en la bolsa, se vuelve una mercancía en sí mismo y así está sucediendo.

Ahora, ¿por qué tan estratégico? Porque es lo que más genera la economía, porque el proceso productivo en el sector educativo no tiene los mismos costos, y esos costos no son costos fijos como dirían los economistas, o sea usted invierte una vez y de ahí para adelante todo es renta puta, que no genera costos permanentes (el obrero tiene que trabajar, la materia prima tiene que entrar), en la educación no, usted produce un bien inmaterial como un software y lo produce una vez. Por eso es que las grandes multinacionales de hoy, que gobiernan el mundo son de telecomunicaciones, son de producción de bienes inmateriales, ellas ya no producen bienes materiales, lo que producen es conocimiento; lo otro son maquilas, lo producen las cooperativas, los pequeños empresarios, los microempresarios, las comunidades incluso, las madres solteras en los barrios, pero quién tiene el conocimiento, “es lo que yo vendo”, es lo que deja la renta, lo otro puede que rente, lo que antes producían los grandes empresarios.

F.B.: Alejo, todo esto deja muchas inquietudes, ¿Cuál es la diferencia entonces, conceptual, de fondo, entre lo que se propone hoy y lo que proponía hace 60 años Atcon? Atcon proponía una educación orientada al

desarrollo, a la producción de bienes. Hoy es lo mismo simplemente pero con conocimiento ¿o si hay diferencia?

A.A.: Yo sí creo hay diferencia porque ahí cambió la noción de capital humano. Es lo que los neoinstitucionalistas han identificado. Es diferente cuando yo obtengo ganancias indirectas a directas. Indirectas es cuando yo tengo mejor mano de obra calificada. Nuestra pelea de los años 60s y 70s era porque no queríamos que la educación se pusiera al servicio del capitalismo preparándole la mano de obra calificada; pero es que hoy es mucho más que mano de obra calificada, que era lo que generaba desarrollo en esa época, pero era un desarrollo indirecto, no, ahora es que es directo por esa razón. Porque ahora usted lo que forma es un empresario, un empresario de sí mismo, de su emprendimiento, de sus conocimientos, usted forma competencias, es decir, para que usted pueda entrar al mercado a generar conocimiento, a producir conocimiento con esas competencias, es decir, innovación.

Ahora ¿quién captura esas rentas? ¿Cuáles son las formas de captura? Usted sabe que en *El Capital* nos habían enseñado que las rentas se capturaban vía plusvalía, es decir, por el salario, se retenía un porcentaje de la ganancia que no se redistribuía; pero ahora la captura de la renta es fundamentalmente de otra manera. Cómo se captura la renta del conocimiento que produce un empresario, que es un profesional muy bien calificado y que es independiente, por eso es que usted ahora puede tener su propia empresa y genera conocimiento es que ¿cómo captura usted ese conocimiento? Es una cosa delicada.

Por eso es que hoy hay que mirar con gran detenimiento cómo esas grandes corporaciones obtienen ese conocimiento, hay formas de explicarlo y de mostrarlo. Una de ellas es, por ejemplo, cómo las empresas de software como Microsoft, como Apple y las que operan los grandes mecanismos de software, tienen formas de recoger la información que circula a través de las redes, libremente incluso, por medio de iniciativas y de las competencias de todos los que están en las redes y logran estrategias impresionantes que hacen que por otras vías que usted termine comprándoles, porque le ponen la marca de propiedad registrada, lo que usted produjo en principio.

Por ejemplo, usted se metió en Gmail y hay un momento en que si necesita tener más capacidad debe comprarla, cuando al principio aparentemente era gratuita, porque se ingenian los medios para finalmente usted termine pagándoles. ¿Y de dónde salió ese conocimiento? No tienen empleados, no son asalariados, sino que capturan la información a través de otra forma. Miren, ahora hay un principio que es relativamente reciente que es el del “cliente siempre tiene la razón”, que significa “escúchelo, escúchelo” porque él tiene cosas que usted empresa no tiene porque saberlas por mas ingenieros y gerente que sean. Entonces cambia la lógica de quien gerencia la empresa, ahora es el cliente, pero la gerencia es de quien tiene el conocimiento y dónde está, y está en la gente.

Acuérdense del planteamiento que han hecho sobre eso los que estudiaron el capitalismo cognitivo, lo que Marx llamó “los que tienen el intelecto y la inteligencia de las masas”, y él sí lo había visto desde el siglo XIX. Llegará un momento en el que el capitalismo, él decía, desaparecerá. Y lo que estamos viendo es que el capitalismo fue capturar eso. Él decía “desaparecerá cuando el conocimiento se socialice de tal manera que ya la propiedad sea de todos”. Resulta que eso sucedió, pero el capitalismo ha encontrado las formas de apropiarse de ese conocimiento que hoy es social, y es lo que él dijo “las tecnologías avanzaran tanto que ya la innovación de las máquinas, porque él sí tenía claro que el capitalismo se desarrollaría a través de la tecnología, de las máquinas, y que los medios de producción se desarrollarían a través de medios más sofisticados; por lo que a su vez, serían capaces de generar más y más renta, más eficiencia y más plusvalía. Por eso él decía “llegará un momento en el que el conocimiento sea tan desarrollado que esa inteligencia esté socialmente distribuida y no provenga de una sola empresa que la pueda contener” y eso es parte de las contradicciones del capital, porque la competencia entre ellas hace que la información circule, es la competitividad lo que hace que eso se le escape, hoy en día eso es mío pero mañana al venderlo hace que el pueblo lo socialice.

Pero, ¿cómo fue que se dio esa inflexión en nuestro país? Yo creo que la lógica privada de la empresa con la que se empezó a administrar el Estado, que se refleja en esas normas, como usted señala, que se empiezan a

implementar, y yo digo por la puerta de atrás pero que se volvieron política, indicadores, rendición de cuentas, etcétera, tienen que ver es con esos cambios de fondo en el modelo de desarrollo. Lo que habría que mirar para entenderlo es ¿por qué no son políticas sociales ya en rigor o en estricto sentido? Y usted puede decir hoy en día “esto es un plan de desarrollo soportado en lo social” y mire, las empresas son inteligentes y no tienen duda en que el mayor presupuesto debe estar en la educación superior, siempre y cuando esté controlado de esa manera, que pasa por indicadores, por rendición de cuentas, por eficiencia, lo que en esencia es control, eso lo hace la empresa.

S.B.: Es precisamente por eso que ya la Ley 30 contemplaba un poco inspección y vigilancia para la universidad, inclusive el tema también de calidad ya era contemplado con la creación del SNIES y del CNA.

P.B.: Sí, sí, sí todo eso es lo que se desarrolla realmente a comienzos de este siglo.

S.B.: Pero en ese sentido la Ley le daba cabida a que se presentara todo esto.

P.B.: Claro, estaba ahí, pero digamos que hubo unos años gozosos en donde la euforia de la Constitución nueva y la euforia de la Ley 30 dieron como un espacio para que se aventuraran nuevas cosas en las universidades, que incluso expresamente el Estado les dice “un momentico, pare, pare”, como a Víctor Moncayo de la Nacional, que le dijeron pare, pare, la autonomía sí, pero (...).

A.A.: Pero miren a nivel macro otra cosa, a finales de los años 90 con el Plan Colombia de Pastrana, es cuando Estados Unidos entiende que América Latina venía quedada y rezagada por toda la década perdida y todo el giro de la CEPAL de comienzos de los 90; porque ahí tuvo que pasar un tiempito como para que las políticas se reacomodaran. Y yo creo que Colombia en eso sí es diferente a todo el contexto de América Latina porque, como ustedes saben, las reformas en Chile se presentaron tempranamente, toda América Latina entró en la “maldita” deuda externa y ahí Colombia tuvo una cierta contención porque produjo la Constitución del 91, que nos dio un lapso en el que el Estado iba casi en contravía de las reformas que se estaban implementando en América Latina de la mano de Estados Unidos. Ahora, aquí se podría mostrar a la misma insurgencia, o sea las mismas luchas sociales y el movimiento social, o sea, la Constitución del 91 no nos la regaló nadie, eso fue 20 o 30 años de lucha.

F.B.: Lo paradójico fue que la Constitución del 91 lo que produjo fue una cooptación de todos esos movimientos sociales que venían de amenaza y (...).

A.A.: Claro, puede llamarse así, pero son momentos históricos. A mi lo que lo que me preocupa no es tanto eso, o yo no lo vería así. Lo que veo es que esa política de la Constitución del 91 nos abre a unos procesos democráticos muy interesantes y de política social interesantes, que son los que advierte Estados Unidos, que íbamos en contravía y éramos la excepción en América Latina y los que toman la medida violenta de lucha que arranca con Andrés Pastrana, de ajuste y de reformas, empezando por lo militar. Eso fue como “se acabó pues ya el cuentico”, Colombia o entra en cintura o entra, porque Colombia estaba yéndose por “mal camino” y eso coincide con lo que ustedes dicen.

F.B.: Entonces ahí sí se puede en pensar que lo que se configuró fue una política de Estado de largo plazo.

A.A.: Sí, desde ahí. Inclusive yo diría que hay dos grandes momentos del 90 hasta hoy que hay que diferenciar, yo no le daría esa continuidad, más bien diría que es un acumulado de un proyecto democrático; pero esto llama la atención porque incluso ya en países como Chile que ya empezaba a echar para atrás, nosotros apenas estábamos entrando en esas lógicas de apertura y obviamente porque nos frenó un proceso que considero que fue interesante.

S.B.: Alejo agradezco inmensamente tu tiempo.

Anexo 5. Entrevista. Pedro Hernández – Presidente de la Asociación Sindical de Profesores Universitarios (ASPU).

Fecha: 03 de febrero de 2014

Lugar: Sede de la Asociación Sindical de Profesores Universitarios (ASPU)

Entrevistador: Salomé Burbano Delgadillo – Francisco Burbano Vásquez

Entrevistado: Pedro Hernández

Descripción del entrevistado: Presidente Nacional de la Asociación Sindical de Profesores Universitarios – ASPU- y docente de la Universidad Nacional de Colombia

Salomé Burbano (S.B.): Buenas tardes Pedro. En primera instancia quisiera saber si ¿tú consideras que desde 1992, es decir, desde la implementación de la ley 30, y hasta el momento, ha existido una política pública en lo referente a educación superior?

Pedro Hernández (P.H.): Claro que sí ha existido, esa política pública comienza dentro del marco de reestructuración del Estado desde el gobierno Barco, es decir antes de 1992, en la que se planteaba la minimización del Estado, por lo que había que controlar el gasto público; entonces, desde esa época que nos iba a ayudar a ingresar al futuro según Gaviria, especialmente en el sector de la educación, pero también se intentó en el sector de justicia, y en otros sectores de política social, el objetivo era reducir el gasto y al reducir el gasto entonces para sostener el sistema educativo pues los costos de la educación deberían ir a cargo de los beneficiarios, es decir de la familia. Y eso no estaba muy lejos de lo que se venía haciendo antes de este cambio de política, lo cierto es que este gobierno nacional desde los años 70, venía dándole prioridad al esfuerzo del gasto en educación dirigido a la universalización de la primaria, universalización que hasta mediados de los 80 se logró, y gastar un poco en secundaria, ir aumentando su cobertura, y frene a la educación superior lo cierto es que toda la política siempre se enfocó a que los problemas los resolviera el sector privado.

Nosotros junto con Brasil, sabiendo que era una línea de política explícita de algún organismo multilateral, decidimos (lo que además es una tradición colonial) que la educación superior debía estar en manos del sector privado. Por eso en Colombia el número de universidades religiosas, o que representan a comunidades religiosas, al igual que en Brasil, es muy alto. Son dos países ejemplo de cómo se privatiza la educación superior. Entonces, ahí hay que hacer un estudio juicioso y cuidadoso, porque hubo una época marcada por la reforma de los 60s, en la que se trató de darle un fuerte soporte a la educación pública en la educación superior, razón por la cual se crearon diversas universidades públicas. Y después de los movimientos de los estudiantes de los 70s la reacción del gobierno fue volver a dejar la educación superior en manos de la iniciativa privada.

La política de los 90s no se ha apartado mucho de eso, un ejemplo es el documento de *Apertura Educativa* del gobierno de Gaviria, que se frenó un poco con la Constituyente, ya que generó la disminución de la velocidad con la que lo querían imponer; pero esa es la guía realmente de toda la política que siguió Gaviria, que siguió Samper, que siguió Pastrana –especialmente él-. Aunque ahí se presenta otra coyuntura que fue la crisis de Samper, pues ésta hizo que Samper le apostara a aumentar los gastos en educación superior y en investigación, llegando casi al 1% o un poco más en inversión en educación superior. Lo que representa un bache en el cual se genera un poco el aplacamiento de la política de *Apertura Educativa*, que se explica porque en medio de esa crisis, nosotros, los profesores, dimos grandes peleas que obligaron a que se diera plata para inversión y lógicamente un rubro muy significativo para funcionamiento, que se gastó en la nivelación salarial que ordenaban los nuevos preceptos constitucionales y la Ley 4ta que se derivó de eso.

Asimismo, hubo una gran movilización en medio de la aprobación de la Ley 30 que obligó a un incremento en los gastos de funcionamiento de las universidades públicas y se expidió la Ley 30 en ese marco. Después, en los 95 y 96 lo que se logró salarialmente en términos de nivelación para las universidades nacionales y el entonces nuevo régimen salarial que era el 1444, se extendió a todas las universidades territoriales y eso significó un incremento salarial que se ve reflejado en un aumento de presupuesto dirigido al rubro de

funcionamiento; pero no hubo un incremento en el rubro de funcionamiento para mejorar directamente, no a través de salarios, la calidad ni la ampliación de cobertura, ni nada de eso.

Ahora bien, en ese tema de *Apertura Educativa* se tenían unas metas, por ejemplo, que como mínimo las universidades que contaran con unos recursos propios por debajo del 10% de su presupuesto, lo tenían que aumentar entre el 30% y el 40% para su funcionamiento, por medio de la venta de servicios, es decir, aumento de matrículas, asesorías e investigación, entre otros mecanismos. Es importante mencionar que ese documento lo pusieron en la práctica porque, de todos modos, así haya aumentado en los años 92 y 93 el presupuesto para las universidades nacionales, del 96 al 97 el presupuesto para todas las universidades estatales, territoriales y nacionales, lo cierto es que en cifras uno puede ver cómo va creciendo el rubro de recursos propios dentro del presupuesto; o sea que, a pesar de esas movilizaciones que exigían al gobierno aumentar el presupuesto base de funcionamiento, siguió creciendo el esfuerzo de conseguir recursos propios.

Francisco Burbano (F.B.): Pedro, ¿tu recuerdas que en el 98 se generó un estudio dirigido por Gabriel Rosas, el de la Comisión de Racionalización del Gasto Público y a la par otros estudios importantes como el de Sergio Clavijo, de la Universidad de los Andes, sobre el gasto público en educación, que sirvieron como soporte de las decisiones que se toman durante el gobierno de Pastrana en materia de financiación por medio del gasto público en educación superior; tratando la línea de lo durante muchos años ha sido la propuesta que ha estado implícita dentro de la política de los gobiernos que se traduce en dos cosas, primero, financiación de la oferta, porque eso es lo que se persigue y, segundo, la financiación a través de indicadores?-

P.H.: Miren, primero, históricamente se ha aceptado socialmente que en medio de la educación superior haya un alto componente privatizador y, segundo, las políticas de contracción del gasto público tomadas desde el Gobierno Barco, que tienen que ver con la apertura de los mercados, llevaron a buscar la disminución del aporte del Estado a las universidades y el aumento de los ingresos propios de las universidades estatales. Eso es característico de las formas de impulso de políticas de privatización.

Ese documento de *Apertura Económica* tuvo un traspié que fue la Constituyente; la nueva Constitución obliga a aumentar el gasto público en los ejes sociales y además consagra por primera vez la autonomía para todas las universidades y en todos los campos, porque había una autonomía relativa en el manejo académico para la Nacional, pero el resto de las universidades no tenía autonomía porque tenían que contar con el visto bueno del ICFES para abrir programas y para estructurar los posgrados, y para cambiar los estatutos tenían que tener la aprobación del gobierno, por medio de una resolución o una ley que cambiara los estatutos a nivel oficial; o sea, no había autonomía en ningún campo. Solo la Nacional pues era la única que contaba con libertad académica, en el sentido de que ella abría un programa y no tenía que tener registro de ningún tipo. Sin embargo, los estatutos de la universidad tenían que ser vía ley.

Con la Constitución del 91, como estábamos en movilización por el mismo tema de la constitución logramos consagrar por primera vez como regla de juego constitucional la autonomía y eso obligó a reformar el Decreto 80 del 80 y a su vez la reforma del Decreto 346 en lo relacionado al gasto público por medio de la Ley 30. Porque así como en la constituyente propusimos la autonomía y se logró relativamente lo que queríamos, también en la Ley 30 incidimos tanto en la figura de autonomía que quedó en la Ley, como en aspectos relacionados con la organización de las universidades estatales, como el tema de la financiación. En este tema de la financiación de la educación hubo mucha participación de los actores del sistema educativo, básicamente del profesorado, no hubo movilizaciones del sector estudiantil, y entonces, nosotros con el gobierno de Gaviria, con el entonces ministro de educación nacional, Holmes Trujillo, se lograron posicionar algunos temas de los cuales yo diría que el más importante fue el del artículo 28 relativo a la autonomía y el 57 referente al régimen especial de las universidades estatales.

Es importante recordar que en la política de *Apertura Educativa* se mencionaba que se comenzaban a aumentar los recursos propios de las universidades, pero había algo aún más grave y era que, excepto la Universidad Nacional por ser de la nación, el resto de universidades dada la descentralización total de la nación ya no contarían con la financiación del gobierno de Gaviria. Estos postulados eran el resultado de los documentos elaborados por Rudolf Hommes, en los que se planteaba que la Nación solo respondería por las

cosas de la nación. Hasta allá llegaron durante la primera parte del gobierno de Gaviria, a tratar de imponer es apolítica y descentralizar el esfuerzo de financiación en todos los entes territoriales.

La ganancia más importante que se ve reflejada en un texto es que nosotros veníamos de una experiencia de la que el presupuesto de las universidades aunque podía crecer en pesos corrientes, en pesos constantes durante algunos años decreció; es más, en pesos corrientes decreció en periodos como el de Belisario Betancur, lo cual era contradictorio porque se estaba hablando de paz, habían en ese momento unas mesas de diálogo, pero al mismo tiempo ese señor tenía una crisis económica que llevo a una contracción del gasto impresionante, el salario de los profesores en términos reales perdió más de 10 puntos y así mismo pasó con el presupuesto, lo cual generó una crisis estructural; por lo cual nosotros, durante la negociación de la Ley 30, pedíamos una formula en la cual el presupuesto creciera en un 10% de nuevo del presupuesto de la nación y eso no lo aceptó ni el Gobierno, ni el Congreso, ni los organismos multilaterales. Así las cosas, la fórmula ganadora fu el artículo 86, que decreta que el presupuesto de cada universidad de un año a otro debe crecer en pesos constantes, eso significa que debía crecer por encima del IPC.

Lo que pasa es que un tiempo después, la interpretación que hicieron los gobiernos de Pastrana y Uribe era que el incremento del cual hablaba el artículo 86 debía darse en pesos constantes, pero eso no es lo que dice el 86; el error ahí fue que en la formulación no dijimos que debía crecer mínimo un punto por encima del IPC, sino que se dejó abierto ya que podría crecer, por ejemplo, el 2 o el 5 por encima. En algunos momentos gracias a las negociaciones de los salarios creció el presupuesto en pesos constantes lógicamente, porque tenían que dar más plata para nivelar salarios.

Ese es un tema que hay que tener muy en cuenta porque evitó que las universidades siguieran pauperizándose. Ese desequilibrio en financiación del gobierno nacional para las universidades, es producido, primero, por una herencia de muchas universidades que fueron perdiendo presupuesto desde el gobierno de Belisario hasta el gobierno de Gaviria; y, segundo, porque los entes territoriales fueron decreciendo en el esfuerzo de financiar las universidades que fundaron en cada una de las regiones. Esto es muy importante porque se puede ver que después de sacado el artículo 86 el presupuesto nacional comienza a participar más en el conjunto de la educación superior pública y el presupuesto de los entes territoriales empezó a decrecer, de lo cual nunca hemos pedido cuentas del por qué sucedió eso. Además de que, después de eso, frente a la unificación de la nivelación salarial lo que hicieron los entes territoriales fue sugerirle a las universidades territoriales que se colgara la nómina al presupuesto de la nación, para generar así un decrecimiento más avanzado de los aportes territoriales.

Es más, a la mayoría de los entes territoriales hasta ahora se les ha demandado por el incumplimiento del artículo 86, porque eso no era solo para el gobierno nacional, por lo cual se han visto obligados a pactar acuerdos de pago con las universidades estatales; en eso se puede citar el Valle, Cundinamarca y algo de Santander. Pero con el problema de que hay un error con la administración universitaria, hay un malentendido con el cumplimiento del artículo 86 referente a los aportes en pesos constantes, o sea, devolverse y mirar cuanto han dejado de dar y poner el presupuesto del año 2015, por ejemplo, en lo que el cálculo de lo que debería ser el mínimo. Y lo que ha pasado con las universidades es que se han interesado más en la deuda y no han pactado, por ejemplo, que si “usted me debía 100 millones en el 90 o en el 89, entonces deme los mismos 100 millones actualizados en pesos constantes de ese año”. Eso a las universidades no les ha interesado tanto, sino hacer el cálculo de todo esto y decir “en el 89 y el 2000 algo usted me ha dejado de dar tanto, entonces, cómo arreglamos”, por lo cual han recibido a cambio un poco de bienes mistongos de finca raíz, que no le sirve para nada pero que sí le aumenta los gastos porque tiene que sostener casas centenarias, coloniales, etc.

S.B.: Frente a todo lo que has mencionado, quisiera preguntarte ¿si se podría decir que esa política de financiación que viene desde los 90s, conceptualmente puede tomarse como una política desfinanciadora de las universidades estatales?

P.H.: Bueno, ahí hay que tener cuidado. Quedamos en que el gobierno nacional ha incrementado el presupuesto en pesos constantes para las universidades como, por ejemplo, durante el gobierno de Pastrana en

donde nosotros, el movimiento profesoral, le hicimos un paro que significó un aumento salarial para los profesores y los trabajadores, lo que obligaba a incrementar por encima del IPC. Después hubo movilizaciones con los estudiantes, que fue una política adoptada por ASPU, para la exigencia del cumplimiento del artículo 86, porque Uribe no lo estaba cumpliendo; de hecho, desde Pastrana se dio un incumplimiento del 86 durante los primeros 2 años, en donde éste dejó de aportar lo que se le exigía y eso se trató de corregir en los últimos 2 años, dando e presupuesto en IPC, pero no corrigió la deuda y después vino Uribe, que la metió con todo el tema de la disminución del gasto público, generada por una presión neta de los organismos multilaterales (Banco Mundial, la OMC, la OCDE), entonces Uribe en el año 2003 y 2004 generó una caída de presupuesto.

La movilización porque se cumpliera el 86 en la segunda mitad del primer periodo de Uribe y parte de todo su segundo periodo hizo que se consolidara el incremento salarial como presupuesto mínimo IPC, o sea, ajustado en pesos constantes y no más; pero, entonces, si uno mira históricamente hay un crecimiento por encima del IPC.

F.B.: El problema es que las universidades han crecido y eso no se ha tenido en cuenta.

P.H.: En el 93, en los mismo estudios del gobierno está, el aporte de la nación para el conjunto de las universidades públicas significaba un aporte de inversión anual por estudiante de alrededor de 8 millones de pesos, y el aporte del año pasado por estudiante no supera los 4 millones de pesos corrientes, o sea que en pesos corrientes hubo una caída que en pesos constantes es todavía mayor. O sea, nos estarán dando 2 millones de pesos en los pesos del 93 y eso cómo se explica: porque Uribe no solo nos castigó con no darnos el presupuesto que ordenaba la Ley 30, sino que nos dijo a las universidades “si ustedes quieren presupuesto tienen que aumentar cobertura”. Entonces así se explica el por qué de la caída de financiación por estudiante y esa es la desfinanciación real, es el problema estructural que tenemos ahora “aumentó la cobertura con la misma platica”.

S.B.: En consecuencia, ¿se podría decir que ha existido una política fuerte de cobertura?

P.H.: No, mire, el tema de cobertura lo podemos ver así: ha habido un aumento de cobertura inercial desde los 70s hasta acá, que hizo que el número de universidades públicas se doblara.

F.B.: Pero también ese aumento de cobertura se sustentó en la proliferación de universidades de “garaje” que le llaman.

P.H.: Entre el 70 y el 90 hubo un crecimiento de instituciones públicas, pero hubo un crecimiento inusitado por el Decreto 80 del 80 del sector privado, en toda la educación superior; es más, ahora hay una contracción del número de instituciones del sector privado, porque no están siendo rentables por la caída de ingresos familiares. Pero, pues, estuvo todo el auge de crecimiento en los 80s por el tema de todas las mafias que han existido aquí y toda la economía subterránea, que apoyó un crecimiento del número de estudiantes de educación superior, pero especialmente en el sector privado.

Por eso históricamente le decía que Colombia ha sido privatizadora de la educación superior, porque el número de estudiantes y de instituciones hasta la década del 2010, siempre fue mayor en el sector privado. La matrícula del sector privado siempre estuvo por encima, estuvimos 30 – 70 cuando se inició la Ley 30 y solo hasta el año 2010 o 2011 comenzó a equilibrarse y ahora estamos 55 en el sector público y 45 en el sector privado. O sea, si vemos el sector público está ganando presencia porque los matriculados son mayorías, aunque está congelado su número de instituciones.

F.B.: Pero también uno puede ver que en los últimos años la cobertura se ha cargado a las instituciones técnicas y tecnológicas.

P.H.: Le voy a contar cómo comenzó la política de Uribe. En la Nacional a finales de los 90s tuvimos un problema con Hacienda y con Colciencias por financiación, o sea por el cumplimiento del artículo 86, ya que para entonces, eso que había dicho Hommes para la Nacional, que era garantizarle su funcionamiento desde el

gobierno nacional y bridle apoyo ya no lo querían hacer, especialmente cuando inició Pastrana, quien por su origen afirmaba “cuál Universidad Nacional ni que nada, eso es un semillero de guerrilleros. Hay que pedirle cuentas a la universidad”. Desde ahí viene esa política y viene también del problema que tuvimos con ellos porque estábamos perdiendo legitimidad; y qué significa eso: que las políticas de una persona que muchos sectores universitarios lo ponen como el paradigma, que es Antanas Mockus, hicieron la universidad pública y específicamente la Universidad Nacional en la década de los 90s perdiera de nuevo participación, porque se habló de aumentar la calidad y una de las formas de aumentarla era restringiendo o, mejor, elitizando a la Universidad, o sea, solo entran los que tienen un determinado puntaje hacia arriba. Entonces, la Universidad en los primeros años de los 90s en vez de aumentar cobertura, esta decreció, porque solo podían entrar los que sacaban por encima de 700 puntos, lo que nos generó una pérdida no inferior a 4000 estudiantes, o sea de 20 y pico bajamos a 14000 aproximadamente.

Entonces eso hizo crisis en la Universidad, porque para aquel momento la inversión se llegó hasta un punto de tener 14 millones por estudiante en razón a la pérdida tan grande del número de estudiantes que tuvimos, es decir, el presupuesto era el mismo pero para menos estudiantes. Entonces, nosotros sí hicimos una movilización profesoral que le significó la salida a Antanas y nos ayudó a ganar legitimidad, en consecuencia de quitarnos de encima esa propuesta de Antanas y volver a crecer en cobertura. Porque la legitimidad también se gana en la presencia, en el número de gente que estamos recibiendo. Es que en ese momento solo estaban entrando los estudiantes de estrato 4 hacia arriba, porque los de estratos inferiores, es decir los del universo de colegios públicos no lograban los puntajes, gracias a los inmensos problemas que les impedían lograr un alto nivel de calidad.

Además hay que tener en cuenta que comenzando por Pastrana y pasando por Uribe, se gestó esa política de reestructuración del Estado y de disminución del gasto público, en el que la Ley General de Participaciones se reformó dos veces, reflejo de esa continuidad de políticas de disminución abierta del presupuesto público en educación superior y en educación básica secundaria. A lo que le apostaron fue a cumplir las metas que les habían fijado el Banco Mundial y la UNESCO frente a la universalización de la educación primaria. La Constitución los obligó ya a aumentar la cobertura no de primero a quinto, sino de primero a noveno y la educación secundaria para los últimos años quedó rezagada; por eso acabaron con todos los INEM, porque esa no era la prioridad, y eso era costoso porque ahí era donde había salarios profesionales de los profesores, porque muchos eran pogrados.

Entonces queda claro que el esfuerzo de la nación por aumentar cobertura ha sido notorio, pero se aumentó esa cobertura a costa de la precarización del trabajo de los docentes, no de los administrativos. Sin embargo, no se puede olvidar que en muchas universidades se cuenta con una nómina paralela de administrativos, que habría que mirar si eso corresponde a una forma de precarización del trabajo o a una clientela política. Pero lo que sí es cierto es que las universidades sí se pegaron a lo que dijo Uribe, y entonces empezaron a contratar administrativos por prestación de servicios. Pero en el profesorado sí pasamos por diferentes ciclos, de los 60s a los 70s pasamos de estar casi el 90% precarizado a llegar a estar como el 80% no precarizado; con el Decreto 80 comenzó una política neta de abrirle la puerta otra vez a la precarización sustentada en prohibirles a los profesores pactar todo por convención y quitarles el estatus de empleados oficiales, que fue un golpe muy duro. Ahí fue cuando ASPU, a través de convenciones se empezó a precarizar porque nos volvieron empleados públicos y nos prohibieron negociar. Y hoy encontramos, otra vez, que el 80% de los profesores están precarizados

Entonces, aumentó el número de profesores precarizados, creció el presupuesto en pesos constantes, pero aumento también tremendamente la cobertura, financiándose a costa de los salarios y prestaciones de los docentes. Eso es lo claro. No se podría decir lo mismo a nivel administrativo. Además, la Ley 80 fijó los marcos y la Ley 30 los siguió sobre cómo formalizar la informalización en el trato de los docentes en el sector público y en el privado, eso sí no lo pudimos derrotar.

F.B.: Los otros dos temas gruesos sobre política universitaria tienen que ver con autonomía y calidad ¿tú cómo los ves?

P.H.: Frente a la autonomía el esfuerzo que se hizo en la Constituyente ha evolucionado en todas las universidades públicas, por movilizaciones de la comunidad universitaria, por acción de esa comunidad y de las administraciones universitarias, que han exigido el respeto de la autonomía. Veníamos de un concepto en el cual la universidad estaba subordinada al presidente, era un establecimiento público, entonces, hasta el mismo gobierno de Samper y de Pastrana no se quería reconocer la autonomía. O sea, a nosotros hasta el año 96 nos seguía diciendo Hacienda cuál era el presupuesto y cómo gastarlo; y entonces ahí hay un quiebre en el año 96 que, aunque ya habían sentencias que nos ayudaron en la conceptualización de la autonomía, estuvo determinada por la sentencia C-220 del 97 frente a la autonomía financiera y el respeto por la misma. Pero la 220 no solo se quedó en que nos respetaran lo presupuestal, sino que conceptuó sobre todo el concepto de autonomía y, es más, conceptuó tanto que no hemos podido hacerla respetar a cabalidad, a pesar de que nos hemos movilizado.

Es más, es que el desarrollo de ese concepto dado por los magistrados llega a abarcar al gobierno y a la toma de decisiones dentro de la universidad, exigiendo la participación de las comunidades académicas, cosa que no hemos sido capaces de obtener. Hemos hecho respetar la autonomía financiera, hemos hecho cumplir la autonomía académica y hay un desarrollo jurisprudencial impresionante. Tanto así que la misma jurisprudencia ha puesto un semáforo en rojo, aclarando que la autonomía no significa que las universidades se conviertan en un paraestado.

F.B.: Lo que dijo la 220, que no es absoluta

P.H.: Pero, en la práctica las administraciones se han convertido en un paraestado, pero para el interior de la comunidad, o sea han usado toda la autonomía menos en su esencia básica y es que la autonomía reside en la comunidad universitaria, es decir, que las decisiones y el gobierno deben contar con una participación real y efectiva. Entonces, ese es el talón de Aquiles de la autonomía.

Es más, hasta ahora se están dando los primeros estatutos de manejo presupuestal, de control fiscal, porque los consejos superiores no quieren darse la pata de tener verdaderos estatutos de manejo presupuestal y de control fiscal. La Contraloría no sabe cómo actuar bajo el concepto de autonomía en el control fiscal. Nosotros propusimos alguna vez propusimos el control concurrente, es decir, proveniente de la Contraloría y de la comunidad universitaria. Cuando Ossa fue contralor se avanzó en eso pero con los otros contralores se quedó eso ahí estático hasta que murió, o sea, no lo eliminaron pero murió porque ellos no tenían voluntad política de llamar a la comunidad y decirles “bueno, cómo es el tema de autonomía y cómo lo controlamos”.

Es más, nació una ley de inspección y vigilancia donde una de las propuestas de nosotros fue que hubiese un control concurrente primero que todo al interior de las universidades, pero el gobierno lo dejó diluir. Entonces, el gobierno es uno de los principales actores que olvida ese tema en el cual se debe hacer realidad la autonomía a nivel de control de las universidades por parte de la comunidad; eso sí ha sido una política clara del ejecutivo, que ha jugado a la vez con otros miembros de la universidad que les interesa tener el poder y el control directo de las universidades. Ahí, en eso, sí ha habido más desarrollos que en el tema financiero.

S.B.: ¿y frente al tema de calidad?

P.H.: En el tema de calidad estamos graves, la autonomía ha contribuido a mejorar la calidad. Frente al tema financiero es importante tener en cuenta que la política de los gobiernos siempre ha estado enfocada a subsidiar la demanda y no la oferta; porque lo que sí es cierto e innegable es que ha habido un esfuerzo por fortalecer los préstamos de educación superior y eso beneficia al sector privado y eso es una forma de privatizar la educación. Es más, hoy en día Santos dijo que le iba a meter plata a financiar 10.000 becas de las cuales no hay ni siquiera 1.000 en el sector público, todos se han ido al sector privado, vivo reflejo de política privatizadora.

La calidad sí ha caído, cayó en el sector público y en consecuencia en el sector privado, porque este último no cuenta con los recursos públicos para mantener la calidad, porque por cada 100 pesos que recibe de matrícula una universidad privada ésta destina para el cumplimiento de su función misional, es decir, para formar los estudiantes, no más de un 40% o un 50% y esto en las mejores universidades privadas, porque en el resto se

destina le destina menos del 30%. En cambio, en el sector público cae la calidad por esa reducción de la inversión año/estudiante, por la precarización –porque eso está unido-. En el sector privado se construyó un discurso en el cual, por ética, el profesorado no puede hablar de mala calidad porque le pagan mal; pero en la práctica, el profesor precarizado tiene que, para completar un salario digno, trabajar más de 30 horas en contacto directo, y eso porque hay gente que supera las 40 horas de trabajo de contacto directo, lo que le en consecuencia le quita tiempo para re pensar sus cursos, de modificarlos, de mejorarlos. Por eso hoy hay un mundo de profesores catedráticos ocasionales, tanto en el sector público como en el privado, que pone “x” número de horas de investigación, pero precisamente son horas dado a que su alto grado de precarización y su alta carga laboral de contacto directo le impiden que él se siente a reflexionar.

Entonces, la calidad sí es de cuestionar, sí viene descendiendo. Los rectores de públicas y privadas quieren convencer a la opinión pública de que hemos mejorado en calidad; lógicamente gracias a la precarización y a la necesidad del profesorado de tener unos recursos extras, el profesorado hace unos grandes esfuerzos por tratar de investigar y de formarse, porque como es meritocrático el tema, es decir, de que si yo tengo posgrados gano más, se ha generado la visión de los estudios de posgrado más como un medio para aumentar los ingresos y no las capacidades y la masa de conocimientos. Si fuera verdad que hemos crecido en calidad y en investigación nuestro sector productivo sería diferente, porque habría una generación de empresas impresionante, no solo porque los profesores han aportado un mundo de conocimiento, sino porque los estudiantes de posgrado serían los medios multiplicadores para llevar la investigación a todos los sectores sociales, pero ese impacto social no se ve.

S.B.: Pedro, mil gracias por tu tiempo.