

*Redefinición del papel del Estado en el manejo de la  
financiación de la educación estatal, 1992 - 1998*

# CAPÍTULO 1

RELACIÓN ENTRE LA UNIVERSIDAD Y EL ESTADO EN EL MARCO DE  
LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS



El Estado, atendiendo a las exigencias sociales, políticas y económicas de orden internacional, ha tenido que asumir una crisis financiera de orden mundial que dificultó el funcionamiento de la universidad y la adquisición de recursos para su funcionamiento<sup>1</sup>. Por un lado, la desfinanciación de la universidad estatal y, por otro lado, la búsqueda de recursos públicos por parte de la universidad privada, lo cual fue un factor visible para pensar en la privatización de la universidad estatal.

Los lineamientos de los organismos internacionales se enmarcaban en la política macro, que se centraban en “estabilizar” el problema de la crisis financiera de la universidad estatal enunciada por el Banco Mundial en 1995, siendo cuatro los escenarios que se contemplaban en la propuesta internacional para afrontar el problema: la existencia de un escenario global que fomentara la privatización; un escenario nacional con la construcción de políticas; las orientaciones para posibilitar la normatividad internacional, y un escenario local donde operaran las políticas de gobierno en relación con la financiación de la universidad.

La crisis presupuestal afectó la concepción, financiación y autonomía<sup>2</sup> de la universidad. La autonomía como requisito para la toma de decisiones se había transformado. Además, tuvo un desplazamiento que ayudó a organizar las políticas educativas, lo que provocó un cambio de concepción del Estado.

Según Castell (2000), la problemática del Estado debía abordarse desde dos puntos de vista: en primer lugar, respecto al fenómeno político y cultural sobre la identidad, en segundo lugar, en relación con las transformaciones que experimentaba el Estado – nación sin afirmar que era una especie de extinción; se debía definir el carácter del Estado y su papel histórico para comprender la crisis. De

---

1 Santos (2007) dice que el ataque de la universidad por parte de los Estados de orden neoliberal fue tan letal que no se pudo entender la crisis por fuera del lenguaje neoliberal. Lo anterior suscitó la pérdida de hegemonía de la universidad, es decir, la pérdida de la posición de la universidad con el uso de su autonomía. Lo que confluía en una necesidad de definir una posición para afrontar la crisis (p. 37).

2 La universidad se convirtió en un objeto de competencia con las características propias del mercado, tal mirada por la presión productivista desvirtuó a la universidad, haciendo a un lado los objetivos humanistas y culturales que la presión productivista desvirtuó a la universidad, haciendo a un lado los objetivos humanistas y culturales que la caracterizaban, así mismo, la autonomía que se concedió a la universidad, no tenía como objetivo garantizar la libertad académica, sino propiciar las exigencias por parte de la economía, tal como lo afirma Santos (2007, p. 19).

acuerdo al autor, el Estado era débil desde la década de los años treinta, ya que su alianza fue con los sectores urbanos y trabajadores, constituyéndose en Estados populistas con una visión clientelista, a propósito de la captación de la riqueza del país, distribución de recursos, administración pública y como un Estado de bienestar para las clientelas políticas, los campesinos y sectores populares a un lado (Zubiría, 2007).

Desde la mirada del pensamiento capitalista, se evidencian tensiones relacionadas con el control de intereses particulares y colectivos como resultado de la acumulación de la riqueza mediante mecanismos propios del Estado. El Estado de bienestar se ve afectado por la economía de los mercados, donde este último se define bajo las normativas del individualismo, bajo enfoques económicos que racionalizan el gasto estatal a lo esencial y así disminuir la influencia estatal. La crisis del Estado de bienestar abre camino al fomento del pensamiento económico por encima del político, es decir, el neoliberalismo; ideología que cuestiona los postulados del Estado de bienestar, al contrario, le apuesta a la producción, baja intervención del Estado y estandarización económica. Lo anterior lleva a que los países en desarrollo se preocupen por el control fiscal, liberalización del mercado y la privatización de las acciones estatales bajo la poca intervención del Estado (Cabrera, 2014).

El cambio constitutivo del Estado generó transformaciones en relación con su manera de operativizar la política, así como su relación con la educación. En el campo educativo, los organismos internacionales marcaban las directrices en materia de la financiación de la educación superior enmarcada en el gasto en educación, pues no era un secreto que la normatividad internacional generaba las orientaciones para el diseño de las políticas al interior de los países, en ese sentido, organismos como la Unesco, la OCDE y el Banco Mundial, desplegaron sus contenidos para determinar el funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior (IES). Fue en la década de los años noventa que se incrementó la presencia de dichos organismos lo que afectó a los gobiernos en cuanto al funcionamiento de la educación superior en aspectos como:

- Asegurar la calidad del servicio.
- Distribución equitativa respecto a la formación superior.
- Mejorar los vínculos entre el desarrollo nacional y regional y el sector productivo.
- Evaluar la pertinencia de los programas docentes y la investigación.
- Mayor inversión en la educación superior y las actividades de investigación y desarrollo.

- Buscar financiamiento de la educación superior teniendo en cuenta las propuestas del Banco Mundial y el aporte de los usuarios para los costos de la educación. (Cabrera, 2014)

Lo anterior, correspondió al cambio que se produjo en la concepción de universidad y los mecanismos que se instalaron a propósito de la falta de presupuesto para su funcionamiento, dicha posición sobre la educación superior reposó en los documentos construidos a partir del Congreso Mundial de Educación Superior en 1998 organizado por la Unesco y que involucró los aportes del Banco Mundial (CINDA, 2000). Además, se pudo evidenciar que los sistemas nacionales de educación superior se enmarcaban en el aumento del sector privado, con una disposición hacia el mercado y la competitividad definida en la conformación de políticas educativas.

Según Brunner y Uribe (2007), los sistemas de educación superior se orientaban a la preocupación por la expansión de la matrícula; el conjunto de IES en el cual se incluían los institutos técnicos y tecnológicos y las universidades; el carácter oficial o privado de las instituciones y las fuentes de financiación del sistema de educación, que estaban conformadas por el aporte del Estado, la obtención de recursos propios, el pago de las matrículas por parte de las familias y la adquisición de créditos educativos.

El nuevo orden de los sistemas de educación superior hizo que la universidad pasara de un campo de conocimiento a un campo del mercado. La prioridad estaba encaminada a que la universidad participara en el mercado, a partir del diseño de programas que le sirvieran a la sociedad, consolidando el lucro y el desarrollo económico. No obstante, desde la mirada de Soto (2006) respecto a la función de la universidad:

Nosotros abogamos desde la diversidad, la interculturalidad, por ingresar a la sociedad moderna, a la sociedad del conocimiento, pero que sea “justa, solidaria y democrática”. Que las universidades respondan en su formación a los valores éticos y sociales dentro de una cultura política que prevalezca los valores de tolerancia, la convivencia pacífica y solidaria que lleven a mejorar la calidad de vida de más del 80 % de la población que vive en la pobreza. Por lo tanto, las políticas de desarrollo de las instituciones universitarias deben orientarse a la comprensión de su entorno y su historia, preparándonos así para el ingreso de la sociedad del conocimiento global. (p. 131)

Aunque se pretendía que la universidad se consolidara como un escenario para fomentar los valores y la formación para el mejoramiento de la calidad de vida; desde los enunciados del Banco Mundial se fomentó que los sistemas de educación superior asumieran la competencia como una forma de funcionar. En este sentido, la universidad tomó los fundamentos para lo referente al campo corporativo; la

universidad como empresa, el estudiante como cliente, y la inversión que se debía recuperar. Funcionaba como una estructura que se manejaba bajo el enunciado de la educación como potencializadora del desarrollo económico, así al hablar del cambio en la política en la educación superior en la década de los años noventa, se establecieron una serie de elementos a tener en cuenta:

- Leyes marco para los sistemas.
- Entrega de estímulos para el desarrollo de instituciones privadas.
- Procesos de acreditación institucional o de programas académicos.
- Creación de nuevas instancias de coordinación del sector.
- Nuevas formas de financiamiento para las instituciones públicas.
- Implementación de sistemas de información universitaria, sea a nivel central o de las instituciones.
- Promoción de los programas de posgrado y su evaluación. (CINDA, 2000, p. 43)

La mirada de la competencia de los gobiernos quizá determinó una nueva concepción de universidad en la que se tenían clientes, se pagaba por la educación que se recibía, no era más que un trueque de dinero por conocimientos; por un lado, se potencializó la universidad privada a propósito de la posible adquisición de recursos del Estado y, por otro lado, la universidad estatal tenía que buscar otras formas de financiamiento porque ya el Estado no era el principal financiador. Dicha tensión entre la universidad estatal y la ausencia de apoyo del Estado se reflejó en la transformación de la concepción del Estado hacia la ciudadanía; tal como lo afirmó Tunnermann (1998) referenciado al ministro de Educación de Venezuela, Antonio Luis Cárdenas, quien indica que en el siglo XXI el Estado debía contemplar la participación con la ciudadanía en asuntos relacionados con la política.

El Estado se concebía como la construcción de una sociedad civil, cuyas tareas no dependían del mercado y de la empresa, es decir, un Estado facilitador, equitativo, no privatizador; donde la implementación de políticas estuvo orientada a los ciudadanos. Bajo esta perspectiva, la concepción de Estado posibilitaba la construcción de la ciudadanía.

Desde la concepción de Estado se generaron críticas sobre la excesiva participación en la sociedad civil de maneras autoritarias o democracia vigilada, otros autores se mantenían en que el Estado era ineficaz, puesto que no cumplía con las funciones que tenía en su haber, así el Estado aparentemente carecía de recursos

financieros o se manifestaba una incapacidad institucional para la adaptación de la transformación social y económica, además de carecer de herramientas para garantizar la eficacia, es decir, un emprendedor fallido (Santos, 2005).

Bajo la mirada de la economía mercantil, el Estado era dependiente del sistema económico. El Estado favorecía al sector privado generándose una fisura que afectaba a lo público, se perdía la legitimidad por falta de reconocimiento, se deterioraba la política de lo público, el Estado en crisis acudió a la racionalidad técnica, dejando de lado la negociación y el diálogo (Hoyos, 1998).

La visión del Estado estaba orientada hacia los intereses privados, perdiendo toda concepción de la ciudadanía con las necesidades reales de la población que se consideraba vulnerable, los intereses políticos y mercantiles hicieron que la figura del Estado perdiera su reconocimiento, su rumbo, su esencia, el Estado solo trabajaba por un segmento de la población que poseía poder y recursos.

De acuerdo con lo anterior, podríamos afirmar que nos encontramos bajo la perspectiva de las sociedades capitalistas y las ideologías que esto suponía para la sociedad. Las sociedades capitalistas han sido configuraciones políticas que se constituían por cuatro modos bajo el esquema del poder: el escenario doméstico; el espacio de la producción; el espacio de la ciudadanía, y el espacio mundial, a pesar de que no eran los únicos espacios que circulaban en la sociedad, cada uno de estos se componía de una unidad de práctica social; una forma institucional preferida; un mecanismo de poder; una forma de derecho, y un modo de racionalidad. Espacios que evidenciaban un escenario donde el sujeto transitaba y era permeabilizado en sus modos de pensar, de actuar, de percibir, de comprender y de funcionar en un espacio que pareciera ya estar conformado; un espacio del capital (Santos, 2005).

Sin embargo, otras perspectivas se afirmaban en considerar las transformaciones que se produjeron en América Latina: el aumento de la inversión educativa; reformas institucionales; descentralización de la administración educativa; la incorporación de sistemas de evaluación de resultados; generación de autonomía en las escuelas, y apropiación de estrategias de desarrollo (2005).

No obstante, desde la década de los años ochenta se venía reduciendo el gasto fiscal que se orientaba a la educación superior. Esto obligó a que los gobiernos usaran de manera eficiente los recursos, impulsando la conformación de políticas que exigieran más responsabilidad por parte de las instituciones de educación superior con el gasto. Así, el gasto promedio por estudiante en educación superior pasó de USD \$ 548 a USD \$ 937 entre 1985 y 1995, siendo este último año equiparable al gasto de los países desarrollados, por otra parte, en América Latina se evidenció que a mediados de la década de los años ochenta los sistemas de educación superior eran considerados masivos frente a los estándares internacionales, los

gobiernos se enfrentaban a problemas de financiamiento, equidad en el acceso, calidad en los procesos y relación con el mercado laboral (CINDA, 2000).

El condicionamiento del sistema de educación superior frente a las normativas externas en cuanto al manejo de la matrícula, la disyuntiva entre lo privado y lo público y el manejo de las fuentes de financiación, causa una tensión frente al acceso a la universidad, lo cual se puede explicar desde dos elementos: en primer lugar, la matrícula de la educación superior llega a ser excluyente en la medida que no todos pueden acceder a la universidad, bien sea, oficial o privada, situación que termina en las pocas posibilidades para la población vulnerable y, en segundo lugar, la oportunidad del acceso se relaciona con la capacidad de pago de las familias (Brunner y Uribe, 2007) lo cual es resuelto con la adquisición de un crédito educativo para cualquier tipo de institución dejando de lado la calidad.

Estas tensiones provocan que el sistema de educación universitaria tenga unos parámetros de cumplimiento frente a las expectativas de acceso de los estudiantes, pero también frente a los requerimientos que deben cumplir, en conclusión, el sistema pierde en gran parte su identidad al depender de dichas exigencias.

Los cambios que se proponían durante esta década buscaban redefiniciones en lo relacionado con la constitución de la universidad. Cambios que se enmarcaban en la crisis financiera, identidad y principios, cuyas funciones ya las definía la OCDE:

Educación general postsecundaria, investigación, suministro de mano de obra calificada, educación y entrenamiento altamente especializados, fortalecimiento de la competitividad de la economía, mecanismos de selección para empleos de alto nivel, movilidad social para los hijos e hijas de las familias proletarias, prestación de servicios a la región y a la comunidad local. (Rivera, 2013, p. 46)

Si bien en la década de los años ochenta ya se venía reduciendo el gasto para las universidades, fue en 1994 cuando a nivel global el Banco Mundial (1998) afirmó que la enseñanza superior tenía una crisis de proporciones mundiales, argumentando que eran cuatro las causas:

- La presión hacia una tasa de matrícula cada vez más elevada.
- La tendencia de que los costos unitarios en la enseñanza superior aumentaran con más rapidez que los costos unitarios en la economía en general.
- La creciente escasez de ingresos públicos, que dependían a su vez de la competencia con otras necesidades públicas.

- La austeridad del sector público en tantos países era, esencialmente, político: el creciente descontento con la rigidez e ineficacia del sector público en general, y la consiguiente preferencia de soluciones inspiradas en los principios del mercado (p. 3)

Dicha crisis de orden mundial desató en los países múltiples miradas y respuestas frente al problema. La crisis en la educación superior era de orden mundial, en donde los países luchaban por mantener la calidad en la educación superior en tiempos donde el presupuesto y el gasto por estudiante estaban siendo reducidos (Brunner, 1994). Las causas planteadas por el Banco Mundial se entendían como el camino de preparación para que los países en desarrollo, instalaran y aplicaran políticas bajo la asesoría del Banco Mundial; de esta forma se generó la apertura a los planteamientos del Banco en el campo de la educación superior en cuanto al funcionamiento, regulación y estructura.

Sumado a lo anterior, los gobiernos evidenciaron que tenían sistemas diferenciados en su base institucional, ya que se expandían por un aumento de instituciones universitarias e instituciones de enseñanza superior de orden privado. Al detectar esta proliferación de instituciones, los gobiernos actuaron en pro de su gobernabilidad:

En efecto, se estima que en 1995 existían en América Latina y el Caribe aproximadamente 5.500 instituciones en este sector, de las que un 15 % son universidades y el resto instituciones no- universitarias de educación superior. Algo más de la mitad del total son instituciones privadas, las cuales matriculan entre un 40 % y un 65 % del total de estudiantes de enseñanza superior en Brasil, Colombia, Chile, República Dominicana, El Salvador y Paraguay y alrededor de un tercio del alumnado en Nicaragua, Perú y Venezuela. (CINDA, 2000, p. 38)

Es así que situaciones como el gasto por estudiante, el problema de la deserción, la inequidad, la proliferación de instituciones de enseñanza superior y el problema de la financiación de la universidad, produjeron que los gobiernos implementaran reformas conformes con las naciones para hacer frente a dichas problemáticas, reformas basadas en los preceptos que demarcaban los organismos internacionales.

De esta forma, los Estados, en el marco de la adopción de la reforma, implementaron una serie de políticas de acuerdo al contexto de los países:

- Aumento de la inversión en la educación superior con miras al fortalecimiento de la calidad y equidad.
- Inversiones en investigación acordes a las necesidades de la sociedad.

- Fortalecimiento de la participación de los interesados en temas de calidad y normatividad.
- Fomento de la formación y capacitaciones para los docentes.
- Acceso de las mujeres en la enseñanza superior, así como para los grupos vulnerables.
- Cooperación regional para el fortalecimiento de la investigación.
- Fortalecimiento de la autonomía en los países desarrollados en términos de la mundialización.
- Garantía de las condiciones necesarias para el personal docente de la enseñanza superior.
- Libertad de expresión para los estudiantes.
- Detención de la fábrica de diplomas.
- Utilización de las TIC para fomentar el aprendizaje abierto y a distancia. (Brunner, 2011, p. 21)

La puesta en marcha de dichas políticas podría ser beneficiosa en temas de eficiencia y equidad, sin embargo, la aplicación en algunos países no era fácil debido a tres motivos; en primer lugar, las medidas sugeridas eran contrarias a la arraigada tradición de ofrecer educación gratuita; en segundo lugar, algunas de las medidas podrían entrar en conflicto con el régimen político de un país determinado, por ejemplo, el fomento del sector privado podría no resultar aceptable en un país socialista, y por último, las limitaciones institucionales de algunos países impedían la administración de algunas de las medidas propuestas, tales como el establecimiento de un programa de préstamos educacionales (Psacharopoulos, 1988).

La reforma del sistema de financiación de la educación dependía de que los gobiernos lograban que la eficiencia y la equidad mejorasen con el fin de evitar la oposición política. De acuerdo a Psacharopoulos (1988) desde la mirada del Banco Mundial, la reforma a la educación en términos de financiamiento se enmarcaba en seis aspectos: la prioridad a la educación; la atención a los resultados; la inversión centrada en la educación básica; la atención a la equidad, y la participación de los hogares para el fortalecimiento de instituciones autónomas; lo que dichos aspectos buscaban era la rápida implementación de la reforma.

La “demora” de la aplicación de la reforma la explicaba el Banco Mundial como aquello que vinculaba oposición: grupos de estudiantes, de profesores, grupos políticos con pensamientos diferentes y, en general, cualquier grupo que pueda volverse un obstáculo para la instalación de la misma, más aún, en los países en desarrollo. De acuerdo al Banco Mundial (1995), en varios países, a causa del activismo de los estudiantes y la ineficiencia de los gobiernos, impidió la rápida implementación de las reformas. Dicha mirada solo afirmaba que la visión del banco se orientó a la implementación de la reforma, pero no al reconocimiento de las necesidades particulares de los países.

Para el Banco Mundial (1998), la instalación de la reforma implicaba que la financiación estuviera contemplada con un presupuesto basado en el desempeño. Los administradores de la institución debían estimular la consecución de recursos respecto a otras instituciones de educación superior:

El financiamiento basado en el desempeño vincula sumas especiales directamente a los resultados obtenidos con relación a indicadores específicos. En el presupuesto basado en el desempeño, los gobernadores y legisladores tienen en cuenta los informes de resultados en relación con indicadores de desempeño para determinar el financiamiento total de los centros universitarios públicos. (p. 22)

De esta forma, los resultados de la gestión empezaron a tener importancia porque de eso podía depender el presupuesto.

Cuando los gobiernos tomaban el desempeño como un indicador casi único para la asignación de los recursos a las universidades, convertían los procesos de calidad como una fuente para presentar resultados, lo que se sugería era que la reforma se direccionara a los siguientes principios de acuerdo al Banco Mundial (1998):

- Los directivos de la universidad, la facultad y los funcionarios gubernamentales de varios niveles respondieran a incentivos.
- Las reglas para la obtención de fondos públicos constituían un sistema de incentivos con distintas repercusiones en los directivos institucionales, el profesorado y los distintos niveles de gobierno.
- Para la adopción de las difíciles decisiones académicas y de asignación de recursos a nivel institucional sea el establecimiento de una serie de normas presupuestarias. (pp. 22- 24)

En este sentido, la organización de la educación se estaba orientando a un rol más administrativo, para el Banco Mundial (2000, p. 13): “Los gobiernos necesitaban desarrollar un nuevo rol como supervisores, más que como conductores

de la educación superior". De esta forma, se buscaba el fomento de los ingresos y las relaciones con la empresa en el marco del presupuesto estatal.

Las transformaciones de la universidad generaron la ruptura entre el Estado y la nación, el Estado perdió la mayoría de los instrumentos que le permitían regular la economía. El papel del Estado se direccionó hacia la inversión en proyectos, formación de recursos humanos y toma de decisiones en procesos de concertación social. La voz de la universidad estaba supeditada a la visión política o ideologías que pusieran en riesgo los intereses propios de los gobiernos. Según Tedesco (2000) "La universidad establece sus vínculos con la sociedad a partir de la movilidad social y la promoción del pensamiento crítico, sin embargo, este escenario ha cambiado lo que lleva a pensar en el concepto de autonomía y la relación de la universidad con la política, con la economía y con la cultura" (pp. 79-80).

Además de las exigencias a propósito de la gestión que se le solicitaba a la universidad, también tenía como función la recreación de un escenario para hacer frente a la exclusión y la desigualdad, principios colectivos dentro de la mirada económica con que se concebía a la universidad, sin embargo, la baja cohesión social que se presentó en Iberoamérica caracterizada por la exclusión, la pobreza y la desigualdad, limitaba las posibilidades de progreso debilitando el tejido social; dicho esto, la gobernabilidad en Iberoamérica se caracterizaba por tener debilidades estructurales, inestabilidad en las políticas y falta de regulación para el funcionamiento de las sociedades, así la educación superior tenía fuertes retos, entre estos, crear las bases para las políticas públicas, reflexión crítica hacia la sociedad y fomento de soluciones para la gobernabilidad democrática (CINDA, 2007).

De este modo, uno de los problemas al cambiar la concepción de la universidad ha sido la adaptación a los criterios en principios económicos y mercantiles, lo que ha dado paso a una apertura a la desigualdad. La instalación de políticas sociales ha conllevado a que se reconozca una posición en la sociedad para aquellos que tienen los recursos para acceder, causando desigualdad en la formación para aquellos considerados vulnerables, situación que se refleja en la falta de oportunidades y en la ausencia de movilidad social Bourdieu (1993). Visto así, la constitución de la universidad se orienta hacia la exclusión, lo que se equilibra a partir de la construcción de políticas sociales que en apariencia posibilitan el acceso para la población vulnerable.

La polarización social y la exclusión fueron consecuencia de un sistema institucional que no cuidaba a las personas, no había confianza en el exterior, solo en sí mismo, en un mundo de constantes cambios, era importante el individuo para la construcción de sí mismo. Además, la ausencia de equidad y la poca adaptación en los cambios educativos ponían en riesgo la competitividad económica

y la gobernabilidad de las sociedades, de esta forma, la educación era un factor relevante para la equidad social (Tedesco, 2000).

El desplazamiento de las funciones del gobierno hacia las entidades hace que principalmente las universidades sean responsables de la búsqueda de recursos y esto hace que la autonomía se dirija hacia la toma de decisiones administrativas. Temas como el acceso, calidad, pertinencia en el marco de la autonomía son predominantes; la autonomía se mantiene con la privatización de los servicios que presta, las decisiones de la universidad tienen que estar en el marco del mercado, así es que se pierde la libertad académica en aras de la economía y el consumo, generando una crisis de identidad.

La mirada economicista de la universidad produce un sesgo entre la distinción de lo público y lo privado, donde la universidad se convierte en una empresa. El sector privado, al caracterizarse por una lógica de consumo de los servicios universitarios, busca ralentizar la expansión del sector público y priorizar la regulación por parte del sector privado, lo que produjo una transferencia de los recursos de la universidad pública a la universidad privada, bajo una óptica neoliberal donde lo público es igual que lo privado. Bajo estas condiciones, el Estado debería ser defensor de la universidad pública, sin embargo, al descentralizar sus funciones, pierde potestad en su papel protector.

Los gobiernos tenían que facilitar las condiciones para la población con bajos recursos en términos de la equidad, aspecto clave para el planteamiento de las reformas en el sistema de educación universitario y por supuesto, aspecto que se tenía que contemplar en el financiamiento de la educación, sin embargo, no era tan evidente en los temas de financiación, más bien se le daba prioridad a la comprensión de la educación como un sistema que iba a potenciar el desarrollo económico bajo preceptos mercantilistas.

La mirada del Estado en nuestro país era considerada como semicorporativa, donde tenían alta intervención los gremios económicos (Molina, 2012). De esta manera, los particulares con sus intereses económicos controlaron los gobiernos a partir del control de las funciones del Estado, por otra parte, se establecía, según González (2016, p. 31) “una forma relativamente unificada a una serie de identidades desiguales, deseos cruzados y asunciones que competían entre sí”. Dentro de este contexto, el Estado, con múltiples injerencias de los intereses privados de la élite, trazaba la política hacia la educación superior en el marco de sus funciones, regulaciones y financiamiento.

El Estado colombiano había asumido los costos políticos, jurídicos, económicos y administrativos de la tensión entre la justicia social y la igualdad formal (Chaparro, 2009). Dicha situación se enmarcó en la década de los años noventa, bajo la exigencia de los derechos que se dispuso en la Constitución Política de

1991, cuyo origen surgió como respuesta a la violencia armada, la corrupción y la inclusión, sin embargo, parecía ser redactada para dar respuesta a los problemas sociales que se generaron durante la apertura económica que se dio durante su promulgación. No obstante, con las políticas económicas se dio paso a la privatización, aumentó el gasto social y la dificultad para cumplir con las exigencias de la economía mundial, así como de las obligaciones del Estado.

De esta forma, el Estado colombiano se orientó a priorizar los intereses económicos y necesidades particulares en su funcionamiento, cuyo objetivo era el de hacer operativa la política solo para un sector de la población, lo que generaba desigualdades en el ámbito social, educativo y económico; la ruptura que tenía la figura del Estado en el entrecruce con el mercado y la privatización provocaba brechas en el acceso a la educación en las oportunidades de incrementar el capital cultural<sup>3</sup>.

En palabras de Gómez (2015), en la expansión de la educación superior se evidenciaban dos implicaciones: por un lado, el aumento del número de graduados con altas expectativas y, en segundo lugar, la demanda de programas e instituciones diferentes de la educación tradicional que involucraban otras maneras de ocupación, lo que conducía a la diversificación de las instituciones de educación superior a partir de la diferencia de la formación, objetivos, investigación. Estas diferencias involucraban la diversidad de expectativas, de intereses y de capital cultural. Dichas diferencias representaban diversas demandas en la masificación del acceso a la educación, lo que conllevaba a menores posibilidades y a una mayor desigualdad en el acceso. Las nuevas instituciones tenían un menor costo, integración con las necesidades locales y regionales, variedad de oferta, cuyos potenciales estudiantes eran los de menores ingresos, quienes no tenían otra posibilidad debido a sus bajos ingresos y su escaso capital cultural<sup>4</sup>.

La tensión entre el acceso a la universidad frente al capital cultural se relacionaba con la cantidad de oportunidades y experiencias que tenían los individuos a partir de su formación, sus experiencias o su estilo de vida, por ejemplo, para la clase media, la educación era muy importante porque permitía el retorno en

---

3 Es de gran importancia referir en la tesis el concepto de capital cultural, ya que permite comprender como la experiencia y las condiciones socioculturales marcan las posibilidades de los individuos. Bourdieu y Passeron (1979) explica cómo el capital cultural se relaciona con las condiciones con las que los sujetos interactúan; la educación, la familia, la comunidad, los amigos, el intelecto, los cuales designan historias colectivas de transmisión y reproducción social y que contribuye a la reproducción del capital cultural que se integra a una serie de experiencias que determinan la formación del ser humano, determinando su posición social de acuerdo a su lugar de procedencia, lo cual implica una diferencia social.

4 El capital cultural, de acuerdo a Bourdieu y Passeron (1979) se relacionaba con la interacción de los sujetos en cuanto a la educación, la familia, los amigos, la comunidad, el intelecto, en las que transitaba la reproducción social y la reproducción del capital cultural, a partir de experiencias que determinaban la formación del ser humano y su posición social de acuerdo a su procedencia.

la formación a partir del trabajo, sin embargo, el capital cultural era un elemento que prevalecía toda la vida y no necesariamente el trabajo y la educación eran garantía del logro de objetivos, se trataba de una herencia cultural, además que la formación que obtenían los grupos sociales menos favorecidos no era de la mejor calidad, lo anterior conducía a una legitimación de las desigualdades sociales que se instalaba a partir de que se ofrecía educación para todos de acuerdo a sus posibilidades. Así, la desigualdad se reproducía como igualdad, ya que se otorgaba la posibilidad de acceder a la educación superior de forma independiente de su calidad, lo que a su vez perpetuaba las diferencias sociales y culturales.

Por lo tanto, cabe preguntarse si fuera posible pensar en otra visión de formación, quizás más “justa” que involucrara las necesidades de los ciudadanos en el diseño de políticas y que se hicieran realidad, donde primara lo general sobre lo particular y que se generaran oportunidades en el ámbito de la educación, sector que era vulnerable para los intereses particulares y empresariales.

### **Colombia y la educación superior**

Para el caso de Colombia, se plantearon una serie de acciones y propuestas en materia de educación superior desde los planes de gobierno; cuyas propuestas requieren un poco de análisis para comprender los principales componentes desde 1990 hasta el 2013; fechas en las que se tomaron las principales decisiones en el campo educativo y cuyos resultados fueron decisivos para el funcionamiento de la universidad en los años posteriores.

En 1991, con la promulgación de la Constitución Política, el Estado asumió nuevas responsabilidades en materia educativa, paralelamente, en la administración del presidente César Gaviria Trujillo (1990 – 1994) el papel del Estado se transformó, dejando atrás la visión de Estado de bienestar y se fortaleció mediante la visión en la que el Estado debía garantizar la autonomía universitaria al legislar para las instituciones estatales.

Para Colombia y varios países de América Latina, el Estado de bienestar, a pesar de su postulado principal, que garantizaba el bienestar de la sociedad a partir de la intervención del Estado, no se estableció debido a la importancia que se le dio al mercado, a la acumulación de la riqueza, al apoyo para el sector industrial y el fomento de la propiedad privada. Es así, que en la década de los años noventa se da una transformación de políticas económicas proteccionistas a una apertura económica, bajo el postulado de desarrollo económico para la reducción de la pobreza, sin embargo, dicha pretensión se logró por cortos periodos (Cabrera, 2014).

El plan de desarrollo del gobierno de Gaviria denominado: “Revolución Pacífica”<sup>5</sup>, estaba asociado según Gómez et al. (2018) “al impulso de una modernización del Estado en lo político y social, científico y tecnológico, como también en las relaciones de Estado- Nación-Gobierno” (p. 105). En este sentido, contempló la educación técnica en tres áreas: apoyo de las aptitudes de los estudiantes de bachillerato (grados 10 y 11); conocimiento, vida y producción (todos los niveles), y estudiantes interesados en el mercado de trabajo (bachilleratos diversificados), donde el SENA<sup>6</sup> tenía gran importancia, pues el gobierno generó mecanismos para su fortalecimiento.

En lo que respecta al presupuesto para la educación técnica y tecnológica, con el apoyo del SENA y el Ministerio de Educación Nacional (MEN) se destinaron recursos de la reasignación de rentas proveniente de la Ley 55 de 1985 y de los recursos de la Ley 21 de 1982. Por su parte, en la educación superior, el programa de crédito se financió con 39.000 millones, y un fondo de crédito para estudiantes que estuvieran matriculados en universidades estatales de 65.000 millones.

Las universidades estatales, nacionales y departamentales dependían en una alta carga de los aportes de la nación, cuya representación era del 77 % del total de su presupuesto. Los aportes se orientaban a un 86 % de gastos de funcionamiento, donde el 75 % era para el pago de la nómina. Esta distribución se encontraba lejos de ser equitativa generando menos inversiones en ciencia y tecnología, además, el crédito educativo tenía una cobertura de apenas el 7 %, que era destinado para el financiamiento de las matrículas y tenía un alto costo en la intermediación.

Por otra parte, el gobierno, en su preocupación por el desarrollo de la ciencia y la investigación, nombra la Misión de sabios de 1994, cuyo informe replanteaba el concepto de educación junto con el de universidad, trazando las orientaciones para el desarrollo de la investigación en ciencia y tecnología, donde se ratificaba según Soto (2009, p. 172) “la educación es el proceso por el cual cada uno de los individuos se apropia del saber colectivo que han desarrollado generaciones enteras antes que él en todas las latitudes y lo utiliza para sí mismo y para sus tareas”. Además, se recomendaba la renovación de la educación superior a partir de la generación de conocimiento dentro de las instituciones educativas.

---

5 El plan buscaba elevar el nivel de vida los grupos vulnerables a partir de la generación de autonomía. Entre sus estrategias se presentaba la vinculación del sector privado para el crecimiento y desarrollo del país a partir de la participación en los mercados; la inversión en educación estaba orientada a la integración del conocimiento y la producción. Las inversiones más fuertes fueron en infraestructura, salud, educación, ciencia y tecnología, pues estas tenían más relevancia en la economía.

6 El SENA, ha sido una institución muy importante en el país, reconocida por su papel hacia la formación en las áreas técnicas y tecnológicas y cuyo papel fue preponderante en la formación de jóvenes de los estratos 1, 2 y 3.

En el periodo 1994-1998, durante el gobierno del presidente Ernesto Samper, se llevó a cabo plan de desarrollo denominado: “El Salto Social”<sup>7</sup>. Con respecto a la educación, el programa se orientó a mejorar la calidad de la educación para garantizar el acceso universal a una educación básica de calidad. Para esto, se buscó una relación con lo económico y lo social, donde se fortaleciera la ciencia y la tecnología a partir de proyectos desarrollados en conjunto con el sector productivo.

En cuanto a la política de educación superior, el plan estaba articulado en relación con el mejoramiento de los programas, el acceso equitativo y el fortalecimiento de las instituciones, en el marco de la autonomía universitaria. Mediante la intervención del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU)<sup>8</sup>, el cual estaba reglamentado en el Acuerdo 06 de 1995, donde se adoptaban las políticas generales de acreditación, se fijó que junto con el gobierno nacional se brindarían las pautas la acreditación de los programas de educación superior, los cuales de ser certificados tendrían prioridad en la asignación de recursos estatales para la investigación.

El Estado garantizaba el cubrimiento de los costos de funcionamiento de las universidades estatales conforme a los presupuestos de rentas y gastos vigentes a partir de 1993, pero corregiría la asignación inercial de recursos, de manera que respondiera a criterios de calidad, cobertura y desarrollo institucional. Además, estimulaba financieramente a las instituciones que generan sus propios recursos. Por otra parte, se consolidaron líneas de crédito para financiar infraestructura y dotación de instituciones de educación superior oficiales y privadas, a través de Findeter y de Fodeseop.

Durante este gobierno se reglamentó el Decreto 2790, por el cual se dictaban normas para la inspección y vigilancia de los programas académicos de pregrado de educación superior y el Decreto 2253, por el cual se adoptaba el reglamento general para definir las tarifas de matrículas, pensiones y cobros periódicos, originados en la prestación del servicio público educativo, por parte de los establecimientos privados de educación formal. Los decretos mencionados serían un punto de partida para la regulación de las disposiciones de vigilancia y control, así como de las matrículas. En cuanto al acceso a la educación se consolidó el crédito educativo a través del ICETEX,

7 El plan buscaba un ciudadano más participativo y respetuoso de los derechos humanos y de su entorno, con un valor por la naturaleza, además de constituir una reforma de seguridad social. Para esto, el plan se enmarcaba en la siguiente consigna: Colombia, siglo XXI, más dinámica y competitiva, impulso del sector privado en el desarrollo, el eje del plan era un modelo de desarrollo que buscaba generar una apertura económica, con mayores niveles de equidad, a partir de una distribución de los ingresos que se orientaran a los sectores más pobres, a partir de gastos sociales focalizados y con la generación de empleo a estos sectores.

8 El CESU, es un organismo con funciones de planificación, asesoría, coordinación y recomendación en el nivel de educación superior que apoya al Ministerio de Educación Nacional en el aseguramiento de la calidad.

el cual se había creado en el año 1950 a partir del Decreto 2586. Desde allí se otorgaron 66.000 créditos nuevos para estudiantes de escasos recursos para el pago de gastos educativos y sostenimiento de los estudiantes, así los costos se distribuían en los alumnos según su capacidad económica. Por otra parte, se garantizaba la alianza entre las instituciones de educación superior y las empresas para la formación de los recursos humanos<sup>9</sup>.

Dichos planes de gobierno sentaron las bases para la puesta en marcha de una política guiada por la oferta y la demanda de servicios educativos. Se puede concluir que, desde 1992 a 1998, en nuestro país se estableció una política educativa que primó la constitución de un pensamiento neoliberal, que se consolidó en la Constitución Política de 1991 y que permitiría la creación de acciones para la privatización de la educación a partir de la oferta de servicios educativos.

### **Planes de gobierno en Colombia y la educación estatal, 1998 - 2012**

Este periodo, caracterizado por la creación de un pensamiento neoliberal y orientado al fomento de la empresa privada y el sector industrial, buscó de manera decidida fomentar el desarrollo humano a través de la formación técnica y tecnológica. Durante el periodo 1998 - 2002, con la presidencia de Andrés Pastrana, con su plan de gobierno: "Cambio para construir la paz"<sup>10</sup> buscó fortalecer el SENA, a partir de la generación de recursos que promovieran el desarrollo tecnológico y proyectos de innovación en el marco de la interacción entre la universidad y la industria, de manera que la población tuviera más capacidades, teniendo en cuenta que la tarea principal del SENA era la capacitación técnica para el trabajo.

La reforma en la financiación de la educación superior se llevaba a cabo con el fin de fortalecer el campo de la ciencia y la tecnología, así como para fomentar el apoyo del Estado en la relación entre educación, ciencia, política e industria para el desarrollo de nuevos proyectos que brindaran un nivel de competencia.

Con relación al acceso a la universidad se presentó el problema respecto a la necesidad de trabajar para alcanzar un nivel de ingresos para el grupo familiar. Así, la equidad en el acceso a la educación superior se vio reflejado de la siguiente manera:

9 Para el plan de gobierno "El Salto Social", el Ictetex se constituía como una entidad vital para el acceso de la educación superior.

10 El plan de gobierno entre sus propósitos buscaba generar un acuerdo entre el gobierno y la sociedad civil en el marco de la participación y justicia social, para asegurar el crecimiento y el fortalecimiento del capital humano con la reconstrucción del tejido social. Otro de los propósitos era la integración del sector productivo con la ciencia y la tecnología, donde la universidad y el Estado fueran pioneras, para el desarrollo en relación con los problemas que tuviera la sociedad colombiana e internalización de las economías.

El 20 % más rico tenía 2.6 veces más posibilidad de asistencia que los más pobres. En la universidad solo el 12 % de los estudiantes pertenecía al 50 % más pobre y de estos las dos terceras partes estaban estudiando en universidades privadas. (Plan Nacional de Desarrollo 1998 – 2002)

Por otra parte, la situación que se planteaba era la ampliación de cobertura y la relación con la deserción. En este sentido, los estratos sociales más bajos (0, 1, 2 y 3) ingresaban a la universidad con un desfase en la formación cultural y el nivel de inglés, hecho que incide en la deserción de este sector estudiantil socioeconómico. Dentro de este contexto, se debía tener en cuenta que el Estado tenía el compromiso de ampliar la cobertura educativa y de impartirla bajo los principios de equidad, calidad e inclusión.

Durante este gobierno, la perspectiva empresarial de la universidad se generó con más fuerza, según Guerrero y Soto (2019) las políticas neoliberales que originaron la globalización<sup>11</sup> de la educación se enmarcaban en lo señalado como Estado semicorporativo, que se fundamentaba en las políticas de organismos internacionales como los propuestos por la Organización Mundial del Comercio (OMC, 1991) al convertir la educación en un servicio, en donde el producto se plantea desde el criterio de la inversión costo-beneficio y que se denomina igualmente la empresarización de la universidad.

Los recursos en educación se habían focalizado para el pago de los gastos de funcionamiento, de esta manera, la inversión destinada a la adquisición de insumos para la mejora de la calidad de la educación era mínima; además de la dependencia financiera de las universidades sobre los recursos con la nación,

la nación paga el 77 % de los gastos de las universidades públicas de carácter nacional; mientras que en el caso de las universidades territoriales el aporte de la nación es del 57 % de sus gastos totales y los aportes de los departamentos y municipios solo cubren el 10 %. (Plan Nacional de Desarrollo 1998 – 2002)

---

11 Para la investigación, la globalización se considera como un fenómeno que ha orientado las transformaciones en materia del crecimiento económico y de los mercados. Así es que Castell (citado por Tünnermann y Souza, 2003, p. 13) afirma que la globalización no es un fenómeno nuevo, está caracterizado por el crecimiento del comercio internacional y de las transacciones financieras transnacionales, la apertura e interdependencia de los mercados y el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación. Considerado como un fenómeno que ha influenciado a la sociedad contemporánea en su cotidianidad. El impacto que ha tenido la globalización en la educación, se relaciona con lo que el autor denomina como “ciudadanos del mundo”, en concordancia con las competencias educativas del siglo XXI. Sin embargo, el efecto negativo que la globalización le ha traído a la educación es situarla en el campo del mercado.

Álvaro Uribe Vélez llegó a la presidencia en el periodo 2002-2006, titulando su plan nacional de desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”<sup>12</sup>. En cuanto a la educación se planteó la revolución educativa, la cual se diseñó para lograr la equidad en la educación, por eso era necesario universalizar el acceso a la misma y hacer esfuerzos por mejorar los índices de cobertura, eficiencia y calidad. Aunque el acceso a la educación superior se incrementó, este se encontraba por debajo de los niveles internacionales e inferior al promedio de los países de América Latina; además, de ser un sistema inequitativo, de acuerdo a esto se afirmaba que:

En 1993, solo 3.5 % de los dos quintiles de ingreso más bajo asistía a una institución de educación superior, comparado con un 36 % en los quintiles más altos y para 1997, la distancia entre estos dos grupos se había incrementado: 9 % de los más pobres asistía, frente a 65 % de los más ricos. (Plan Nacional de Desarrollo 1998 - 2002)

El gobierno, dentro de la política estatal, buscó que la educación superior fuera más equitativa, incorporando a 400.000 estudiantes a través de tres mecanismos. En primer lugar, se crearon nuevos esquemas de financiación en beneficio de los estudiantes de menos ingresos a partir de los créditos educativos. En segundo lugar, se aumentaron los recursos de las universidades estatales y mejoró la gestión para el aumento de la oferta educativa a diferentes regiones, y finalmente, se creó el Observatorio Laboral, donde fue posible difundir información acerca del mercado laboral y hacer seguimiento a los egresados, con el fin de tener un banco de datos disponible en relación con las preferencias educativas de los estudiantes.

Por otro lado, se buscó modernizar el ICETEX, ampliando la cobertura frente al otorgamiento de crédito y becas para los estudiantes con menos recursos. Asimismo, el ICFES se dedicaba al desarrollo de pruebas a nivel nacional y el Ministerio de Educación a realizar funciones de inspección y vigilancia.

Álvaro Uribe Vélez continuó como presidente en el periodo 2006-2010 con su Plan Nacional de Desarrollo “Estado Comunitario: desarrollo para todos”<sup>13</sup>,

12 Este plan de desarrollo buscaba liderar un proyecto hacia un Estado comunitario, que se vinculara a la ciudadanía y los fines sociales, así el Estado buscaba invertir en los recursos públicos donde se privilegiara la autonomía regional y la participación comunitaria. El fortalecimiento de la seguridad se llevó a cabo teniendo en cuenta los derechos humanos, pluralismo político y participación ciudadana. Para garantizar la seguridad nacional, el Estado tenía la disposición de penalizar a aquellos que atentaran contra la normatividad, así, la función que tenía la seguridad democrática era la de asegurar la democracia y la legitimidad del Estado.

13 El plan buscaba brindar importancia al sector privado como fuente de crecimiento. Se entendía que había dos tipos de relaciones donde se evidenciaban los intereses privados y los intereses colectivos, donde se buscaba que los intereses privados eran responsabilidad del mercado y el Estado tenía la función de proponer el marco normativo, por el otro lado, los intereses colectivos eran fundamentalmente prioridad del Estado. De esta manera, el gobierno pretendía tener un Estado sostenible al servicio de la comunidad, donde se brindara un desarrollo de proyectos para el crecimiento económico.

que buscaba la formación por competencias con la integración a un esquema de evaluación de calidad, donde los egresados a partir de esta formación pudieran tomar mejores decisiones frente a la escogencia del programa académico junto a la inserción laboral, era una integración entre el sistema educativo y el sector productivo. De igual manera, se establecieron los mecanismos para fortalecer la educación superior y la formación para el trabajo, buscando los perfiles laborales que el país necesitaría para su desarrollo y potenciar el sector productivo, generando esfuerzos para el crecimiento económico.

En cuanto a la educación superior, los programas buscaron desarrollar y potenciar el mercado laboral, asegurar la calidad de la educación superior y la formación e investigación, sin embargo, para el año 2009 la crisis<sup>14</sup> de la universidad estatal fue evidente, lo cual motivó a generar acciones para afrontar tal episodio.

Se motivó a que las instituciones de educación superior tuvieran procesos de investigación, así como la integración con el sector privado en la financiación de la investigación, además de promover prácticas de investigación al interior de las empresas; sumado a esto, existían programas de incentivos a las universidades mediante el sistema de acreditación con el fin de establecer conexiones con otros países y así, homologar los programas con las universidades extranjeras que contactaran.

Por otra parte, una de las prioridades era destinar 2,5 billones de pesos en cartera del ICETEX, para financiar el 20 % de los estudiantes de educación superior e implementar un sistema de tasa retributiva. Además, se buscaba la manera de crear un fondo para el financiamiento de los estudiantes de educación superior, donde los recursos provenían de las entidades territoriales, la cooperación internacional y aportes de los egresados de las instituciones públicas, según su capacidad de pago.

A lo largo del análisis podemos referenciar que, a partir del cambio de concepción de Estado, se generaron varias percepciones sobre el funcionamiento y concepción de la universidad, en especial la estatal. En primer lugar, el diseño de políticas en las que se estableciera que el recurso público, también formaba parte del sector privado con el objetivo de financiar la educación superior privada. En

14 En el 2009 se configuraron las discusiones frente a la crisis de la universidad en relación con el financiamiento, de acuerdo al SUE (2012), se afirmaba que: “En estas condiciones se llega al año 2009, donde de manera a veces enérgica, se empieza a hablar de la crisis estructural de las Universidades Estatales y de la necesidad de buscar un nuevo modelo de financiamiento que garantizara la sostenibilidad en términos de calidad y equidad social. Las Universidades se comprometieron con el Gobierno de entonces a adelantar un estudio demostrativo de la situación y para ello, desde el SUE, se conformó una comisión de vicerrectores administrativos y financieros que se dieron a la tarea de evaluar los impactos en los sobrecostos de funcionamiento de las universidades estatales producidos por el conjunto de leyes, decretos y sentencias judiciales que cambiaban las reglas en materia salarial” (p. 9).

segundo lugar, la apertura del mercado en formación universitaria acentuó las diferencias socioeconómicas para acceder a la educación superior, y, en tercer lugar, la necesidad de la universidad por obtener recursos propios, provocaba la disolución de sus propósitos iniciales de formación, para adaptarse a la forma como funcionan las empresas, orientando así sus acciones hacia la integración con la empresa privada, es decir, la aproximación hacia la empresarización de la universidad.

Aunque los planes de gobierno de nuestro país se dirigieran inicialmente a la realización de proyectos y mejoras en la educación, el campo de la universidad seguía siendo inequitativo, limitado para aquellos que pudieran acceder a ella mediante sus ingresos, a pesar de que las cifras presentaban un aparente progreso en el acceso a la educación superior.

Estos problemas siguen existiendo, además se fomenta la perspectiva hacia una universidad con ánimo de lucro, en donde se pretendió superar los problemas de financiación de la universidad, en especial de la estatal.

En última instancia, nos encontramos en una situación en la que el pensar en una concepción de Estado que se preocupe por diseñar políticas para la construcción de una sociedad independiente del mercado y de la lógica de la empresa, no sea posible, al menos, en un escenario próximo.

### **Caracterización de lo público, lo estatal y lo privado en la conceptualización de la educación superior, 1998-2012**

A partir de la crisis de la enseñanza superior en el sector público, se generó un cambio de la intervención gubernamental para un uso más eficiente de los recursos públicos. De acuerdo al Banco Mundial (1995), la función del gobierno se traducían en la generación de políticas favorables para las instituciones públicas y privadas, incentivos que se orientaran al mercado y mayor autonomía de las instituciones públicas, lo que fomentó una mirada mercantil de la educación superior.

De este modo, se produjo un desplazamiento del sector público o, más concretamente, las instituciones públicas hacia contextos competitivos. La forma en que se producía ese desplazamiento, no solo en América Latina, sino también en Colombia, se debió a un cambio en la asignación de los recursos fiscales, es decir, una diversificación de las fuentes de financiamiento institucional. Esto último cambió la forma en que la gente se comportaba y cómo esto afectaba al funcionamiento de la sociedad en sus diferentes ámbitos (CINDA, 2000).

La conformación de lo colectivo, desde la mirada de lo público, se traducían en el diseño de una política para la universidad estatal orientada hacia el interés

público y, por extensión, a lo privado, la política en la universidad tenía que ser el canal de la base social. De acuerdo a Hoyos (1998), al pensar en una educación de calidad, con igualdad de oportunidades, bajo la perspectiva de la solidaridad, el valor ético – político, lo colectivo, lo público, bajo el marco de las actitudes democráticas y solidarias, significaba concebir lo público desde la comprensión de la sociedad civil, es decir, un escenario donde el interés común estaba construido de acuerdo a las relaciones con el Estado, una construcción de sociedad y no de la competitividad.

El papel del Estado debía estar relacionado con la protección de la sociedad civil, la protección de la educación pública estatal, el ejercicio de la ciudadanía, la construcción de proyectos y programas para las personas vulnerables, la promoción de actividades para articular la investigación y el desarrollo para el fomento del sector público. Sin embargo, el proceso globalizador hizo que se perdiera la soberanía del Estado – Nación y la potencialidad para la toma de decisiones en la nación.

En palabras de Castell (2000), la globalización se consideró como un fenómeno contemporáneo que buscaba el crecimiento del comercio, el sector financiero, el desarrollo de las tecnologías y la apertura del mercado, comprendiendo aspectos relacionados con la economía, las finanzas, la ciencia, las comunicaciones; al ser un fenómeno de la sociedad contemporánea, las economías de los países debían acogerse a la internacionalización.

Este fenómeno dio paso a lo denominado como la mercantilización de la universidad, que se generó en dos fases: la primera, desde la década de los años ochenta hasta mediados de la década de los años noventa, donde se consolidó el mercado universitario y, la segunda fase, con el mercado nacional donde emerge el mercado transnacional de la educación superior y que al final de la década estuvo dispuesta como la solución de los problemas de la educación por el BM y la OMC, es decir, la globalización neoliberal de la universidad, tal como lo afirma (Santos, 2005).

De acuerdo a la CEPAL (2002), la globalización para América Latina provoca que la región enfrente los retos de la mundialización, que buscaba acabar con las fronteras económicas a partir de la conectividad y el abandono de viejos esquemas estatales, así es que los desafíos educativos van orientados hacia el cumplimiento de objetivos del siglo XX:

- Universalizar la cobertura preescolar, básica y media e incorporar las poblaciones indígenas al sistema escolar.

- Mejorar la calidad y los resultados de la enseñanza de competencias básicas, particularmente, entre los sectores más pobres de la población infantil, juvenil y adulta.
- Formar para la ciudadanía; esto es, para el ejercicio solidario, participativo y responsable de la democracia.
- Modernizar la educación técnica de nivel medio y superior.
- Masificar la enseñanza a nivel terciario.
- Superar asimetrías entre educación rural y urbana, pública y privada. (p. 16)

Dichas tareas adquirieron principal importancia para el aumento de la calidad y el acceso a la educación. Para el siglo XXI se buscaba adaptar los resultados del sistema educativo, las políticas educacionales, y los procesos de enseñanza y aprendizaje en tres dimensiones: la gobernabilidad en lo político, la equidad en lo social y la competitividad en lo económico.

Las implicaciones de la globalización en el funcionamiento de los sistemas educativos nacionales se afectaron en: la pérdida de espacio en el desarrollo de las políticas sociales; la necesidad de buscar ingresos propios para las universidades; alianzas con el sector empresarial; transformación de la universidad en una empresa; se perdió la noción de lo público, la competitividad y la visión de la educación como un servicio. En este sentido, el proceso globalizador afectó la gobernabilidad a nivel social, en cuanto a las exigencias que debían tener las naciones frente a los requerimientos globales.

Fue a mediados de la década de los años noventa que en América Latina se tomaron preceptos del Consenso de Washington<sup>15</sup>, lo cual generó una mirada neoliberal donde la reforma incidía en procesos de privatización a partir de la construcción de políticas por parte del Estado, ¿cómo lo hicieron?, mediante el apoyo a las élites, cuyo crecimiento favoreció a unos, pero no a la totalidad de la población, más bien, se incrementó la desigualdad en la distribución de ingreso en los países de América Latina.

---

15 En palabras de Martínez y Reyes (2012), el Consenso de Washington hace tres distinciones en cuanto a las reformas de políticas económicas: en primer lugar, afirmando que el sector privado gestiona mejor sus recursos que el sector público, así que los gobiernos deberían disminuir el Estado y dejar a cargo del sector privado la mayor parte de su gestión; en segundo lugar, fomentando la internacionalización de los países, abriendo las fronteras al capital y gestionando la inversión extranjera y en tercer lugar, se afirma que la presencia del desarrollo y de las élites generará una “cascada de riquezas” que se proyectará a las clases menos favorecidas. Lo anterior corresponde a un grupo de disposiciones que se recomendaban desde los organismos internacionales, que, si bien no eran obligatorias para los países, se evidencia que estas sugerencias conforman las políticas económicas y son exigidas para el acceso a préstamos y rescates financieros (p. 49).

La visión de la educación cambió, ya no era para el desarrollo y bienestar social, más bien para el desarrollo económico y la competitividad. La educación pública era considerada más como un “paliativo” que como un deber del Estado. Dentro de este contexto, se limitaban las políticas sociales y se desarrollaron políticas focalizadas en el marco del modelo neoliberal, la educación pública era la respuesta a situaciones problemáticas; el Estado, por su parte, pasó de desarrollar políticas para la pobreza, diversidad e igualdad, a políticas en consideración con los requerimientos internacionales (OLPED, 2006).

En ese trayecto surgieron universidades privadas e instituciones privadas de nivel no- universitario, lo que convocó a que los gobiernos implementaran políticas para la regulación del sector. De acuerdo a Brunner (1994), las instituciones privadas tendían a ubicarse en las zonas más desarrolladas, se concentraban en áreas del conocimiento de alta demanda y reducidos costos de producción, su clientela era segmentada; el desarrollo de las universidades privadas era casi una réplica de la oferta de servicios de la universidad estatal dejando de lado la innovación, por su parte, las instituciones privadas no-universitarias con el apoyo del Banco Mundial, se preocuparon por impartir una educación que permitiera la incorporación al mercado laboral ofreciendo una variedad de formación (Coraggio, 1995).

El enfoque del Banco estaba respaldado con la teoría propia de una economía de mercado aplicado a la educación; el modelo se adaptaba a la situación educativa afectando potencialmente los enunciados de la visión de la universidad, el Banco hacía una identificación entre: escuela - empresa, padre de familia - acreedor de servicios, relaciones pedagógicas - insumos y entre aprendizaje - producto.

La comprensión de la universidad como un servicio<sup>16</sup> generaba una visión alejada de las necesidades de los estudiantes y la participación por parte del estudiante y su familia en el pago de la matrícula, lo cual, para algunos economistas, generó una mayor equidad. Es decir, que la equidad en este sentido tenía que ver con el pago de los derechos de matrícula por parte de las familias (Banco Mundial, 1998).

A partir de esta realidad, surgieron otras formas de comprender a la universidad con las alianzas del sector público y el privado. Según Tedesco (2000), durante las últimas décadas se habían abierto más espacios para la articulación entre

---

16 En Páez (2017), se plantea que: “El despliegue de la noción de *servicio* se produce por un doble juego: de una parte, se integra a una forma de organización y de clasificación piramidal, que bajo control se mantiene abierta. Es la repetición del “otros” al final de cada división en la lista de servicios de uso en la Organización Mundial del Comercio. Y, de otra, se despliega en una tendencia de fragmentación ilimitada, que le posibilita siempre abrirse a un nuevo nivel y a una especificidad cada vez más individualizada. Quizá, el propósito sea el de llegar a tener una absoluta correspondencia entre el conjunto, actividades, el conjunto de *servicios* y el conjunto de codificaciones” (p. 156).

instituciones. Así, era necesario vincular a la familia, los medios de comunicación y la empresa en la definición de estrategias, sin embargo, y teniendo en cuenta esta postura, surgía la inquietud frente a la conveniencia de este escenario para la universidad estatal, puesto que la alianza público – privada dejaba de lado los preceptos que correspondían al vínculo de la institución con la ciudadanía, por lo que se crearon mecanismos hacia el beneficio individual más que en el general.

La diferencia entre los sectores oficial o público y privado, tenía que ver con las distinciones en las situaciones administrativas. Según Brunner (1994), en la práctica, estos sectores se distanciaban, con la consolidación de un sector privado de educación superior en América Latina se anticipaba al debate sobre la privatización, en el marco de los programas de ajuste económico y ajuste del Estado en los últimos 15 años. Las instituciones privadas de mayor calidad se caracterizaban por su gobierno interno, tenían más eficiencia y una mejor gestión financiera y académica, mayor independencia frente a controles burocráticos del Estado y un régimen laboral más flexible, no obstante, tenían un número pequeño de población con unos altos ingresos; a diferencia de las instituciones oficiales que eran pluralistas y se caracterizaban por su orientación confesional o ideológica.

Para el financiamiento de la educación superior pública se requería una reestructuración en cuanto a la definición de la dependencia presupuestal de la universidad estatal y las matrículas de las privadas, se requerían otros caminos para la asignación de recursos públicos y privados con apoyos financieros para los estudiantes. Se hacía necesario que los países en desarrollo construyeran políticas públicas para un financiamiento sostenible, expansión a la cobertura, acceso para los grupos más débiles y diversificación de acuerdo a las necesidades de desarrollo socioeconómico según los mercados emergentes, como resultado de la globalización y los tratados de libre comercio (Ayala, 2010).

La financiación basada en la competencia contemplaba la entrega del presupuesto a partir del concurso entre las universidades estatales y privadas, el cual fue planteado el Banco Mundial en el 2003, implicaba que la universidad estatal perdiera su condición de pública al tener que participar en igualdad de condiciones con la universidad privada, dejando a un lado su institucionalidad, su visión y sus principios, se enfatizaba un interés hacia la cobranza de matrículas (Varela, 2013). Lo que buscaba el Banco Mundial con el nuevo modelo de financiación era que, a partir de la presentación de proyectos y resultados, la universidad estatal y privada, compitieran por los fondos estatales, el gobierno era el encargado de

generar los criterios y el direccionamiento de los proyectos lo cual buscaba que los gobiernos pudieran tener libertades e influencia en el sistema universitario<sup>17</sup>.

La discusión entre lo público y lo privado<sup>18</sup> en lo relacionado con la educación superior no parece tener líneas claras. Sin embargo, las diferencias eran sutiles y buscaban beneficiar al sector privado con el acceso al recurso estatal, la línea de lo público traspasaba su límite para financiar a lo privado, quizá un camino hacia la privatización.

Una de las formas para comprender la privatización<sup>19</sup> era con el aumento de la oferta de la educación privada. La instalación de políticas para promover la oferta, el financiamiento a la demanda, la utilización de los fondos públicos para apoyar propuestas privadas y la relación de la universidad estatal con el sector empresarial eran condiciones que caracterizaban el enfoque privatizador hacia la comercialización de la educación (OLPED, 2006).

Al comprender que la universidad estatal se concebía como un escenario reflexivo y crítico, donde el conocimiento no tenía un valor económico, por lo tanto, no era rentable, ya que las relaciones se originaban desde reflexiones teóricas que se pudieran reconocer bajo una perspectiva que no estuviera sesgada; según Soto (2019), la privatización atentaba en estas relaciones, no estaba acorde frente a lo que significaba la universidad estatal, la privatización estaba al orden de lo económico y los requerimientos para el desarrollo de las sociedades, estaba en el

---

17 Varela (2013) afirma que es necesario el fortalecimiento hacia el sector privado y la sociedad civil. El autor afirma que: “el sector privado, por su parte, puede ofrecer los servicios educativos no solo en la modalidad tradicional (como propietarios y operadores de los planteles privados y suministrando insumos tales como textos, materiales y equipos), sino mediante nuevas modalidades (por ejemplo, administrando escuelas públicas por contrato). Las empresas también imparten capacitación y participan cada vez más en el desarrollo de estándares ocupacionales y currículos” (p. 11).

18 De acuerdo a la tensión entre lo público y lo privado, Santos (2007) caracteriza el sector privado en una lógica de consumo de servicios universitarios y de productos con fines lucrativos. La constitución del sector privado de educación superior es diferente en cada país. El desarrollo del sector privado se trazó en tres decisiones políticas: “estancar la expansión del sector público a través de la crisis financiera; degradar los salarios de los profesores universitarios con el fin de forzarlos a buscar empleo parcial en el sector privado; actuar con una negligencia benigna premeditada en la regulación del sector privado, permitiéndole que se desarrolle con un mínimo de restricciones” (p. 63). Los resultados fueron la transferencia de recursos de la universidad pública hacia las nuevas universidades privadas, lo cual desarticuló a la universidad pública, pues desde la mirada neoliberal se considera igual el sector público y el sector privado (...) “Frente a esto, la reforma de la universidad como bien público se debe basar en este principio fundamental: compete al Estado fomentar la universidad pública y no le compete fomentar la universidad privada; la relación del Estado con esta última debe ser cualitativamente diferente: una relación de regulación y de fiscalización” (p. 64).

19 Los planteamientos del Banco Mundial respecto a la educación se basaban en un ajuste estructural de orden mercantil, donde se pretendía mostrar que la educación era una mercancía educativa como cualquier otra, con principios de la economía neoliberal, en la cual se potencializa el capitalismo mediante la privatización, la desregulación, la mercantilización y la globalización, tal como lo afirma Santos (2007, p. 22).

marco del lucro, la ganancia, el cliente, el servicio, de esta forma, ¿dónde quedaba el espacio para reflexionar acerca de la sociedad, de la verdad, del conocimiento?

Bajo la lógica de la privatización, el sistema de educación pasó de una regulación público – estatal a una de regulación privada con tópicos propios del sector empresarial bajo las teorías de la eficiencia y la competitividad económica, situación que en su momento la Unesco advirtió (Blanco, 2014). Bajo la perspectiva de la relación entre universidad y empresa, algunas instituciones de educación superior mostraron resistencia a dicha coalición. El fortalecimiento de la ideología empresarial en la universidad, como escenario para que la lógica productiva se instalara en el campo de la educación, fomentaba el mercado y la venta de servicios.

Por su parte, para el Banco Mundial, la educación era un bien público global; para este fue muy importante apoyar al sector privado en cuanto a la descentralización de la gestión escolar junto con la asignación de fondos para la educación primaria. La educación aquí se encontraba enmarcada como un bien privado y bien público, las políticas estaban entre la tensión de la perspectiva del mercado y la educación como un derecho (Silva, 2013).

En este orden de ideas y bajo la perspectiva de que la universidad transitaba entre lo público y lo privado en términos de significación, ¿de qué manera era posible hacer la distinción entre lo público y lo privado? La universidad privada no se podía considerar pública por acceder a los fondos del Estado (Brunner, 2011).

De acuerdo a esta afirmación, se podía inferir que la posición de la universidad privada al considerarse pública, solo por la posibilidad de acceder a los fondos del Estado, era presuntuosa, pues se generaban cobros de matrícula y su funcionamiento era como el de una empresa. La universidad privada tomó la discusión sobre lo público, indicando que ofrecían un servicio público y, de ahí, soportaban que el Estado debía financiarla (Soto, 2006).

La tensión entre lo público y lo privado se definía mediante la instalación de políticas que favorecieran tal tensión, privilegiando concursos, proyectos o licitaciones donde pudiera competir la universidad privada; en esta instancia, el Estado financiaba a la universidad privada generando una exclusión en la posibilidad de acceso a la educación superior y la generación de oportunidades sociales. Otra tensión visible fue con la pérdida de la autonomía, la cual pasó a ser un asunto público que se disputaba con los intereses privados y el cumplimiento de los lineamientos internacionales. En consecuencia, la situación de América Latina estuvo definida por el control burocrático.

De acuerdo a Brunner (1994), el Estado generó un marco que aseguró la legislación para el financiamiento de las universidades oficiales y la autonomía

académica, donde a cambio hubo controles burocráticos que garantizaron las decisiones del gasto. En este sentido, fue muy alto el precio que pagó la universidad por la exigencia de la política internacional.

Lo anterior se puede apreciar como un autoritarismo político que se reflejaba en los preceptos que establecía el Banco, ya que, aunque la aplicación de las normativas y modelos internacionales no daban cuenta de la realidad de los países, se llevaban a cabo generando incongruencias y resistencias políticas o culturales, lo cual se concebía como imperfecciones en el funcionamiento del mercado educativo. Para ajustar la realidad educativa al modelo, se buscaba la privatización y la descentralización de políticas, las cuales se direccionaban hacia la reforma desde el Estado y al funcionamiento del sistema educativo, así se institucionalizaron directrices de comportamiento para un modelo competente (Coraggio, 1995).

De esta manera, los estudiantes debían responsabilizarse de pagar por el “servicio adquirido” debido a la ausencia de los aportes del Estado; no era posible en este campo pensar en la gratuidad, no era posible pensar que aquellos estudiantes exitosos académicamente merecieran otra oportunidad de ingreso que no correspondiera necesariamente al pago por los costos de su formación, la educación no se diferenciaba entre clases sociales o poder adquisitivo.

La Unesco, frente a la disminución de los aportes estatales a la educación superior, se pronunció afirmando que podía haber un riesgo en tanto se generaran políticas para que el Estado se separara de la educación superior en lo concerniente a la financiación, pues esto obligaba a la universidad a buscar financiamiento alternativo, aumento de la eficiencia interna, en la enseñanza, la investigación y administración, además de comercializar las actividades que realizaran las instituciones. A partir de esta afirmación se evidenciaba que la educación estaba en peligro de volverse un escenario que ofrecía servicios, es decir, se reducía a la capacidad de investigación y construcción de pensamiento, a una actividad comercial.

En consecuencia, la universidad se visualizaba como una empresa más, sin embargo, su concepción como bien nacional tenía que ser considerada, según Tunnermann (1998) “La educación superior no como una carga para el presupuesto público sino, más bien, como una inversión nacional a largo plazo para acrecentar la competitividad económica, el desarrollo y la cohesión social” (p. 55). La universidad debía ser parte del bien público generando una visión de colectividad frente a las necesidades generales de la sociedad.

Las reformas universitarias en la década de los años noventa contemplaban la construcción de currículos integrados con los cambios tecnológicos y de mercado, en relación con las exigencias de la sociedad en el marco de la eficiencia,

enmarcado en la calidad. Por su parte, se plantearon discusiones desde las organizaciones gremiales en tanto afirmaban que se quería acabar con la universidad estatal tras la reforma, además de generar la discusión del carácter público de la universidad al cambiar la visión del Estado, en relación con la financiación de la universidad (Soto, 2006).

De acuerdo con las estadísticas de la Unesco, América Latina gastó, a finales de la década, un monto fiscal menor por alumno estudiante matriculado en la enseñanza superior que todas las regiones del mundo. En este punto podemos afirmar que la universidad estatal sufrió de un déficit presupuestario definido en parte por la dependencia hacia el Estado. De esta manera, el gobierno con su fuerza utilizó sus mecanismos financieros como una manera de instalar las políticas y su control, de acuerdo a Reimers (1990) citado por la Unesco (1990) en su boletín 23.

De acuerdo a Brunner (1994) en 1987 en América Latina un 50 % del subsidio público de la educación superior beneficiaba a los estudiantes del quintil más alto, y los estudiantes del quintil más bajo se beneficiaban con el 5 % del subsidio, se estimaba que el 40 % de este subsidio provenía de los impuestos no progresivos a la compraventa de mercancías, lo cual afectaba a los sectores de menores ingresos. Dicho esto, una gran cantidad de estudiantes del sector público pertenecían a los tres quintiles más altos de la distribución del ingreso, obteniendo en el futuro ventajas monetarias, una reducida población de estudiantes con bajos ingresos que provenían de los dos quintiles inferiores, recibió trato preferencial.

El poco beneficio para los estudiantes del quintil más bajo podía considerarse inequitativo, la diferencia entre la formación básica, la calidad de la educación recibida y el nivel de competencia para el acceso a la educación superior, eran condiciones que determinaban el nivel de posibilidades de los estudiantes, lo que implicaba quizá generar un endeudamiento para poder acceder.

Sumado a lo anterior, las regulaciones del sector oficial y privado eran distanciadas. De acuerdo a Brunner (1994), para el sector privado de la educación superior las regulaciones públicas no eran suficientes y no verificaban la calidad de la enseñanza y la protección de los consumidores, por su parte, para las instituciones oficiales, los controles burocráticos eran excesivos, lo que impedía que la institución oficial fuera más eficaz y se adaptara a las demandas, se evidenciaba que el Estado carecía de orientaciones para coordinar esas asignaciones.

La redefinición de la relación entre los sistemas y el Estado para la responsabilidad pública, las demandas de la sociedad suponían la creación de un contrato social entre las instituciones y el gobierno, para el desarrollo de una nueva cultura en los sistemas de educación superior. Esto quería decir que las instituciones debían dar cuenta a la sociedad en cuanto a: su función pública, rendimiento,

recursos fiscales otorgados, evaluación interna y externa, evaluación por pares, indicadores de desempeño, autoevaluación, modificación del financiamiento atadas al desempeño académico de las instituciones, resultados en las evaluaciones, metas y generación de recursos propios.

La afectación de la universidad frente a la redefinición de los sistemas tuvo relación con la tensión entre el rendimiento, la obtención de recursos, los aspectos evaluativos, los indicadores de gestión y la búsqueda de financiamiento, cuyos resultados debían estar acordes a los criterios a nivel nacional con base en parámetros internacionales, dejando de lado quizá las funciones constituyentes de la misma. Situación que afectó a la universidad oficial frente a lo que se esperaba, como una institución referida al crecimiento económico de la sociedad, pero, además, frente a las demandas que debía cumplir en su generalidad.

Desde la concepción nacional, la mirada de lo público estaba relacionada con la forma en que las personas y las organizaciones interactuaban con el Estado a partir de intereses comunes; lo público era lo que le daba sentido a lo común, entendiéndose como “bien público”. El pluralismo, la diferencia y el reconocimiento de los derechos y deberes, tales elementos, contribuían al proceso de constitución de ciudadanía; al no existir los enunciados de lo público, se generaba el individualismo. Es decir, que lo político se consolidaba en lo público, al concentrarse la sociedad en los intereses privados se concentraba también en el clientelismo u autoritarismo (Hoyos, 2013). Lo político se concebía como la práctica de competencias en relación con los asuntos públicos, así, lo público se convertía en la mejor manera de ejercer la democracia participativa. Por lo tanto, lo público era una condición necesaria para que la sociedad civil tuviera una organización política y se generara el Estado de derecho, la crítica, la organización social y política hacia una cultura democrática. En este sentido, la educación, en lo que respecta a lo social, buscaba fortalecer las bases de justicia como equidad y participación ciudadana a propósito de la movilidad social (Hoyos, 2013) Esto último, suponía la transformación de la sociedad, todo con miras a mejorar la relación entre universidad, sociedad y Estado, así el carácter público del servicio que se prestaba en la universidad daba cuenta de que la autonomía que tenían las instituciones estaba acompañada de mayor responsabilidad social.

No obstante, la universidad se vio afectada debido a que su funcionamiento dependía de intereses privados, que en su mayoría estaban regulados por la competencia, por lo que quedó atrás la conformación de lo público como espacio de participación y conformación de comunidad; la universidad adquirió características empresariales con las figuras de gerente - cliente - oferta - demanda.

A partir de esta concepción de lo público y lo privado se generó un problema para la universidad estatal con relación a la financiación, la cual se afectó con el cambio de concepción de lo público; pues se encontraba en un escenario donde

tenía que diversificar sus fuentes de ingresos para poder subsistir; al ingresar la inversión privada a la universidad estatal, por un lado, se perdía parte de la identidad y autonomía de la universidad y por el otro, incursionaban agentes privados, que pertenecían al sector empresarial y se respaldaban con ideas de negocio; un paso hacia la privatización (Libreros, 1999).

Por su parte, las instituciones de educación técnica y tecnológica no recibían el apoyo financiero del Estado por su carácter privado. La financiación estatal se centraba en las universidades estatales, por lo tanto, era importante un respaldo en la política de financiamiento para el reconocimiento de estas entidades, donde participaran las alcaldías y las gobernaciones de las regiones que estaban avanzadas en lo económico y en lo industrial a través de la contribución del financiamiento de las instituciones técnicas, tecnológicas y universidades públicas (Varela, 2013).

Como consecuencia de lo anterior, la formación a nivel técnico y tecnológico era una alternativa para que la población que no podía obtener la formación universitaria, accediera a ella. Estas, al ser privadas, se sostenían con el cobro de matrículas, tal como lo hacía la universidad privada, no obstante, esta última sí podía licitar para los fondos del Estado; por esta razón, la educación técnica y tecnológica requería mayor apoyo, teniendo en cuenta las recomendaciones dadas por el Banco Mundial.

La asignación de recursos que se establecía en el Artículo 86 de la Ley 30 de 1992, y los criterios para la distribución de las contribuciones que provenían del gobierno para las universidades estatales y a las instituciones técnicas y tecnológicas, eran los presupuestos vigentes de 1993 y que fueron ajustados a la inflación; así, las instituciones no eran recompensadas por la eficiencia, el Ministerio de Educación Nacional asignaba una parte muy pequeña de los recursos con base en los resultados, algo así como el 0.1 % en el 2010 (ASCUN, 2013).

En Colombia, el Ministerio de Educación Nacional asignaba una base pequeña de los recursos de acuerdo a los resultados; los cuales iban dirigidos a las universidades y no a los institutos técnicos y tecnológicos. Estos recursos no estaban dentro de las partidas del gobierno para gastos de funcionamiento. De 30 institutos técnicos y tecnológicos, solo 19 recibían subsidio, lo que afectaba a la cantidad de estudiantes que podían ser beneficiados, de acuerdo al Banco Mundial (2013):

Lo cual, supuestamente, puede comprobarse por estadísticas, desconociendo el “filtro social” de la pobreza que también se puede demostrar por estadísticas, el aumento en el número de pobres absolutos en el país (cifra que ya se acerca al 55 % aproximado del total de la población). Esto es lo que explica la deserción escolar; de cada 1000 niños que ingresan al primer grado de la básica primaria tan solo 1 llega a la educación superior, en el medio quedan

rezagados los niños trabajadores, los niños informales, las adolescentes prostitutas y demás. No puede responsabilizarse a la universidad pública de un problema estructural de la sociedad colombiana. (p. 305)

Este último aspecto demostraba que los propósitos de la política educativa, en cuanto a la vinculación de los ciudadanos a la educación como sinónimo del progreso, no se estaban cumpliendo a cabalidad; se evidenciaba la falta de oportunidades frente al acceso y posibilidad de ingresar a la educación básica, media y superior, circunstancia que como tal no era solo responsabilidad de la universidad.

La universidad estatal, además de los pagos de matrícula, contaba con fuentes de ingresos tales como donaciones, contratos de investigación, consultorías y algunas tenían beneficios fiscales. De acuerdo a la Ley 122 de 1994, se autorizaron estampillas especiales para la Universidad de Antioquia por un valor de \$200 millones; lo obtenido por estas estampillas se destinaba al mantenimiento de la infraestructura; los recursos que generaron las universidades estatales ascendían a un 45 % de sus ingresos totales, quiere decir que hubo un avance en las últimas dos décadas, respecto al 18 % en 1993 y el 27 % en 2003, es así como la generación de ingresos estaba por encima del promedio de los países latinoamericanos. Sin embargo, y teniendo en cuenta que el gobierno no tenía margen para aumentar en el presupuesto para la educación superior, se produjeron cuestionamientos por parte del movimiento estudiantil en el 2011 a propósito de la reasignación de recursos en defensa de la educación (Banco Mundial, 2012).

A partir de la evaluación el Banco Mundial de las políticas nacionales en Colombia, se recomendó aumentar la eficiencia interna, liberar recursos a través de la reducción de las tasas de deserción, acortar los tiempos para la obtención del título con la participación de otros actores en los costos, ya que, para el Banco, la educación gratuita era regresiva, pues había una alta proporción de estudiantes de familias acomodadas que accedían a la educación pública. Dichas recomendaciones no tuvieron en cuenta un problema de orden estructural de la educación en Colombia, que se relacionaba con la falta de competencias desde la básica para el acceso a la universidad y la ausencia de una cultura de ahorro, lo que incitaba al camino del endeudamiento para el acceso a la educación.

Según un estudio realizado por la Universidad Jorge Tadeo Lozano, se concluyó que un egresado de escuela secundaria de estrato 5 y 6, tenía 4 veces más probabilidad de ingresar a la educación superior que un graduado de los estratos 1 y 2; demostrando la desproporcionada desigualdad social y la necesidad por la obtención de recursos para el acceso a la educación superior, los cuales eran recogidos a partir del cobro de matrículas, tal como lo afirma el Banco Mundial (2012) “son pocos los países democráticos del mundo que han logrado introducir los derechos de matrícula en las universidades públicas recientemente (...)

Cualquier intento de introducir o aumentar los costos de matrícula en América Latina ha provocado una fuerte oposición política” (p. 302).

De acuerdo al informe elaborado por CINDA, en el 2011, durante el último quinquenio no hubo un cambio significativo en el financiamiento de la educación superior con excepción de la cobertura. La financiación de las universidades estatales se regulaba conforme a la Ley 30 de 1992, cuyos aportes se fijaban de acuerdo a la inflación, lo que indicaba que estaban recibiendo casi los mismos recursos, por tal razón, era insuficiente el ajuste presupuestal para la universidad estatal.

En relación con el presupuesto que necesitaban las universidades del Estado para funcionar con calidad y equidad, se redactó el documento titulado: “Desfinanciamiento de la Educación Superior” (SUE, 2012)<sup>20</sup>, donde se evidenció que la cantidad de presupuesto requerido para el funcionamiento ascendía a la suma de 11.2 billones: 1.327 billones a la base para gastos recurrentes y 9.8 billones para inversión.

En este sentido, la definición de un modelo de financiamiento que permitiera la sostenibilidad a largo plazo de acuerdo a la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN, 2013) tendría que tener los siguientes parámetros: instalación de los costos; metas del plan de desarrollo; redefinición de ofertas pertinentes para el país; la participación por parte del Estado central; los entes territoriales; las familias los estudiantes; el sector productivo y el privado; instalación del crédito educativo; transferencias del Estado; subsidios directos; las donaciones, y las exenciones, entre otros; cuya mirada se planteaba bajo el contexto nacional, no obstante, el análisis cambiaba con la integración de los parámetros de los organismos internacionales.

La perspectiva del Ministerio de Educación Nacional (MEN, 2012) frente a la financiación de la educación superior consideraba, en primer lugar, que el Estado tenía que pagar la deuda histórica de la educación superior estatal, proyectándola a que a mediano plazo fuera gratuita y de acceso universal; en segundo lugar, la eliminación de la inequidad y concentración de la riqueza, redistribución del presupuesto nacional en relación con las necesidades del país y reducción del gasto de la guerra; en cuanto a la financiación debía proceder de aportes públicos y los recursos recurrentes, con una destinación de manera directa a las bases presupuestales de las instituciones de educación superior, de esta manera en la propuesta se emitieron cinco ejes para estructurar la política pública de educación superior:

20 Este estudio lleva a cabo un análisis de los problemas de financiación de la universidad estatal y propone un modelo para solucionar el desfinanciamiento de la universidad en términos estructurales, donde se definen también el apoyo de parte del gobierno y el congreso para el financiamiento futuro de la educación superior estatal.

- Modificación de la relación actual entre el gobierno y la educación superior.
- Ampliación del acceso a una educación superior con calidad.
- Afianzamiento del papel del Estado en la financiación de la educación superior.
- Fortalecimiento de las capacidades institucionales mediante mecanismos de asociación.
- Motivar el funcionamiento de la educación superior como un sistema. (pp. 18-20)

Lo anterior pone de manifiesto la complejidad de la relación entre el Estado y la universidad. Debido a la integración entre las políticas internacionales, las políticas nacionales, el contexto socioeconómico, la realidad estudiantil y de los docentes, la concepción de la universidad estatal, la relación entre universidad – empresa, el manejo de los recursos para el sostenimiento de la universidad y otros factores que eran considerados en esta lista, cuyo sustento estaba en la apropiación de un modelo de financiación planteado desde los principios economicistas con teorías como la del capital humano.

Para revisar un poco más la tensión entre lo público y lo privado, Múnera (citado por Hoyos, 2013, p. 325) en un seminario de la Universidad Nacional de Colombia, manifestó seis características para definir lo específico de lo público en las instituciones públicas:

1. Formación de consensos en condiciones de libertad y equidad, y de acuerdo con reglas de juego predefinidas, para intentar construir una voluntad común.
2. Búsqueda de la visibilidad de las decisiones que se toman en nombre de la colectividad y de los procedimientos para adoptarlas.
3. Construcción de comunidades regladas con acceso abierto o sujeto a criterios de selección con pretensiones de objetividad.
4. Regulación de las relaciones sociales con pretensiones de universalidad.
5. Formación de pertenencias e identidades colectivas heterogéneas sobre un principio de pluralismo social y político.
6. Carácter irreductible del bien, el uso y el interés común. La apropiación de lo colectivo implica la disolución de lo público.

Por esta razón, se podrían considerar que las diferencias entre la universidad estatal y la universidad privada en Colombia desde los siguientes enunciados:

La universidad estatal se caracteriza por:

- Los principios institucionales se direccionan a enunciados de crítica, de libertad y de construcción de pensamiento.
- Existe una apertura para la conformación de espacios de discusión de manera incluyente.
- El carácter analítico frente a los problemas sociales se encuentra en las definiciones desde currículo.
- Se respetan la diversidad de puntos de vista y opiniones en cuanto se asume la diferencia como construcción.
- El cobro de matrículas no es alto porque definen a la universidad como un espacio de aprendizaje no de lucro, la universidad es un bien público.
- La relación con la empresa no está tan consolidada porque los intereses de la empresa son de orden productivo y económico en su mayoría.

Por su parte, la universidad privada:

- Los principios institucionales están direccionados hacia la instalación de la educación a fines mercantiles y de producción.
- Los escenarios de discusión se conforman para generar la adaptación, los requerimientos económicos y sociales y no precisamente en un espacio de crítica.
- La construcción de los planes de estudio tiene sus disposiciones para que el egresado sea parte del capital económico y social y que sea parte del desarrollo del país.
- La diversidad de opiniones no es muy común, dado que el estudiante se adapta a los principios constituyentes de la universidad.
- El cobro de matrículas es un factor importante para la universidad porque es la forma que tiene para financiarse.
- La relación con la empresa es directa, dado que es una fuente de donde obtener recursos para su financiamiento. (Hoyos, 2013)

Si bien son solo algunas de las características que se podían evidenciar en la construcción de este trabajo, eran decisorias en la definición de la universidad tanto estatal como privada. De alguna manera, la universidad estatal se mantiene en un

escenario de participación, de construcción, mientras que la universidad privada tiende a parecerse a una empresa en sus principios y manejos administrativos.

La educación pública debía ser considerada patrimonio de la sociedad civil. De acuerdo a Hoyos (2013), su papel en la defensa de los procesos públicos y políticos de la mano del Estado, el acompañamiento de la comunidad académica en el marco de la ética y la cultura, la relación entre la comunidad académica con la sociedad, el fomento de la autonomía eran condiciones que el Estado debía garantizar.

Desde la Constitución Política de 1991, se dispuso la autonomía de las universidades (Art. 69), y de las demás instituciones educativas en su respectivo campo de acción (Ley 30 de 1992). En cuanto a las instituciones de origen departamental o las que brindaban educación técnica y tecnológica, la autonomía financiera era restringida. La autonomía reconocida en la Constitución, afirmaba que las instituciones tenían el derecho a modificar sus estatutos, definir sus labores formativas, otorgar títulos, selección de estudiantes y docentes, administrar sus recursos de acuerdo a la misión y función institucional (Soto, 2009).

La importancia de la normatividad sobre la autonomía de las universidades radicaba en el control y vigilancia por parte del Estado. No obstante, en relación con la Constitución Política de 1991, se consideraba como una trampa de las élites colombianas haciendo uso de un Estado social de derecho y una democracia participativa para una ciudadanía que no existía en Colombia, que promovió y posicionó un modelo neoliberal de desarrollo.

A pesar de lo anterior, la Constitución, entre otras directrices, brindaba los mecanismos para la gobernabilidad de un país. La gobernabilidad de las entidades públicas en Colombia estaba supeditada a las relaciones que tuvieran con las entidades gubernamentales, las cuales se encontraban entre la tensión de la asignación de recursos y la normatividad que regía su operación. En los últimos años, el nivel de gobernabilidad fue mayor, lo cual tuvo que ver con el establecimiento de normas internas, una definición de políticas académicas para que así las instituciones de educación superior oficiales no tenían un solo esquema de gobernabilidad, de acuerdo a CINDA (2007)

Las instituciones oscilan entre una forma colegiada con diversos matices y un comando burocrático. El primero propicia la participación de la comunidad académica en la toma de decisiones, una mayor participación de los estamentos, una mayor innovación y originalidad en la vida académica de la organización. El segundo propicia mayor eficiencia y dinamismo. La tendencia parece ser que las universidades más consolidadas y modernas en el sector público se mueven hacia formas mixtas, colegiadas y burocráticas, mientras que las que tienen un

grado menor de desarrollo en lo académico tienden a moverse hacia esquemas más políticos y, en su extremo, a consagrar el cogobierno como principio de organización. (p. 268)

Las universidades, en su afán de financiamiento, tenían que buscar la mejor forma de gobierno, las regulaciones que fueran necesarias para no quedarse por fuera de la asignación de recursos, sin embargo, esto no disminuía el problema de la identidad universitaria junto con la pérdida de la autonomía, de manera que el derecho a la educación superior y su discusión estaban cruzadas por el problema de financiación. De acuerdo al MEN (2010), la ley general debía permitir el principio de la autonomía universitaria, funcionaba como una garantía para el derecho a la educación superior, la visión de la autonomía universitaria no había sido abordada por la jurisprudencia constitucional que requería de una adecuada construcción, ya que con la autonomía se reconocía que las universidades tenían capacidad de autodeterminación, autorregulación y autogobierno.

Para especificar la contribución del Estado se establecieron varios mecanismos: transferencia directa a las instituciones de educación superior, los fondos de regalías, becas y créditos educativos desde el ICETEX, matrícula de los estudiantes, donaciones por parte de las empresas, recursos de consultoría, de investigación y repago de los créditos educativos de los egresados (Salmi, 2013). Sin embargo, la función social del Estado no podía estar apartado de la universidad, debía emprender acciones para que no existiera la elitización del sistema de educación superior, pues por la crisis del sector oficial, en Latinoamérica se promovió el aumento de las rentas de las universidades estatales, de esta forma, los aportes que hizo el Estado a la universidad estatal se tomaban más como una inversión que como un gasto para el funcionamiento de la misma (Ayala, 2010).

A pesar de todo, las restricciones por parte del Estado frente al presupuesto para las universidades estatales generaron un déficit en el 2010, de acuerdo al MEN (2010): “Cercano a los millones de pesos, para el conjunto de Universidades públicas, según lo han venido manifestando los rectores del Sistema de Universidades Estatales (SUE)” (p. 114). Lo cual impedía el cumplimiento por parte de la universidad de cobertura, grupos de investigación, cualificación docente, relación con la empresa, internacionalización y extensión. Esto obligó a definir objetivos que se direccionaran al origen de los recursos para mejorar el funcionamiento, es decir, una política que buscara elevar la tasa de matrícula en comparación con otros países de América Latina (MEN, 2010).

Como se ha mencionado a lo largo de este apartado, la tensión de la concepción de lo público generó un escenario mercantil de la educación superior. El “otro” significado de lo público mostraba una apertura a la diversificación de fuentes de financiamiento; cuando lo público transitaba sobre el mismo campo de lo privado se evidenciaba como la universidad estatal perdía su condición de pública

al competir por recursos con la universidad privada, es decir, la educación se concebía para el desarrollo económico y la competitividad por medio de la alianza público-privada.

Al abrirle un campo a otros sectores para la participación o financiación del sector educativo se hacía necesario la construcción de políticas que promovieran dicho esfuerzo, políticas que, en la mayoría de los casos, eran determinadas desde los organismos internacionales y se instalaban en las regiones sin tener en cuenta las necesidades o alcances de los contextos. Esto implicaba que el sector privado se involucrara en la constitución de la universidad, en sus principios, allí la configuración de lo público y lo privado se unificaba a partir de la instalación de normatividad que generaba una sola línea de acción, una sola línea de análisis, una sola línea de interpretación, la línea del mercado educativo.

De esta manera, la discusión entre lo público y lo privado (Santos, 2007) trasciende en el funcionamiento de la universidad, más aún para la universidad estatal. A largo plazo, si no hay presupuesto, es posible que la universidad busque recursos afectando la autonomía, y la falta de estabilidad financiera podría hacer que perdiera su identidad. Lo público, debería concebirse como una condición necesaria para que la ciudadanía tuviera una organización política para el fomento de una cultura democrática.

En resumen, podemos afirmar que la crisis de la universidad estaba supeditada por las tensiones entre el financiamiento, la identidad, la relación con la empresa y la pérdida de la autonomía. En este sentido, la instalación de la reforma universitaria podía ser una vía para la instauración de una mirada economicista de la educación que integrara las cuatro tensiones bajo el enfoque privado y comercial; cuyo objetivo era fomentar que la universidad estatal tratara de funcionar bajo los enunciados de la productividad y el comercio; es sin dudar, una forma de que la universidad perdiera el objetivo que inicialmente tenía, la búsqueda de la verdad, por la búsqueda del financiamiento.

