

YURANI STELLA ARDILA FRANCO

La educación superior en Colombia y su declive



Colección Tesis Doctorales UPTC-RUDECOLOMBIA

**Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia
Facultad de Ciencias de la Educación**

**Doctorado en Ciencias de la Educación UPTC-RUDECOLOMBIA
Red de Universidades Estatales de Colombia**

2023

La educación superior en Colombia y su declive/Higher education in Colombia: An analysis of Its decline/ Ardila Franco, Yurani Stella. Tunja: Editorial UPTC, 2023. 214 p.

ISBN (impreso) 978-958-660-796-4

ISBN (ePub) 978-958-660-797-1

Incluye referencias bibliográficas.

1.Educación. 2. Financiación. 3. Privatización. 4. Crédito. 5. Público. 6. Mercado.

(Dewey 379 / 21)(THEMA JNF - Estrategias y políticas educativas)



Uptc
Universidad Pedagógica y
Tecnológica de Colombia



FACULTAD
CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN



Primera Edición, 2023

200 ejemplares (impresos)

La educación superior en Colombia
y su declive

Higher education in Colombia an analysis of Its decline

ISBN (impreso) 978-958-660-796-4

ISBN (ePub) 978-958-660-797-1

Colección tesis Doctorales UPTC-RUDECOLOMBIA
Tomo No. 16

Recepción: mayo de 2022

Aprobación: enero de 2023

© Yurani Stella Ardila Franco, 2023

©Universidad Pedagógica y Tecnológica de
Colombia, 2023

©Red de Universidades Estatales de Colombia.

RUDECOLOMBIA, 2023

Editorial UPTC

La Colina, Bloque 7, Casa 5

Avenida Central del Norte No. 39-115, Tunja, Boyacá

comite.editorial@uptc.edu.co

www.uptc.edu.co

Rector, UPTC

Enrique Vera López

Comité Editorial

Dr. Carlos Mauricio Moreno Téllez

Dr. Jorge Andrés Sarmiento Rojas

Dra. Yolima Bolívar Suárez

Dra. Ruth Maribel Forero Castro

Mg. Pilar Jovanna Holguín Tovar

Dra. Nelsy Rocío González Gutiérrez

Mg. Edgar Nelson López López

Editor en Jefe

Dr. Óscar Pulido Cortés

Coordinadora Editorial

Andrea María Numpaque Acosta

Corrección de Estilo

Juan Carlos Álvarez Ayala

Diagramación e Impresión

Búhos Editores Ltda.

Libro financiado por el Doctorado en Ciencias de la Educación UPTC-RUDECOLOMBIA. Este material publicado en papel y versión digital son propiedad de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Se permite la reproducción parcial citando la fuente y con la autorización expresa de los titulares del derecho de autor. Este libro es registrado en Depósito Legal, según lo establecido en la Ley 44 de 1993, el Decreto 460 del 16 de marzo de 1995, el Decreto 2150 de 1995 y el Decreto 358 de 2000.

Impreso y hecho en Colombia - Printed and made in Colombia

Citar este libro / Cite this book

Ardila Franco, Yurani Stella, *La educación superior en Colombia y su declive*, Tunja: Editorial UPTC, Colección Tesis Doctorales UPTC- RUDECOLOMBIA. Tomo No. 16, Facultad de Ciencias de la Educación, 2023.

doi: <https://doi.org/10.19053/9789586607964>



Colección Tesis Doctorales UPTC- RUDECOLOMBIA
Tomo No. 16



Facultad de Ciencias de la Educación

Ph. D. Julio Aldemar Gómez Castañeda - Decano

Directora de la Colección

Ph. D. Diana Elvira Soto Arango

Directora Académica

Doctorado en Ciencias de la Educación UPTC-RUDECOLOMBIA

Revisión Editorial

Colectivo de publicaciones del Doctorado en Ciencias de la Educación UPTC-RUDECOLOMBIA

Ph.D. Diana Elvira Soto Arango

Sandra Liliana Bernal Villate, Dra.

Bertha Ramos Holguín, Dra.

Autor/a:

Dra. Yurani Stella Ardila Franco

Título:

La educación superior en Colombia y su declive

Imagen Portada:

Libros con fuego

Gustavo Urrego Rojas

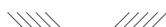
Las ideas expuestas en la obra son responsabilidad exclusiva del autor, la UPTC y el Doctorado en Ciencias de la Educación RUDECOLOMBIA, no se hacen responsables en ningún caso de la autenticidad del escrito.

Resumen

El presente libro busca hacer una reflexión sobre el problema de la financiación en Colombia desde tres ámbitos: Estado, mercado y acceso; y la manera como se relaciona con la universidad entre los años 1992 - 2012. En el Capítulo 1, se enuncia la relación entre el Estado y la Universidad, haciendo un análisis sobre el manejo de la financiación por parte del Estado a la universidad estatal y privada y cómo han sido las políticas que se han establecido en materia educativa dentro de los planes de gobierno; en el Capítulo 2, se hace referencia a la relación entre el mercado y la Universidad, donde se evidencia cómo ha sido la competencia por los recursos fiscales y la relación que tiene la empresa privada con la Universidad; en el Capítulo 3, se hace una relación entre el acceso y la Universidad, haciendo énfasis en el impacto que tiene acceder a un crédito para los estudios superiores, en el marco del programa “Ser pilo paga”¹, y por último, el Capítulo 4, las voces de la Universidad, donde se vinculan las experiencias de docentes y estudiantes, respecto a la visión que tienen en materia de financiación, políticas educativas, organismos internacionales y privatización.

Palabras clave: Educación, Financiación, Privatización, Crédito, Público, Mercado.

1 Programa diseñado por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) en el año 2014.



Abstract

This book seeks to reflect on the problem of financing in Colombia from three areas: State, Market and Access and this as it relates to the university from 1992 to 2012. In chapter 1, the relationship between State and University is enunciated., making an analysis on the management of financing by the State to the state and private University and how the policies that have been installed in educational matters have been government plans; in chapter 2, reference is made to the relationship between the Market and the University, where it is evident how the competition for fiscal resources has been and the relationship that the company has with the university; in chapter 3, a relationship is made between access and the University, emphasizing the impact of accessing a loan for higher education, within the framework of the “Ser pilo paga”¹ program and finally; chapter 4, the voices of the University, where the experiences of teachers and students are linked, regarding the vision they have in terms of financing, educational policies, international organizations and privatization.

Palabras clave: Education, Financing, Privatization, Credit, Public, Market.

1 Program designed by the Ministry of Education in 2014.



Agradecimientos:

A mi hijo, quien me motiva cada día a ser mejor persona, a mi esposo Gustavo, mi familia y mis amigos, quienes con su apoyo me alentaron en cada momento para seguir adelante en este camino del conocimiento. A mi directora Diana Soto, quien con su cariño, paciencia y experiencia me aportó en cada palabra y cada página de este libro, a mi codirector Justo Cuño, por su consejo y calidez y a mi grupo de investigación Hisula, en el cual aprendí que en la vida los pequeños y grandes logros se hacen de forma colectiva.

Tabla de Contenido

Índice de siglas	12
Índice de tablas	14
Índice de figuras	16
Prólogo	17
Introducción	21
CAPÍTULO 1	
RELACIÓN ENTRE LA UNIVERSIDAD Y EL ESTADO EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS	31
Colombia y la educación superior	45
Planes de gobierno en Colombia y la educación estatal, 1998 - 2012	48
Caracterización de lo público, lo estatal y lo privado en la conceptualización de la educación superior, 1998-2012	52
CAPÍTULO 2	
RELACIÓN ENTRE LA UNIVERSIDAD Y EL MERCADO EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS	71
El mercado como la nueva forma del estado, 1992-1998	73
El mercado y el estado, 1998-2012.....	76
La sostenibilidad financiera de la universidad a partir de la competencia de recursos fiscales y la oferta de servicios, 1998-2012.....	87
La competencia universitaria por la oferta de servicios educativos y la relación con la empresa, 1998-2012.....	103
CAPÍTULO 3	
LA UNIVERSIDAD Y EL ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR	113
Programa “Ser pilo paga”	142
CAPÍTULO 4	
DIALOGANDO CON LOS ACTORES DE LA UNIVERSIDAD	153
Una mirada sobre las políticas educativas	155
Percepciones sobre el proceso privatizador	169
Las voces sobre la financiación de la educación superior	182
Conclusiones	197
Referencias	203
Referencias normativas	211

Índice de siglas

ACCES	Crédito Acceso con Calidad a la Educación Superior
ASCUN	Asociación Colombiana de Universidades
ASPU	Asociación Sindical de Profesores Universitarios
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEDE	Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico
CESU	Consejo de Educación Superior
CINDA	Centro Interuniversitario de Desarrollo
COLCIENCIAS	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ES	Educación Superior
FECODE	Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación
FINDETER	Financiera de Desarrollo Territorial S.A.
FNA	Fondo Nacional del Ahorro
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODESEP	Fondo de Desarrollo de la Educación Superior
GATS	General Agreement on Tariffs and Trade
ICETEX	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior
ICFES	Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior
IPC	Índice de Precios al Consumidor
MANE	Mesa Amplia Nacional Estudiantil
MEN	Ministerio de Educación Nacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
OLPED	Observatorio Colombiano de Políticas Educativas
OMC	Organización Mundial del Comercio
ORSU	Observatorio de Responsabilidad Social Universitaria
PIB	Producto Interno Bruto

SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SISBEN	Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales
SPADIES	Sistema para la Prevención de la Deserción de la Educación Superior
SPP	Ser pilo paga
SUE	Sistema Universitario Estatal
T y T	Técnica y Tecnológica
TAE	Títulos de Ahorro en Educación
UE	Unión Europea
UNAL	Universidad Nacional de Colombia
UNED	Universidad Nacional de Educación a Distancia
UNAD	Universidad Nacional Abierta y a Distancia
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UPN	Universidad Pedagógica Nacional
UPTC	Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia

Lista de Tablas

Tabla 1. Gastos de funcionamiento en millones de pesos para el año 2017	25
Tabla 2. Cuadro comparativo de instituciones de educación superior, 2006.....	84
Tabla 3. Tipología de instituciones que Colombia requiere.....	85
Tabla 4. Distribución de las IES en Colombia, 2013–2016	95
Tabla 5. Gasto público en educación superior en Colombia como % PIB, 1993-2003	97
Tabla 6. Gasto público en educación superior - comparación entre países, 1995-2002	97
Tabla 7. Crecimiento de la matrícula, 1970-1990.....	98
Tabla 8. Créditos otorgados entre 2003-2009.....	100
Tabla 9. Matrícula en instituciones y universidades	100
Tabla 10. Relación entre inscritos para pruebas de Estado ICFES para el ingreso a la educación superior, cupos, solicitudes y matrícula total en primer curso (1993-2000)	122
Tabla 11. Apoyos financieros para los estudiantes.....	123
Tabla 12. Deserción vs. adquisición de créditos de 2000-2009.....	125
Tabla 13. Estudiantes que recibieron o no apoyo del ICETEX, 1998-2013	125
Tabla 14. Recibió/no recibió apoyo del ICETEX, 1998-2013	126

Tabla 15. Comparativo de tasas y requisitos para el acceso a crédito del ICETEX y del FNA - 2019	128
Tabla 16. Incremento de matrícula Universidad de los Andes, 2009-2016.....	147
Tabla 17. Listado de los giros que el Estado ha hecho a las universidades beneficiadas con el programa “Ser pilo paga”, 2016.....	149
Tabla 18. Matrícula de estudiantes “Ser pilo paga”	150
Tabla 19. Cobertura en educación superior - Boyacá - 2014.....	179
Tabla 20. Matrícula por nivel de formación - Boyacá - 2014.....	179
Tabla 21. Matrícula Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2009-2018	179
Tabla 22. Ejecución de gastos de funcionamiento, 2013-2017 - Universidades públicas.....	192
Tabla 23. Incremento anual en la ejecución de gastos de funcionamiento, 2013-2017 - Universidades públicas	192
Tabla 24. Ingresos universidades públicas por concepto de transferencias de la nación - vigencias, 2013-2017	193
Tabla 25. Ingresos universidades públicas por estampilla Universidad Nacional de Colombia y demás universidades públicas de Colombia - Vigencias 2015-2017	193
Tabla 26. Ingresos por concepto de matrícula en programas de pregrado de las universidades públicas - Vigencias 2013-2017	194

Lista de Figuras

Figura 1. Pirámide de instituciones de educación superior en Colombia	85
Figura 2. Matrícula en las IES según el nivel de formación, 2000-2013	86
Figura 3. Estudiantes que recibieron o no apoyo del ICETEX, 1998-2013	124
Figura 4. Educación superior en Colombia. Crecimiento sectorial de matrícula, 2007-2014	140
Figura 5. Incremento de matrícula Universidad de los Andes, 2010-2017	148

Prólogo

Mi relación con Yurani Ardila inició en el 2017 al preguntarnos sobre el problema de la inclusión y del pensamiento colectivo, sobre la manera de saber cómo, desde la educación, sería posible cambiar el panorama, es así que, a partir de las lecturas, las conversaciones y los trasegares, decidimos escribir *“La educación financiera como fenómeno de inclusión social”*, libro con el que dimos inicio a un camino en la educación dedicado a escribir sobre las formas constitutivas del problema de lo colectivo, de la igualdad y de la equidad. Dicho texto se escribió con el propósito de indagar sobre las maneras de incluir a la sociedad en un pensamiento desde lo colectivo, a partir de una formación ética en el campo del manejo del dinero; una forma de comenzar fue con la formación a la comunidad sobre estos diálogos donde las finanzas, los proyectos y los sueños se podían hacer realidad, en otras palabras, comenzamos a soñar con la equidad y la justicia.

La inquietud sobre la inclusión y el pensamiento colectivo no se detuvo, fue así como surgió el trabajo presentado por Ardila, en donde se habla del problema financiero de la universidad estatal en Colombia, problema tratado de manera amplia por varios autores, sin embargo, lo que acá se expresa es la preocupación por una educadora que en su experiencia ha recorrido las aulas de colegios y universidades, siempre con la preocupación de lo colectivo, abordándolo desde la relación que tiene el Estado, el mercado y el acceso con la universidad y cómo estas relaciones son cruzadas por las “voces” de la universidad, si se quiere apuntar esto como lo “nuevo” del texto que ella presenta.

Al ser un problema crucial en la historia de la universidad pública, se escribe en un tiempo pertinente, donde nos estamos repensando la visión de la universidad y en especial la universidad estatal, sobre la que han reposado la mayoría de los males o problemas, en asuntos de financiación, acceso, políticas o decisiones deliberadas sobre lo que debería ofrecer la universidad; temas que son tratados en este análisis que presenta la autora, que más que ser descriptivo, nos presenta una serie de enunciados que evocan a más preguntas, a más cuestionamientos, lo cual no necesariamente llega a conclusiones estáticas sobre la reflexión por la educación superior.

Las miradas que se plantean desde los organismos internacionales, instaladas en una visión de “servicio” donde se debe pagar por la educación que se recibe, situación evidente con lo relacionado con el acceso a la universidad y las posibilidades reales que se tienen de pertenecer; la educación vista así, no es más que algo que se apreciaría solo por algunas personas, no da cuenta del derecho a la educación que tiene cualquier ciudadano, siendo esta una premisa incluso mentirosa, la definición de tal afirmación se hace verdadera dependiendo del lugar donde se nace, las experiencias que se adquieren y las oportunidades reales a las que los ciudadanos pueden acceder.

Lo anterior, no es diferente a hablar de la desigualdad de las clases sociales, particularidad que se evidencia a lo largo del texto, haciendo un análisis desde diferentes ámbitos sociales, donde la educación resulta ser la más perjudicada, a propósito de algunas políticas educativas que no favorecen sino a algunas clases o grupos sociales. El poder del mercado en la educación es algo que perjudica la constitución misma de la universidad, haciendo que se legitimen discursos de comercial en las universidades, con lo cual, el acceso sigue siendo desigual, quien ingresa es aquel que puede pagar, aquel que puede cubrir los altos costos que ha llevado el mercado con el afán de competir, la educación vista así no es muy diferente de la empresa, la cual busca producción y ganancia, noción que para algunos debería ser la universidad.

Las discusiones que se plantean en cada capítulo, llevan a generar preguntas sobre las que la idea de universidad se difumina. Desde la docencia el camino no es muy esperanzador frente al reto del conocimiento versus las exigencias que tiene la sociedad para la producción y circulación del dinero, se visualiza la educación en términos de transacciones que solo unos pueden realizar.

Lo importante es reconocer que debemos proponer otras formas de actuar, otras formas de convocar, de enseñar, de formar, de pensar en cómo estas generaciones de estudiantes piensan el mundo y se desenvuelven en él; es labor de la escuela, generar estrategias para que se formulen preguntas, que piensen, que se cuestionen, y en especial, sobre las políticas y decisiones que se toman frente al futuro de la universidad.

Este libro, que surge como producto de una investigación doctoral en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, más allá de ser un texto que genera un análisis en un periodo de tiempo decisivo para el país en materia de políticas educativas y reformas a la educación, nos obliga a reflexionar sobre lo que se espera para la universidad estatal a futuro, y nos obliga a cuestionarnos sobre los problemas que aquejan a la universidad y sus actores, así como a los pensadores de la educación. Es una invitación a repensar nuestro papel como formadores, este documento, estas líneas, estas ideas, no son más que un intento por reflexionar sobre un problema que nos convoca como sociedad, y es, como

decía en un comienzo, el problema sobre lo colectivo visible en este libro, es un intento por darle continuidad a un problema, analizado desde la universidad; se trata de un problema que no termina acá, por el contrario, comienza con muchas inquietudes para aquellos que se identifiquen con el mismo.

Así pues, el desafío que tenemos en el ámbito educativo es fundamental, no solo con la educación universitaria, sino con la educación en todas sus facetas, con las futuras generaciones, aquellos que requieren de una visión crítica de la sociedad, nuestra función consiste en generar preguntas, en procurar que existan procesos complejos de pensamiento que permitan que la formación no solo sea una reproducción de lo que otros dicen.

Este libro es un intento por presentar una óptica crítica del problema de la educación y la financiación, un llamado a que tanto docentes como estudiantes actúen de una manera diferente frente a un fenómeno que traza la continuidad de la universidad estatal; es una invitación para que el movimiento estudiantil permanezca unido en sus complejidades, siga sentando su voz y mantenga sus esfuerzos en preservar lo que significa la universidad, que es en últimas, el amor por el conocimiento.

Leonardo Fabián Niño
Profesor de la UNAD

Introducción

El presente documento es producto de la investigación en el marco del Doctorado en Ciencias de la Educación de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, investigación que presenta el campo de la universidad de manera específica. El periodo de estudio se contextualiza entre 1992-2012; en un comienzo se tomó como referente la Ley 30 de 1992, por la cual se regulan todas las disposiciones para reglamentar la educación superior, además del documento titulado “*La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*” (Banco Mundial, 1995), en donde se afirma que la universidad está en crisis financiera, razón por la que el Banco expone una serie de recomendaciones para que los países afronten tal crisis.

El análisis finaliza en el año 2012 con un documento elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial titulado: *Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación. La Educación Superior en Colombia*, en donde se plantea la implementación de la política educativa en el país. Tal periodo de tiempo permitió reconocer las principales consecuencias e impactos sobre la financiación de la educación superior y cómo esto afectó, en particular, a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

La financiación, como objeto de estudio, permitió la construcción de variables que contribuyeron al análisis del impacto de la política educativa en el funcionamiento de la educación superior, tema que además posibilitó el abordaje desde la complejidad y transformaciones que se han evidenciado en la concepción de universidad, lo cual corresponde al estudio de las Ciencias de la Educación, cuyas disciplinas aportan una mirada social para comprender el fenómeno que se pretendió analizar.

El estudio sobre la financiación permitió el encuentro con textos y conversaciones que produjeron desilusión, al encontrar un campo educativo fracturado, marginado y deshumanizado. Fueron muchas las situaciones en que las vivencias, las experiencias lejanas y la nostalgia de una universidad que ya no era la misma, ni tenía el mismo objetivo con la que se originó (el campo del saber, de la verdad, del conocimiento) parecían ser facultades olvidadas en un escenario donde ya no era lo vital.

Las prioridades de la universidad han cambiado, y ahora se encuentran posicionadas en una línea que pasa por lenguajes que son propios de la empresa, y no del deber ser de una institución educativa, con una prioridad social de formar el ser humano en un alto nivel de conocimiento.

Hoy esa ruptura y esa fragmentación la viven los estudiantes, los maestros, los que quieren vincularse a ella, los que están lejos y cerca, aquellos que critican o que se hacen a un lado; la crisis de la universidad se vive, paradójicamente, mientras muere en lo que fue algún día. Lo que queda de la universidad, aquello que funcionaba a partir de interacciones, diálogos, encuentros y experiencias, hoy cambia, a propósito de la visión que se ha ido construyendo a nivel global.

De esta manera, las particularidades y singularidades se diluyen a cambio de la homogenización y la parametrización en el marco de la gestión de la educación; un camino que lleva a la estandarización de los procesos educativos, a la reproducción de formas y contenidos que se enmarcan en medidas y en radares capaces de interpretar lo bueno y lo malo.

Fue en 1995 cuando el Banco Mundial afirmó que la universidad estaba en crisis, una crisis financiera que dejaría a la universidad por fuera del juego, en especial a la universidad estatal, quien fue la más afectada por tal anuncio. El Banco, como organismo internacional, generó una apuesta para dar una posible “solución” a la crisis financiera mediante cuatro mecanismos que funcionarían a nivel mundial; mecanismos que comenzaron a materializarse a partir de las políticas educativas en las regiones.

La diferenciación de las instituciones públicas (las del Estado)¹ y privadas, la diversificación de las fuentes de financiamiento, la participación de los estudiantes y sus familias² en los gastos de la educación y la redefinición del papel del Estado, fueron las orientaciones que regularon la educación superior hasta nuestros días. Directrices que estarían solidificándose con la constitución y diseño de políticas educativas que prometerían la superación de dicha crisis.

Este nuevo orden de la universidad, se evidenció en el cambio de dinámicas que condicionaron las actuaciones de la misma; condiciones como la autonomía³⁵ se revaluaron en función de lo que para la política era lo correcto; si antes la autonomía se podía concebir en torno a la construcción de contenidos de acuerdo a

1 En Colombia las universidades privadas también han adquirido la denominación de prestadoras de un servicio público y por esta conceptualización reciben el dinero del Estado.

2 De acuerdo a lo expuesto por Santos (2007) en lo que refiere al apoyo de las familias en el financiamiento.

3 La universidad en Colombia adquiere por primera vez, en el siglo XX, la autonomía a través de la Constitución Política de 1991 de manera legal.

los propósitos institucionales, hoy la autonomía, es con la que se toman decisiones para el uso eficiente y apropiado de los recursos.

La universidad cambió y con ella también el papel del Estado hacia esta institución educativa. La crisis financiera no solo condicionó la actuación de la universidad, también le otorgó otro componente al Estado, el cual se concebía como precursor para la operativización de las políticas educativas, las cuales estaban direccionadas por los organismos internacionales como el Banco Mundial y la OCDE, cuyo fin era el de generar una condición global de la educación superior⁴.

Así es que la financiación, con los nuevos preceptos y condicionantes, generó otras comprensiones de aquello que ya conocía, como la concepción de lo público; lo privado determinó las orientaciones que ahora tendría la universidad. La diferencia entre ambos conceptos tendía a ser difusa, se afirmaba que la educación superior de carácter estatal o privada era un servicio público, es decir, que la universidad privada podía gozar del presupuesto que antes era privilegio de la universidad estatal; de esta forma, la universidad estatal se debilitaba al perder su condición como bien público.

La década de los años noventa se caracterizó por la proliferación de universidades, situación que propició la masificación de la educación, bajo esta mirada era necesario vender para mantenerse vigente en el mercado. En este escenario, las universidades no tenían otra posibilidad que competir por los recursos y por los estudiantes que podían ser parte de la universidad privada.

La competencia por los recursos que ofrecía el Estado correspondía a la comprensión que ahora se tiene de equidad, que se evidenció cuando se le dio la misma posibilidad a la universidad, independiente de su carácter estatal o privado, cuyo propósito era el de generar la sostenibilidad financiera.

Las directrices de las políticas educativas buscaron que los planteamientos que se direccionaban por parte de los organismos internacionales se cumplieran. Fueron muchas las crisis que vivieron los países a causa de la homogenización de la política, debido a que las orientaciones no siempre tuvieron en cuenta las condiciones particulares de cada región.

Dicho efecto no fue ajeno para nuestro país en cuanto a la instalación de política educativa se refiere; con las disposiciones de la Ley 30 de 1992 se vio especialmente afectada la universidad estatal, cuando se consideró que el incremento del presupuesto anual por parte del Estado dependía del incremento del Índice de Precios al Consumidor (IPC), lo cual no bastaba para cubrir los gastos de la universidad.

.....
4 En Banco Mundial (1995).

Durante el gobierno del presidente César Gaviria Trujillo, en el marco de su plan de gobierno titulado: “La Revolución Pacífica”, se constituyó la reforma de la universidad con la Ley 30 de 1992, que se caracterizó por las restricciones financieras y cambios económicos a nivel mundial; de acuerdo a Soto (2019) el impacto se evidenció también, con la modernización de la universidad en su estructura y los modelos educativos propuestos para la demanda del desarrollo científico y tecnológico, en concordancia con el mercado profesional. Sin embargo, se presentó la limitación de la autonomía de la universidad, en cuanto a la elección del rector, la democracia interna y la financiación estatal, pero con autofinanciación; lo que confluyó en un control por parte del Estado, respecto a la prioridad que se tuvo para la universidad privada, la cual se reivindicó en su autonomía para estar acorde a las demandas del mercado, en relación con el diseño de programas académicos, por su parte, para las universidades del Estado, la autonomía estuvo disminuida por la dependencia financiera, además de continuar considerándolas establecimientos públicos, sujetos a la administración central en cuanto a las políticas y la ejecución presupuestal.

Con los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, se establecen los parámetros para el incremento del presupuesto para las universidades estatales:

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.

Artículo 87. A partir del sexto año de la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional incrementará sus aportes para las universidades estatales u oficiales, en un porcentaje no inferior al 30 % del incremento real del Producto Interno Bruto.

El porcentaje del PIB para Colombia, en lugar de aumentar, se presentó una disminución del 0.4%. Al comparar estas cifras con países de Latinoamérica la cifra no es muy alentadora, por ejemplo, para el año 1992 Bolivia estaba en un 1.6 % como porcentaje del PIB y pasó a 5.1 % en el 2012, con un incremento del 3.5 %, por su parte, Costa Rica, en 1992 estaba en un 9.2 % como porcentaje del PIB y pasó a un 4.8 % con una disminución del 4.4 %, y México, tuvo el mismo porcentaje del PIB para el año 1992 y 2013 (Datosmacro.com, 2012). Lo anterior quiere decir que, para estos países, el incremento no fue representativo en relación con las necesidades en materia educativa, situación que se replicó en la mayoría de los países de Latinoamérica.

Esta situación para Colombia no fue muy alentadora en términos de financiación para la universidad estatal. La preocupación de las universidades por cubrir sus gastos de funcionamiento, provocó la búsqueda de recursos propios a partir de investigaciones o asesorías dirigidas hacia el sector privado. En una visión prospectiva del uso del presupuesto para las universidades oficiales, este no era el más adecuado en materia de financiación, tal como se presenta a continuación:

Tabla 1. Gastos de funcionamiento en millones de pesos para el año 2017

UNIVERSIDAD	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	TRANSFERENCIAS DE LA NACIÓN	INGRESOS POR ESTAMPILLA NACIONAL	INGRESOS POR MATRÍCULAS DE PREGRADO
Universidad Nacional de Colombia (UNAL)	\$1.024.297	\$974.209	\$50.436	\$92.351
Universidad de Antioquia	\$491.824	\$390.170	\$2.037	\$30.810
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC)	\$205.236	\$146.476	\$1.290	\$42.418

Fuente: Datosmacro.com, 2012

Lo anterior demuestra que los ingresos que se recibieron por parte de la nación, las estampillas y las matrículas, fueron insuficientes para los gastos que tuvo que asumir la universidad para su sostenimiento; eso sin contar el déficit presupuestal adjudicado de años anteriores. Por esta situación, universidades como la UPTC tuvieron que dirigir sus esfuerzos en la adquisición de créditos y a la venta de servicios con el propósito de cubrir los gastos.

De acuerdo a las estadísticas de ingreso a la UPTC, la cantidad de estudiantes admitidos en todas las sedes, durante el 2000, fue de unos 24.136, para el 2006 la cifra ascendió a unos 41.036 estudiantes, mientras que en el 2012 la cifra aumentó a 50.381 estudiantes matriculados; lo que quiere decir que, en 12 años, la matrícula de la UPTC se incrementó en un 100 %. No obstante, el aumento del presupuesto anual no es tan significativo en relación con las cifras de ingreso a la universidad, lo que origina un déficit en el gasto, en este caso de la UPTC.

Por lo tanto, resultó crucial investigar de manera amplia la crisis financiera de la universidad estatal, en relación con la influencia que ejercían los organismos internacionales sobre las políticas nacionales, locales y regionales, evaluando las

consecuencias del déficit presupuestal para la universidad y lo que esto afectaba a la comunidad upetecista.

El enfoque de la presente investigación se enmarca en el método histórico hermenéutico propuesto por Cifuentes (2011), el cual, no pretende controlar las variables, ni observar fenómenos en un entorno artificial. La hermenéutica implica, como enfoque de investigación, el análisis de los hechos históricos en contextos sociales y políticos con el fin de interpretar, comprender y reconstruir situaciones, que para nuestro caso es “la financiación de la educación superior”; analizando enunciados y afirmaciones que permitan la comprensión del fenómeno.

La investigación se centra en los años 1992-2012, un periodo en el que se presenta con mayor fuerza la presencia de organismos internacionales en la construcción de políticas educativas para los países en desarrollo (Páez y Rodríguez, 2018). Así pues, la investigación pretende tomar como referencia para el análisis los periodos presidenciales durante los años señalados, para caracterizar sobre: la concepción del Estado al interior de las políticas educativas, la definición de lo público y lo privado, la autonomía universitaria, la implicación del mercado en las políticas educativas, la privatización, la competencia por los recursos públicos, el acceso a la educación superior, el crédito educativo y los programas administrados por el ICETEX.

Desde el punto de vista histórico, se busca analizar las definiciones que se han establecido desde las políticas educativas en la concepción de la universidad y cuál fue su afectación como institución; por otra parte, desde el punto de vista social, se pretende evaluar cuál fue la incidencia para los estudiantes, familias y comunidad académica con las disposiciones que se han adoptado en el funcionamiento de la universidad.

El marco de referencia de la investigación comprende aspectos teóricos, conceptuales, históricos, demográficos e institucionales, cuyos criterios de selección están relacionados con: el estudio de autores con una perspectiva crítica frente a la problemática de la financiación en la universidad; la documentación donde se evidencien cuestionamientos frente a la política educativa a nivel regional, local, latinoamericano, y la documentación que permitiera rastrear las categorías de análisis: Estado, mercado y acceso en el rango de tiempo establecido.

El marco conceptual está apoyado por la revisión de publicaciones de diferentes autores y teorías, donde se encontraron diferentes visiones relacionadas con la concepción de universidad, perspectivas sobre las crisis universitarias y posturas acerca de la mirada mercantilista de la educación en el contexto Latinoamericano y colombiano (Cifuentes, 2011).

Para ello se han consultado fuentes primarias y secundarias en el marco de los conceptos propios de la investigación, como: financiación, acceso, Estado, Universidad; conceptos que se han analizado principalmente con autores como: Boaventura, Brunner, Chaparro, Dubet, Gentili, Johnstone, Lazzarato, Salmi, Tedesco, Vinokur, entre otros. De igual manera, la revisión de enunciados en publicaciones relacionadas con la universidad en Latinoamérica y Colombia, por parte de los organismos internacionales como: la OCDE, el Banco Mundial, la Unesco, la CEPAL, el CINDA, la OEI, el OLPED, el BID, y de organismos nacionales como: la ASCUN, la ASPU, el CESU, Colciencias, el MEN y el SUE; información que se traza con los datos arrojados por la plataforma SPADIES para la construcción de los análisis que se pretenden generar en la investigación.

Del mismo modo, se examinaron las leyes, decretos, resoluciones, acuerdos, actas y sentencias que dictaron disposiciones generales de normatividad expedida para la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia a propósito del tema de investigación.

A partir de la construcción de los objetivos específicos y el acercamiento documental, se hallaron cuatro tendencias en el estudio de la temática de este trabajo de investigación; en primera instancia, el análisis de la relación entre Estado - Universidad; segundo, el análisis de la relación entre mercado - Universidad; tercero, el análisis de la relación entre acceso - Universidad; tendencias que ubicarán el estudio de la universidad estatal en tres líneas de análisis, las cuales tienen que ver con sus transformaciones, visiones y trasegares en cuanto a la crisis universitaria; finalmente, una cuarta tendencia respecto a la orientación del Doctorado Ciencias de la Educación de RUDECOLOMBIA⁵ en estudios institucionales, política universitaria, estudios longitudinales, problemas específicos dentro del quehacer de la enseñanza, y sociales en el impacto de retorno social de esta institución.

Lo anterior, permitió analizar el funcionamiento de la UPTC en relación con las consideraciones que se evidencian en la crisis de la financiación, las cuales se pueden establecer en cinco aspectos a desarrollar:

- El papel del Estado cambió, ya no es el Estado benefactor o protector que desde muchas perspectivas teóricas fue criticado, por el contrario, fue el medio para la operativización de la política, una política que percibía a la educación como un servicio, tenía un valor comercial, se compraba y se vendía, funcionaba como una transacción bajo la lógica del mercado, el mercado educativo; situación que adaptó la UPTC a propósito de su funcionamiento, visión y perspectivas institucionales enfocadas a las condiciones de oferta y demanda.

5 Doctorado en Ciencias de la Educación de la UPTC.

- La obtención de recursos propios fue una situación que enfrentó la universidad para el sostenimiento financiero. Por un lado, la oferta de servicios se convirtió en una relación directa con la empresa privada, en la cual primaban los requerimientos solicitados por la empresa; de otra parte, la vinculación de las familias en los costos para la educación superior, conducía a que las familias que no tuvieran recursos económicos buscaran “apoyos” mediante la adquisición de créditos educativos, con la expectativa de una posible movilidad social para el joven que deseaba estudiar (Santos, 2007).
- Conceptos como la equidad se distorsionaban desde la perspectiva de los organismos internacionales. Los planteamientos que cobijaban dicho concepto, afirmaban que la equidad en la educación superior se generaba cuando las familias tenían la posibilidad de acceder a un crédito educativo (Banco Mundial, 1995), o en nuestro caso al ICETEX, la equidad, se convirtió en un pretexto para que la política educativa se operativizara.
- La concepción de la universidad se direccionó hacia la de mercado educativo, afectando tanto a la institucionalidad de la universidad, como a los jóvenes que buscaban acceder. Se podía evidenciar cómo las políticas educativas en su funcionamiento fomentaban la desigualdad y la exclusión, donde las personas de bajos recursos estaban destinadas a reproducir su condición al no existir oportunidades visibles, para subir un escalón en la pirámide socioeconómica.
- Una de las consecuencias para la universidad estatal en este ejercicio de transformación fue la privatización. Muchas de las afirmaciones que se consideraban en las políticas educativas estaban direccionadas a la incursión del sector privado, cuya función, además de generar presupuesto y financiación, también estaba la organización del sistema educativo, a propósito de que la educación fuera un bien rentable, lo que originó un aumento de las matrículas, situación que convocó a la comunidad upetecista a la generación de pliegos y peticiones.

Para el análisis de la problemática se busca estudiar las directrices en lo referente a la política educativa a nivel internacional, con el fin de generar una comprensión global del fenómeno para así tomar a la UPTC como eje articulador de análisis para comprender la realidad de la universidad a nivel local.

Por otra parte, el enfoque analítico y explicativo desde el cual se desarrolla la investigación permitirá reconocer las principales tensiones que ha tenido la universidad en cuanto a su funcionamiento, su identidad y su transformación, en relación con los requerimientos en el ámbito de los organismos internacionales.

Para el diseño metodológico se construyeron tres categorías de análisis, que orientaron la comprensión del problema a investigar: Estado, mercado y acceso, cuyas líneas permitirán analizar el impacto de la financiación de la educación superior.

Para el análisis de las categorías se abordaron teorías, documentos de los organismos internacionales, documentos relacionados con la política nacional, planes de desarrollo, normatividad nacional, normatividad expedida por la UPTC, análisis de datos a través de la plataforma SPADIES sobre el acceso y financiación de la educación superior. Asimismo, se llevó a cabo una serie de entrevistas semiestructuradas (Cifuentes, 2011) a estudiantes y profesores de universidades públicas y privadas, relacionadas con el financiamiento de la universidad; el manejo de los dineros del Estado y la percepción frente a la condición de la universidad estatal. En dichas entrevistas se analizarán sus puntos de vista, en relación con las concepciones planteadas por el documento, con el fin de hacer una triangulación de datos que permita generar la comprensión de la problemática planteada, a partir del análisis de textos, la política educativa y las voces de la universidad, es decir, las percepciones que la comunidad educativa tiene sobre el fenómeno.

En el Capítulo 1 se explica la relación entre el Estado y la Universidad y cómo la concepción de Estado se desplaza para que la universidad estatal diversifique las maneras de financiarse, analizando la concepción “difusa” que las políticas educativas conciben de lo público y lo privado, lo cual ha afectado la concepción de autonomía en la universidad y, por ende, la identidad de la misma.

En el Capítulo 2 se analiza la relación entre el mercado y la Universidad, que muestran la manera en que el mercado educativo interviene, por un lado, para el fomento de la competencia, por la obtención de recursos y la oferta de servicios, por otro lado, para la apertura de la empresa en el sector educativo.

En el Capítulo 3 se examinan las tensiones visibles en cuanto al acceso a la universidad, a través de la adquisición del crédito educativo que se ofrece el ICETEX, los programas ACCES y Ser pilo paga, como posibles oportunidades para el financiamiento de la educación superior.

En el Capítulo 4, se hace un análisis bajo tres condiciones que afectan la permanencia y la estabilidad de la UPTC: las políticas educativas, el intento privatizador y la financiación, cuyos enunciados se complementan a partir de entrevistas que se llevaron a cabo a estudiantes y profesores de universidades públicas y privadas (Cifuentes, 2011).

En cuanto al escenario de la investigación, se mencionan la unidad de estudio y la unidad de análisis (2011). La unidad de estudio comprende la visión de la universidad a nivel regional, nacional e internacional; por otra parte, la unidad de análisis comprende las fuentes primarias relacionadas con documentos de los diferentes archivos consultados, que incluyen la caracterización del Estado – mercado – acceso, en lo que respecta a la educación superior.

A manera de conclusión, se señala que el principal aporte teórico de la investigación es que la mercadización de la educación se convierte en un fundamento para la comprensión de la universidad, ya que ahora su funcionamiento, contenidos, carreras, misión, visión y orientaciones se diseñan de acuerdo a los planteamientos del mercado, es decir, que la universidad funciona bajo los enunciados de la empresa.

Por otra parte, se puede afirmar que la UPTC se ha visto afectada debido al déficit presupuestal, viéndose obligada a buscar créditos de orden financiero, a contratar con expertos para redefinir las matrículas o buscar recursos propios para subsanar las deudas, circunstancia que ha causado inconformidades en la comunidad educativa respecto al funcionamiento y la identidad de la universidad.

El aporte práctico se produce desde el punto de vista de la competencia; Bourdieu (1993), plantea que las universidades deben adoptar las condiciones del mercado para poder mantenerse, en cuanto a la competencia por recursos, por servicios, por estudiantes y por prestigio. Esto inmediatamente irrumpe con la constitución de la universidad estatal, sin embargo, en términos prácticos, es la manera de permanecer.

Así mismo, se puede afirmar que el presente documento tiene un impacto en dos niveles. A nivel macro es un aporte original, puesto que contribuye al análisis de la universidad estatal a partir de la comprensión de tres categorías (Estado - mercado - acceso) que explican cómo ha sido la transformación de la universidad; adicionalmente, ofrece la oportunidad de continuar investigando en aspectos relacionados con las opciones de ingreso a la educación superior para los estudiantes con menos recursos a partir del crédito educativo y cómo, desde la educación básica, se puede contribuir al diseño de un proyecto de vida que permita a los jóvenes tener más posibilidades de movilidad social.

La presente investigación se inscribió en la línea de investigación "Universidad y Nación" la cual permite estructurar el estudio de la universidad desde una mirada histórica, social, filosófica y política de las concepciones que se adoptan en la UPTC, además de generar una comprensión de la institución universitaria dentro de su ejercicio social y de transformación de las naciones a nivel global, nacional y local.