



## **CAPÍTULO 2**

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





## **El mercado como la nueva forma del estado, 1992-1998**

La concepción del Estado cambió debido a la crisis universitaria sobre el presupuesto. Esto a su vez obligó a los gobiernos a garantizar mecanismos que permitieran la generación de recursos para sostener a la universidad, mecanismos que se fundamentaron en la lógica del mercado. De esta forma, la universidad ofertaba sus servicios educativos a cambio de recursos propios, lo que afectó de manera más directa a la universidad estatal.

El mercado universitario<sup>21</sup> como concepto surgió a partir de la transformación que tuvo el Estado respecto al financiamiento de la universidad estatal. El Estado tenía la función de construir políticas que orientaran las normatividades de los gobiernos en beneficio del mercado. El rol de financiador se desplazó porque el mercado adquirió un nuevo valor, dado que se vinculó con la educación a partir de la oferta de un servicio en el marco del consumo.

Dicha transformación se evidenció con más fuerza durante la década de los años noventa a causa de la crisis financiera que sufrió la universidad en Latinoamérica. Uno de los factores asociados a dicha crisis fue la dependencia financiera del Estado, en la cual Santos (2005) afirmó que la dependencia como tal no era el problema, siempre y cuando los servicios de la universidad se concibieran como un bien público bajo la responsabilidad del Estado. Sin embargo, la ausencia del Estado fomentó que la educación se comprendiera como un bien, un objeto consumible.

De esta forma, según el autor, parte de la crisis de la universidad estatal fue debido a la pérdida de la concepción como bien público universitario. Debido a que la implementación de las políticas públicas daba prioridad al sector privado para la producción del bien público, eso resultó el desfinanciamiento de la universidad

---

21 Para contextualizar en torno a lo que se pretende en la investigación, el mercado universitario, según Brunner (2006) se relacionaba con la competencia por estudiantes, donde se vinculaban procesos como la expansión del mercado a propósito de la creación de programas y sedes, estratificación escalonada del mercado y el reconocimiento frente a la obtención de títulos profesionales expedidos por las universidades para pertenecer al mercado laboral. En un sistema reputacional, la matrícula generaba una estratificación en el mercado a partir de la selección, es decir, la captación de estudiantes de acuerdo a su puntuación académica.

estatal. De este modo forma, la universidad funcionaba en pro de proyectos que se instalaran en el mercado, es decir, los servicios universitarios.

De acuerdo a Santos (2007), la escasa distinción que tenía la universidad privada al transitar entre lo privado y lo público generó la mercantilización de la universidad. A partir de 1980 y a mediados de 1990, se consolidó el mercado universitario y el mercado transnacional de la educación, donde intervino el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio<sup>22</sup>, con el objetivo de darle una mirada neoliberal a la universidad. Esto determinó la disminución de la inversión del Estado para la universidad estatal, generando un capitalismo educativo<sup>23</sup>. La apropiación de los principios de una empresa y la gestión universitaria basada en el mercado condicionaron a la universidad estatal a un paradigma empresarial.

La mirada administrativa de la universidad generó tensiones en lo relacionado con el financiamiento universitario; en palabras de Brunner (2008), las condiciones que se afectaron a partir de la concepción de mercado en la universidad, se enmarcaron en la ausencia de beneficios sociales e individuales de la educación terciaria, la transformación del gobierno y la nueva forma de administración por parte de las instituciones universitarias; en contraste de un ambiente académico reflexivo y protegido por el Estado, así los organismos internacionales y las organizaciones académicas, giraban en torno al paradigma de la mercadización<sup>24</sup> en la educación superior, en palabras de Brunner:

El mercado es sencillamente la libertad de elegir entre múltiples posibilidades existentes o por ser creadas (...). El mercado no es un conjunto de instituciones. Sus ventajas y desventajas se deben precisamente a este hecho. Cualquier comparación de procesos de mercado y procesos

22 De acuerdo a Páez (2017) "La Organización Mundial del Comercio es mundial, aunque parezca redundante, pero justo por eso, en la medida que trasciende los espacios territoriales de los Estados, obliga a crear, como política, espacios transterritoriales, que obligan a delimitarla en un territorio nuevo y extraño a la vez, como lo es el territorio de las organizaciones ecuménicas mundiales" (p. 14).

23 La década de los años noventa se caracterizó por la disminución de la inversión del Estado en la universidad pública y la globalización mercantil de la universidad, lo cual hizo parte de la política universitaria a nivel global que buscaba transformar el bien público de la universidad a propósito de la apertura del capitalismo educativo, esto tuvo dos niveles emergentes: que la universidad pública solventara la crisis financiera a partir de la generación de ingresos propios con la alianza del sector industrial y la eliminación sutil de la distinción entre universidad privada y pública, donde se buscaba que esta última se convirtiera en una empresa, tal como lo define Santos (2007, p. 16).

24 De acuerdo a la perspectiva de la tesis, el concepto de mercadización en la educación superior se concibe como lo mencionan Brunner y Uribe (2007) "la mercadización de la educación superior ha de entenderse como un desplazamiento que, si bien tiene una dirección general u orientación común, transcurre por diferentes carriles y es siempre tributario de una mezcla de condiciones que provienen de los contextos nacionales, de la historia de los sistemas y las instituciones, de las medidas de política empleadas por los gobiernos y del propio comportamiento estratégico de las instituciones una vez que ellas son expuestas a las fuerzas del mercado o sujetas a mecanismos de cuasimercado, por ejemplo, para la asignación de los recursos o la evaluación de su efectividad" (p. 61).

gubernamentales para hacer una serie de decisiones es una comparación entre unas instituciones determinadas, prescritas por adelantado, y una opción para elegir o crear instituciones ad hoc. (pp. 31-46)

De acuerdo a lo anterior, los gobiernos ajustaban los enfoques mercantiles a partir de la instalación de conceptos como competencia, eficiencia y efectividad para la educación superior, lo que se consideraba como la apertura de los proveedores privados para la enseñanza superior y el auge del mercado global de la educación.

Desde esta perspectiva, el mercado educativo se legitimaba a partir de la instalación de políticas educativas que la reconocían como parte del acto educativo. El mercado se imponía como el regulador del negocio de la educación, considerándola como un servicio que debía ser ofertado y se podía comprar o adquirir. Bajo esta orientación, el papel del Estado, según Tunnermann (1998), consistía en dar cumplimiento de objetivos que vincularan al mercado en la educación desde la perspectiva neoliberal<sup>25</sup> bajo la regulación de la política económica y social para el fomento de la equidad<sup>26</sup>.

De esta forma, la tendencia de los gobiernos estaba orientada a la disminución del financiamiento de las instituciones estatales de educación superior. Según Varela (2013), la universidad, en su afán por la búsqueda de recursos propios, comercializó sus servicios a partir del desarrollo de actividades que pudieran ser parte de un mercado competitivo; además de reducir los costos de operación y mejorar la gestión para la conformación de alianzas donde predominara el capital extranjero.

25 De acuerdo a Yarzabal (2001) afirma que las políticas neoliberales conducen al crecimiento económico y luego a la distribución de las riquezas, lo que contribuyó al control de la inflación, reducción del déficit fiscal y el pago de los acreedores externos. Sin embargo, se aumentó el desempleo, se incrementó el sector informal de la economía, se aumentó la pobreza y se dismanteló la seguridad social. En Latinoamérica se evidenció que la privatización, con la apertura de mercados y la liberación comercial, provocó quiebras de empresas y pérdida de empleos a causa del incremento de importaciones y las restricciones de la exportación (p. 3). En este orden de ideas, la política neoliberal generaba ventajas comerciales a los dueños del capital, lo que se traducía en el incremento de la desigualdad social.

26 Desde los planteamientos de la CEPAL (2002) la desigualdad se considera como la redistribución del ingreso que se evidencia en América Latina, la cual se caracteriza por su origen económico, injusticia social, inequidad en el acceso y los resultados educativos. Lo anterior se puede representar en: la existencia de inequidad en el acceso al sistema educativo, las pocas garantías que existen para la culminación de los estudios, la estratificación de los establecimientos educacionales, la reproducción de inequidades en las escuelas de prestigio que tienen los mejores maestros y mayores recursos. La organización de un sistema equilibrado tendría en consideración la inversión en educación inicial y básica como niveles que garantizarían el acceso, la inversión en educación superior para el mejoramiento de la capacidad científica y tecnológica y el incremento de oportunidades de acceso para el nivel terciaria (p. 22).

La estabilización del mercado educativo por parte del Estado se reforzó mediante el bien privado. De acuerdo Samuelson (citado por Silva, 2013, p. 136), el mercado era la norma, el mercado no era ni estatal ni privado, de esta manera, en términos de la eficiencia de asignación, los bienes privados se producían en los mercados:

Por lo cual, no resulta rentable pagar por bienes que puedan ser adquiridos y disfrutados libremente como resultado de la contribución de otros. Por lo tanto, hay un caso de financiación estatal y/o provisión de bienes públicos (...). En otras palabras, el carácter público o privado está determinado por la "naturaleza intrínseca" del bien, el carácter público o privado de la educación es también una opción política.

Bajo este enfoque de corte neoliberal, la educación no era ni pública ni privada, sino que su carácter dependía de los intereses políticos y económicos de los gobiernos. La educación se consideraba como un bien, algo que se poseía, que se podía adquirir, que se podía comprar, tres esquemas funcionaban para darle otra mirada a la educación; la lógica empresarial, la lógica del capitalismo y la lógica neoliberal (Silva, 2013).

Desde la perspectiva de la Unesco (1998), la educación era un fenómeno acumulativo, entre más alto fuera el nivel inicial de educación, mayores eran los beneficios resultantes de su incremento. Dicha circunstancia se evidenciaba tanto en el sector informal como en el empresarial. De esta manera, para un empleado informal un nivel de educación mayor le permitía tener otro tipo de alternativas más rentables. Podemos afirmar desde esta mirada que la educación era una opción que para muchos generaba movilidad social, sin embargo, desde la perspectiva neoliberal, la situación socioeconómica determinaba mucho la posibilidad de acceder.

Según lo anterior, la formación se convierte en una posibilidad, una opción y una fortuna, a medida en que su alcance dependa de los medios económicos de los ciudadanos. La concepción de la educación como un servicio, evidenciaba la ausencia de una postura equitativa por parte de los gobiernos, sumado a la presión de los organismos internacionales por instalar la ideología del mercado.

### **El mercado y el estado, 1998-2012**

Desde la corriente neoliberal la educación era considerada un servicio. De acuerdo con la postura de Díez (2013), la educación era una fuente de negocio donde se debían obtener ganancias para el incremento del capital, mirada que se podía equiparar con la educación privada, pues esta última era considerada más eficaz, dado que estaba administrada como si fuera una empresa donde los recursos humanos, estaban a disposición del mercado con las competencias que la sociedad requería.

Lo anterior revelaba los procesos de empresarización de la educación en relación con la expresión “dinámica de pertinencia”<sup>27</sup>, que adoptaba conceptos como: globalización, masificación de la educación y competitividad, cuya afectación a la educación implicaba una apertura a la producción del conocimiento, afectando a la universidad en sus valores fundamentales (Gibbons, 1998).

Para algunos autores, hablar de neoliberalismo implicaba la integración del managerialismo<sup>28</sup>, que se consideraba como una emanación del neoliberalismo. Sus supuestos sugerían la superioridad del mercado sobre las regulaciones públicas, había mayor eficiencia y capacidad de adaptación en las empresas y organizaciones que eran afines al mercado. El managerialismo surgía como una medida desde la reforma de los gobiernos y la gestión interna de las universidades públicas, cuyos principios generales de acuerdo a Brunner (2008) eran:

- a. Prioridad en los resultados de las organizaciones en términos de eficiencia, efectividad y calidad del servicio e impacto.
- b. Un ambiente descentralizado de gestión, de manera que las decisiones sobre asignación de recursos y provisión del servicio, se ubicaran más cerca del punto de entrega y permitieran una mayor retroalimentación por parte de los clientes y otras partes interesadas.
- c. Mayor énfasis en una provisión dirigida hacia las opciones de los clientes, a través de la creación de entornos competitivos dentro de las organizaciones del sector público y con la participación de competidores no-gubernamentales.
- d. Flexibilidad para explorar alternativas más costo-efectivas que la provisión pública directa o las regulaciones, incluyendo el uso de instrumentos de mercado tales como tarifas a los usuarios, vouchers y venta de derechos de propiedad.
- e. Responsabilización por resultados (*accountability*) y por la creación de adecuados procedimientos antes que conformidad con un conjunto

27 En Gibbons (1998) la expresión “dinámica de pertinencia” se relaciona, por un lado, con: los procesos de masificación de la educación superior, con la globalización, con el fortalecimiento de la competitividad internacional, lo cual afecta a los estudiantes y docentes respecto a las situaciones institucionales; por el otro lado, se refiere al proceso de innovación relacionado con la competitividad. La globalización presente en los mercados financieros domina a la producción del conocimiento, alterando la naturaleza de la investigación y los valores fundamentales de la universidad (p. 12).

28 Parker (citado por Sisto, 2007, p. 20) afirma que “El *manager*, disfrazado con su atuendo de neutralidad y racionalidad técnica, impone su orden individualizador, desarticulador y funcionalista sobre las distintas esferas de la vida social. “Casi todos los sentidos del *management* son limitantes y peligrosos (...) el managerialismo es una forma de pensamiento y actividad que últimamente está siendo usado para justificar una considerable crueldad e inequidad”.

particular de reglas, junto con un cambio de enfoque desde la evitación hacia la gestión del riesgo. (p. 82)

Visto así, los anteriores ítems no eran muy diferentes a las directrices de una empresa; la universidad estatal no se diferenciaba de una institución empresarial, cuyas consecuencias se resumían en la pérdida de la identidad y la pérdida de los principios fundadores de la universidad. La puesta en marcha se reforzaba con los planteamientos del Banco Mundial (2000) pues consideraba que: “ningún sistema de educación de este nivel debería privarse de las ventajas de la lógica imperante de la inversión privada que persigue el beneficio individual” (p. 50). Por eso, lo que se buscaba era la dependencia de la inversión privada para la educación estatal y la incursión en el mercado para la obtención de beneficios globales de las empresas, a partir de la vinculación de asesorías o proyectos con la universidad.

Los sistemas de educación superior fueron concebidos a operar bajo las directrices del mercado, lo que provocó que la universidad se constituyera como empresa, lo que afirmó la ventaja de la inversión privada sobre los sistemas de educación, lo que afectó a la universidad, situación que se evidenció con la pérdida del pensamiento colectivo. Se afianzó la idea de que la universidad debía generar espacio para la industria; se olvidaron las investigaciones relacionadas con un campo más social y se buscó formar mano de obra calificada para el aporte a la industria.

El crecimiento económico tenía una directa relación con la educación en términos de rentabilidad, de acuerdo al Banco Mundial (1996) la educación aumentaba la productividad en el mercado a partir de la adquisición de información, se mejoraba la capacidad de aprender, se ampliaban las innovaciones técnicas, había cambios en los regímenes políticos y de mercado encontrando como resultado la apertura a nuevas tecnologías, lo cual incrementó la rentabilidad de la educación.

De este modo, la rentabilidad en la educación traía beneficios para la empresa, la productividad y el individuo. La posibilidad de formarse marcaba la diferencia respecto a la posición social a la que se pertenecía; la falta de oportunidades generaba brechas sociales, ocupacionales, intelectuales y productivas que condicionaban la vida del individuo a nivel futuro, en últimas, se pensaba en el ciudadano en un marco de un mundo industrializado.



Con el surgimiento de la globalización o mundialización<sup>29</sup> se modificaron las relaciones interestatales donde los Estados nacionales formaban parte del sistema global o mundial, de esta forma, la globalización determinó la transformación del papel del Estado para la adaptación de los planteamientos propios del mercado y por ende, un cambio de conformación en la soberanía nacional, lo que influyó a la descentralización de las funciones del Estado central.

La globalización integraba componentes relacionados con diversas áreas del conocimiento, en palabras de Tunnermann (1998), la globalización “no se limita al aspecto puramente económico; en realidad, es un proceso multidimensional que comprende aspectos vinculados a la economía, las finanzas, la ciencia y la tecnología, las comunicaciones, la educación, la cultura, la política, etc.” (p. 39). Desde este punto de vista, el campo educativo podía integrarse con campos del saber diverso, pero la utilización de conceptos como empresa, servicios y mercado adaptados al campo educativo involucraban un lenguaje empresarial, que correspondía a una mirada globalizada de la educación bajo los parámetros de la competitividad económica.

En este sentido, la competencia se convertía en una etapa importante para el funcionamiento de la universidad y la sociedad misma. De acuerdo con Coraggio (1995), el éxito para la sociedad no se relacionaba directamente con la cooperación y la solidaridad, sino con la competencia, es decir, el reconocimiento y la capacidad de superar lo que proponía el mercado en términos de la eficacia, sustentabilidad y las inversiones en el capital humano, así es que los gobiernos a nivel mundial ejercían su poder para influenciar los mercados.

La función de la universidad bajo un esquema de capital humano se apropia en su formación de un conocimiento técnico y funcional del saber, que excluye las posibilidades de debate y participación en la sociedad, para que se afiance la funcionalidad del aparato productivo y así eliminar lo esencial del proceso formativo.

El acceso a la educación superior estaba restringido por los ingresos propios, lo cual impedía que aquellos que provenían de familias de escasos recursos estuvieran excluidos, a no ser que accedieran a un crédito, pero la fluctuación del

---

29 Bajo la mirada de la CEPAL (2002) “La globalización plantea hoy un interesante desafío de retomar las discusiones de hace cincuenta años, no tanto para regresar al viejo proteccionismo de entonces como para definir un proyecto político que permita a la región enfrentar los desafíos que le plantea una mundialización que tiende a acabar con las fronteras económicas, conectar el planeta a través de una red compuesta por nodos informáticos, abandonar los viejos esquemas estatales de control político y desarrollar una nueva ética global basada en cruzadas, como la defensa de los derechos humanos o el respeto del medioambiente. La nueva agenda global nos debe permitir volver a hablar de una América Latina política, que comparte problemas y soluciones para enfrentar cuatro grandes desafíos: el de la gobernabilidad en lo político, el de la equidad en lo social, el de la competitividad en lo económico, y el de la identidad en lo cultural” (p. 44).

mercado laboral impedía tener seguridades frente a la elección de la carrera, el futuro laboral o el mismo pago del crédito. Desde los planteamientos del capital humano se observa que para algunos estudiantes es difícil reconocer sus capacidades e intereses, generando expectativas frente a sus ingresos. De acuerdo a Brunner y

Uribe (2007), los estudios en su mayoría afirman que hay una relación positiva entre educación e ingresos, se difiere en la naturaleza de la relación; bajo la teoría del capital humano, se afirma que la educación contribuye al crecimiento de la productividad por su aumento en conocimientos, situación que debería favorecer al mercado con mayores ingresos.

De alguna manera, la legitimación de las políticas para obtener un título, ha permitido que los ciudadanos no tengan otra opción que participar en la lógica del capital humano (Brunner y Uribe, 2007), mediante la premisa de la inversión en sí mismos. La certificación es una forma de evaluar los conocimientos y capacidades en el mercado, lo que genera exclusión y presión para obtener el certificado. Esto fomenta la adquisición de créditos educativos como forma de obtener el título, pero también es una forma de ser reconocido como ciudadano que certifica su conocimiento.

Fue en 1998 cuando se empezó a hablar con más fuerza del nuevo paradigma económico, así es que la Unesco en ese tiempo, ya refería que dicho paradigma iba a condicionar las relaciones entre educación y sociedad. La vinculación de la educación con la competencia iba a provocar un cambio de perspectiva en el funcionamiento de las universidades, en lo que respecta al cumplimiento de metas y la construcción de otro tipo de relación, con las comunidades que se direccionaran hacia la producción del conocimiento, especialmente con la empresa.

Desde las consideraciones de la Unesco se contemplaban tres características que permitirían a las universidades tener más autonomía e integrarse a la lógica del mercado. En primer lugar, la responsabilidad por el dinero público; en segundo lugar, la vinculación del mercado y los servicios y, por último, la confianza entre las comunidades. En otras palabras, se buscaba la construcción de una visión administrativa de la universidad, en la que se posibilitara la consecución de recursos y financiamiento, además de la integración entre la universidad y la sociedad.

Esto se debe a la preocupación manifestada por la Unesco en la década de los noventa, respecto a la reducción de aportes estatales para la educación. En el afán conseguir recursos, la universidad estaba sujeta a la comercialización de las actividades que realizaba, se afirmaba que el Estado y la sociedad debían considerar a la universidad como una inversión de carácter nacional que incrementara la competitividad económica, el desarrollo cultural y la cohesión social.

Desde esta perspectiva, se buscaba que las relaciones de la universidad con la sociedad estuvieran orientadas bajo los principios empresariales y administrativos, de esta forma, las actividades realizadas por la universidad estaban sujetas a los intereses de la empresa, en otras palabras, se ofrecían servicios en el marco de la competencia; desde esta perspectiva se diluían los intereses investigativos de la universidad.

En este orden de ideas, ya se venía considerando que la educación funcionara a partir de los propósitos de la empresa. En palabras de Afanador (2007), era posible afirmar que la competencia del mercado en la educación superior, con los efectos propios de la rentabilidad, la eficiencia, la eficacia, uso de recursos y la competencia regulada, daban cuenta del nuevo modelo educativo en el marco de las políticas educativas. En este sentido, los propósitos de la educación universitaria, sus principios, su ideología e incluso las carreras que se ofertaban, debían ser correspondientes a las exigencias del mercado.

La apropiación de conceptos como el de eficiencia y los resultados en el sistema educativo bajo un modelo económico y competitivo, solo era el comienzo para el fomento de la desigualdad. La sociedad estaba limitada a funcionar bajo las necesidades específicas del mercado, de acuerdo a Brey (citado por Rodríguez, 2013, p. 108)

habrá dos castas sustentadas en el conocimiento: una masa acomodada en su ignorancia y fascinada por la tecnología y cada vez más alienada, y otra formada por los expertos en los saberes productivos y los resortes de un modelo económico insostenible.

Lo anterior, dejaba a un lado los intereses de la universidad o de la formación para el pensamiento, se hablaba de un conocimiento técnico y práctico para la generación de rentabilidad.

Las redefiniciones de las funciones del Estado estaban contempladas para que fueran acordes a las acciones esperadas para el siglo XXI, pues el Estado debía adaptar el paradigma económico, tecnológico y sociocultural; afirma Lechner (citado por Tunnermann, 1998, p. 34) investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), “la cuestión no es menos Estado o más Estado, sino otro Estado. Es una falacia contraponer Estado y mercado; a ambos los necesitamos. Lo que hay que resolver es la relación entre regulación estatal y dinámica económica”. El autor afirmaba que el Estado y el mercado no tenían que sobreponerse uno sobre otro, sin embargo, en la universidad se podía evidenciar una transición, donde el Estado, a través de las políticas gubernamentales, pasó a ser desplazado por el mercado en concordancia con los requerimientos sociales y económicos.

La universidad debería estar caracterizada por su eficiencia, eficacia y flexibilidad frente a las demandas estudiantiles y los mercados laborales. Esto significaba que los esfuerzos administrativos se centraban en la reducción de costos de parte del Estado, dispuestos a partir de la implementación de políticas orientadas a la demanda de estudios superiores. Esta apuesta por la cobertura y la disminución de costos podría ocasionar que la calidad no fuera un factor predominante en la educación superior (Banco Mundial, 1995).

Para el Banco Mundial, la universidad tenía que funcionar bajo la lógica de las políticas de mercantilización, de acuerdo a Gómez (2010), los estudiantes eran la clientela, los académicos los funcionarios, el mercado cubría las necesidades académicas y la universidad respondía a la oferta; de esta manera, la universidad se consideraba como un componente del submercado en la educación terciaria. La perspectiva que promovía el Banco Mundial era economicista y administrativa con planteamientos de la racionalidad instrumental a la orden del capital.

La educación privada funcionaba como una prioridad para los gobiernos, quienes con la construcción de políticas la posicionaban a nivel social. En palabras de Rama (2012), la educación privada se revalorizaba como un bien público expresado por el aumento de recursos por parte del Estado y de la oferta pública, cuya integración se dio con la implementación del *for profit* en el marco de la mercantilización de la educación superior, lo cual se caracterizaba por tener regulaciones de calidad y concentración de la matrícula privada. *For profit* surgió de las lógicas mercantiles, de la firma de tratados de libre comercio con Estados Unidos y de la normatividad de los años noventa, lo cual generaba mayor competitividad, mayor grado de rentabilidad, capacidad para movilizar recursos y estandarización de procesos reduciendo la capacidad crítica.

El autor considera que en la rentabilidad en la educación superior se afectaban procesos como el acceso a la educación superior por parte de la población vulnerable, lo cual era considerado como un problema estructural del país que podía estar definido en cinco circunstancias: la falta de recursos; la dificultad de la movilidad social para los grupos vulnerables; el origen familiar de los estudiantes; los criterios de acceso para el ingreso a la educación superior privada estatal o técnica, y por último, las exigencias hacia la universidad en concordancia con los propósitos nacionales.

Una de las recomendaciones del Banco Mundial (2012) se refería a la posibilidad de disponer de varios tipos de instituciones para los estudiantes en función de la definición de los mercados cambiantes y las orientaciones laborales. El análisis del Banco de la universidad en Colombia determinó que la relación entre la adquisición de habilidades vs. el número de semestres cursados y el poco manejo de un segundo idioma, dificultaba el desempeño de los estudiantes en un entorno laboral. Además, se consideró la vinculación de los estudiantes con el sector

empresarial, en la que se recalca la importancia del SENA para la constitución de pilares del sistema de educación en Colombia, para el aumento de la cobertura y la creación de un sistema adaptado al mercado laboral.

Según la Ley 30, en su Artículo 16, se establecen tres tipos de instituciones de educación superior en nuestro país: instituciones técnicas profesionales, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y universidades, tal como se explica a continuación:

Las instituciones técnicas profesionales, son aquellas facultadas legalmente para ofrecer programas de formación en ocupaciones de carácter operativo e instrumental y de especialización en su respectivo campo de acción, sin perjuicio de los aspectos humanísticos propios de este nivel. (Ley 30 de 1992, Art. 17) Son instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, aquellas facultadas para adelantar programas de formación en ocupaciones, programas de formación académica en profesiones o disciplinas y programas de especialización. (Ley 30 de 1992, Art. 18). Las instituciones de carácter tecnológico están habilitadas, según la Ley 749 de 2002, Art. 2, para ofrecer programas por ciclos propedéuticos, forma de organización de los niveles educativos (p. 92).

De acuerdo con lo anterior, las universidades son reconocidas como tales y a las instituciones que se desempeñan en: investigación científica o tecnológica, la formación académica en profesiones o disciplinas y la producción, desarrollo y transmisión del conocimiento y de la cultura universal y nacional. Las instituciones técnicas profesionales, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas que deseen ser reconocidas como universidad, deben cumplir con los siguientes requisitos dispuestos por el Ministerio de Educación Nacional y con el concepto favorable del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU):

- a) Experiencia en investigación científica de alto nivel.
- b) Programas académicos y además programas en Ciencias Básicas que apoyen los primeros.
- c) Otros requisitos que se estimen necesarios y que harán referencia, especialmente, al número de programas, número de docentes, dedicación y formación académica de los mismos e infraestructura. (Ley 30 de 1992, Art. 20, p. 93).

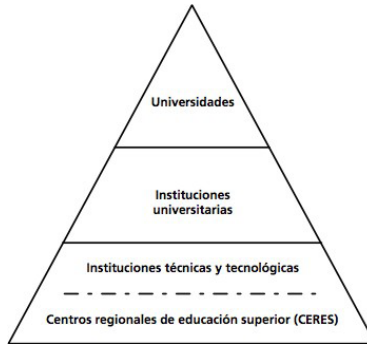
Tabla 2. Cuadro comparativo de instituciones de educación superior, 2006

CRITERIO	UNIVERSIDAD	INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA O ESCUELA TECNOLÓGICA	INSTITUCIÓN TECNOLÓGICA	INSTITUCIÓN TÉCNICA PROFESIONAL
PREGRADOS QUE PUEDE OFRECER	Formación en ocupaciones, profesiones o disciplinas	Programas de formación en ocupaciones, programas de formación académica en profesiones y disciplinas	Programas de formación en ocupaciones, programas de formación académica en disciplinas	Programas de formación en ocupaciones de carácter operativo e instrumental
POSGRADOS QUE PUEDE OFRECER	Especialización, maestría, doctorado y posdoctorado	Especialización, maestría y doctorado y posdoctorado, siempre que cumplan con los requisitos de calidad establecidos por el CNA.	Programas de especialización técnica profesional y tecnológica.	Programas de especialización técnica profesional
TÍTULOS A OTORGAR	Técnico, profesional en... Tecnólogo en ... Profesional en... Licenciado en ... Maestro en ... Especialista en ... Magíster en ... Doctor en ... ...	Técnico, profesional en... Tecnólogo en ... Profesional en... Licenciado en ... Maestro en ... Especialista en ... Magíster en ... Doctor en ...	Técnico profesional en ... Tecnólogo en ... Tecnólogo especialista en...	Técnico profesional en ... Técnico profesional especialista en ... ...

Fuente: Rojas (2006).

La existencia de un esquema piramidal respecto a la organización de las instituciones la plantea Gómez (2015), quien afirma que esta jerarquización, implicaba una segmentación en cuanto a la diferenciación institucional y curricular entre las universidades tradicionales, consideradas de mayor estatus, y las instituciones no universitarias, en las que se ofrecían carreras cortas y de bajo estatus social y académico.

Figura 1. Pirámide de instituciones de educación superior en Colombia



Fuente: Gómez y Celis (2015).

Lo anterior sugiere la importancia que la universidad tenía como el ideal de la educación superior. Sin embargo, desde otro punto de vista, se consideraba más equitativo generar diversas oportunidades educativas de acuerdo con las necesidades de la población, en la cual existiera una relación entre calidad y estatus educativo de los diversos tipos de educación. Según el autor, la tipología de las instituciones que Colombia necesitaba eran:

Tabla 3. Tipología de instituciones que Colombia requiere

Universidad clásica	Escuelas o facultades tecnológicas especializadas	Instituciones universitarias	Formación técnica postsecundaria
Programas académicos y tecnológicos	Investigación, experimentación y formación en áreas Tecnológicas	Formación profesional	¿Politécnicos?

Fuente: Gómez y Celis (2015).

De acuerdo a lo anterior, los dos tipos de formación se complementarían para el funcionamiento de la sociedad, en cuanto a la diferenciación entre instituciones. La integración que propuso el MEN con el SENA para el 2012 con el objetivo de fomentar la matrícula en los programas técnicos y tecnológicos, impulsó el fortalecimiento y cualificación de las instituciones bajo las exigencias de calidad requeridas, en cuanto a registros calificados, acreditación, indicadores de investigación, entre otros, concluyendo que la formación del SENA era importante para la cualificación de nivel bajo e intermedio, lo que mostraba la necesidad de generar más esfuerzos por parte de la política educativa en la definición de la educación técnica en tres aspectos: no se consideraba como una opción inicial

de formación para los jóvenes, necesidad de la financiación por parte del Estado y revisión de criterios de calidad.

El SENA, como institución precursora de la educación técnica y tecnológica en Colombia y que en su mayoría su matrícula concentra a la población de estratos 1, 2 y 3, se constituye como una de las principales instituciones técnicas en nuestro país. Bajo los parámetros del capital humano, la institución se ha venido fortaleciendo en procesos como la productividad y trabajo para el crecimiento económico a propósito de mejorar la competitividad de las organizaciones del país. De esta forma, los diseños de contenidos están relacionados con los requerimientos a nivel nacional, siendo esto una labor importante para el desarrollo empresarial. Sin embargo, la matrícula está constituida en su mayoría por población vulnerable del país, lo que indica que este tipo de formación solo está destinada para un sector.

Figura 2. Matrícula en las IES según el nivel de formación, 2000-2013



Fuente: SPADIES (2014)

La figura anterior muestra cómo la educación universitaria había prevaecido en el país, sin embargo, en 2008 hubo un aumento de la matrícula en la educación tecnológica, lo que dio cuenta de que las necesidades, la situación económica y los intereses de los estudiantes se reafirmaron en la adquisición de una formación tecnológica.

Para el planteamiento de una nueva política y de acuerdo con la síntesis de los aspectos más relevantes del documento ASCUN, redactado por el MEN en el 2012, se consideraban como principios importantes la implementación de políticas que incorporaran el desarrollo de la ciencia y la tecnología y que estuvieran en concordancia con los requerimientos que postulaba la globalización. De acuerdo a lo anterior, las políticas debían definirse en lo colectivo y no solo con el servicio del sector privado, que se caracterizaba por tener un lenguaje puramente economicista.



En este orden de ideas, el mercado se constituía como una nueva forma de Estado. Los planteamientos que se disponían para la organización y funcionamiento de la educación superior, estaban relacionados con la aceptación de la educación como servicio, regido por un paradigma empresarial que buscaba la generación de rentabilidad económica.

En este sentido, la crisis de la universidad no era solo por el financiamiento, sino también por la pérdida de la concepción como bien público universitario, la universidad se ordenaba en función de la comercialización y masificación de servicios, lo que generaba una visión de nivel administrativo en el manejo de las funciones de la misma. Nos encontrábamos cerca de un modelo de educación que beneficiaba conceptos como la eficacia, la eficiencia, la competitividad, el manejo adecuado de recursos y demás componentes que caracterizaban en principio a una empresa; en otras palabras, una empresa universitaria.

### **La sostenibilidad financiera de la universidad a partir de la competencia de recursos fiscales y la oferta de servicios, 1998-2012**

Las universidades estatales y privadas competían por los recursos del Estado para su financiación. El apoyo de las partidas presupuestales por parte del Estado ya no tenía diferenciación en el carácter público o privado de la institución, se permitió la competencia por recursos de acuerdo a parámetros establecidos por el Estado y los gobiernos para la distribución.

De acuerdo a los análisis realizados por Brunner (2011), el financiamiento de la educación en los países de Iberoamérica provenía de fuentes públicas y privadas. La principal fuente de financiamiento era a través del subsidio fiscal, mediante la contribución directa que se renovaba cada año, donde la entrega del recurso se realizaba sin ninguna condición específica. De igual manera, se asignaban fondos públicos que se asignaban por competencia en función de las mejoras en la eficiencia y la calidad de las instituciones públicas y privadas, lo cual permitió generar incentivos en la efectividad de la gestión y el estímulo de la investigación.

La visión de la universidad se encaminó hacia la competencia, la competencia por los recursos y la competencia por los estudiantes. De acuerdo al educador brasileño Cristovam (citado por Tunnermann, 1998, p. 28), era un error concebir la competitividad como ideología, así como afirmaba en el Foro de Cartagena de Indias, Visión Iberoamericana 200 (marzo de 1994): “necesitamos competitividad económica, pero, sobre todo, necesitamos dignidad social”. Es decir, la competitividad no debía dejar de lado la equidad ni las garantías sociales.

Una de las formas de asegurar y fomentar las garantías sociales fue mediante la prospectiva. Dicha capacidad le permitía a la universidad pensar en posibles soluciones para el futuro, en relación con las problemáticas que ya tenían con la

adopción del mercado como fundamento. De acuerdo a López (2008), existían dos caminos para coexistir: por un lado, se estableció una apertura para los nuevos proveedores de la educación con acuerdos comerciales avalados por los gobiernos; por otro lado, surgió un espacio para la crítica por parte de los académicos, en relación con la dinámica del mercado en la educación superior presente en los países más vulnerables.

Para la instalación de la mercadización, los gobiernos pusieron en marcha estrategias para facilitar su concepción. La apertura a nuevos oferentes que compitieran con los proveedores públicos impulsó que las universidades estatales participaran de un régimen de mercado administrativo, con mecanismos para la asignación de recursos del tesoro público, se buscaba que la competencia estimulara la participación de las instituciones tanto públicas como privadas en la competencia de recursos. En palabras de Brunner (2008)

La creación de un mercado universitario por la vía de abrir el sistema, suele ser llamada de desregulación, en la medida que elimina o debilita las regulaciones preexistentes, precisamente con el fin de generar competencia entre diversos tipos de proveedores; en particular, favoreciendo la incorporación de proveedores privados de educación superior. (p. 70)

Por lo tanto, al fomentar la competencia entre proveedores, se generaba una falsa democracia de la competencia público – privada. De este modo, los beneficios públicos que se disponían para la educación superior y la responsabilidad social pasaron a un segundo plano. De acuerdo al Banco Mundial (1998), la competencia en educación podía generar un aumento de los estándares para los estudiantes afortunados, es decir, la dinámica de la competencia por el recurso ocasionaba que la universidad tuviera mejores procesos en términos de calidad y eficiencia, “en la mayoría de los países se habla del marco centralizado frente al descentralizado, la importancia relativa de los sectores público y privado, la función del gobierno, y la autonomía de la universidad” (pp. 16-28). De esta forma, los principales objetivos de la política pública eran la eficacia, la flexibilidad y su relación con la diversificación y privatización; con el propósito de orientar a los gobiernos para el establecimiento de normas mínimas de calidad y de protección del consumidor, cobertura académica y garantía para el acceso a los estudiantes que no pudieran financiar sus estudios.

Bajo la óptica de las reformas neoliberales, Brunner (2008) señaló que para la educación superior se incentivó la participación del capital financiero nacional e internacional, en el que su carácter de servicio público la consideraba una actividad lucrativa en la primera década del siglo

Lo anterior se debió a que las organizaciones privadas contribuyeron al crecimiento económico y promovieron la equidad a través del acceso a la educación, mediante el crédito. A propósito de participar en la economía del mercado.

Didriksson (2016), basándose en los planteamientos del Banco Mundial, afirma que el financiamiento e inversión del Estado para la educación superior tiene una alta tasa de retorno y su participación no incrementa la equidad social. La educación privada tiene una mayor cobertura, se centra en las necesidades del estudiante, lo que fomenta la equidad y la calidad de la educación, a través de la interacción con el sector empresarial, quienes en su función fomentan las reformas en educación:

Esta forma de “mercado” de la enseñanza superior, en la que los consumidores serían los estudiantes, y los productores, los profesores, podría funcionar con arreglo al siguiente esquema: la colectividad no tendría que imponer ni restringir con reglas burocráticas, centralizadas y generales el reparto de los estudiantes entre los distintos docentes. Se evitaría también la identificación entre selección y exclusión, atenuando así el penoso debate entre los partidarios de una enseñanza directamente financiada por los particulares y los que propugnan un financiamiento centralizado y estatal. (p. 64)

A comienzos de la década de los años noventa, se hablaba sobre la privatización de la educación superior, en la que el conocimiento adquiere un valor económico, por lo cual, puede ser tratado como una mercancía y funcionar con las reglas del mercado para su distribución, lo que se denominaría como la comercialización de la educación y de los servicios educativos, cuyo objetivo es generar un crecimiento económico y el incremento de la competitividad de los países. La producción de nuevos conocimientos comprende, entre otras cosas, lógicas como la del capital humano en el orden de la globalización del conocimiento, o lo que se denominaría una tendencia de la comercialización. En palabras de Didriksson (2016):

El modelo de mercantilización se caracteriza fundamentalmente por el énfasis en actividades de lucro, con el consecuente riesgo de que los recursos de los estudiantes y sus familias se vean asociados al fraude y a la ganancia sin escrúpulos, sin que medie interés alguno ni responsabilidad por garantizar la calidad de los servicios que se ofrecen. (p. 17)

Lo anterior, se define como la reproducción de la desigualdad y segmentación del sistema. Una de las presunciones del Banco Mundial (1995) era que, ante la ausencia de recursos, los países debían trasladar los rubros de la educación superior y técnica a la educación básica; y que el dinero de los subsidios debía estar destinado para aquellos estudiantes que no podían pagar por su educación. Esto contribuiría a la reducción de la pobreza, ya que el acceso de la enseñanza primaria

y básica para la población con menos recursos garantizaría una capacidad de trabajo, que se incrementaba con la educación.

Según Coraggio (1995) esta iniciativa, junto con los recursos privados, buscaba que los estudiantes, al recibir la educación básica, adquirieran las competencias necesarias para acceder a la educación universitaria, con la consigna de que se debía pagar por lo que se recibía. Esto daba cuenta de los comportamientos bajo la dinámica del mercado tras esta propuesta “como el confiar en que el Estado redistribuirá recursos para garantizar el ejercicio efectivo para todos de derechos humanos estatuidos en la Constitución política de cada país” (p. 24). Esto se consideró como una forma de mantener a las familias responsables del pago por la educación.

La discusión acerca de que el mercado sirviera de indicador para la asignación de recursos en educación, estaba sujeta a la disposición de las políticas de financiamiento educativo. La escasa distribución del ingreso y la crisis fiscal, dificultaron la posibilidad de fomentar las ideas sobre la introducción de mecanismos de mercado en el sector. Las exigencias del mercado de trabajo presionaban sobre el sistema educativo donde la calidad era creciente, por lo que los subsidios educativos provenientes del gasto público debían ser instrumentos centrales de una política redistributiva (Unesco, 2003).

En países en los que el sector privado estaba presente en la educación superior, o en los que el servicio público docente era remunerado sin que las instituciones dependieran de los aportes fiscales provenientes de la ley, se podía hablar de que la economía se regulaba por el mercado de consumidores, donde las instituciones competían por recursos para su financiamiento, tales como investigación, asesorías, convenios con empresas, cobro de matrículas y actividades de extensión, sin embargo, el cobro de matrículas solo aplicaba en gran proporción a la universidad privada.

Respecto al tema de los préstamos y el beneficio que traía esto a los estudiantes, el Banco Mundial (2000) afirmaba que:

La utilización de fondos públicos para financiar distintos tipos de becas o planes de crédito, con el fin de bajar las barreras financieras que enfrentan estos estudiantes, es un modo económicamente apropiado y tradicional de usar los recursos públicos. En aquellos países que cuentan con un sistema de educación superior diversificado, corresponde al interés público reducir las barreras de costo impuestas por las instituciones privadas y estatales. (p. 46)

En este sentido, los recursos públicos pasaron a ser privados bajo la figura del crédito educativo<sup>30</sup>, lo que propiciaba inmediatamente un apoyo para el sector privado de la educación.

El incremento de instituciones educativas privadas que no requerían financiamiento estatal para su funcionamiento representaba una ventaja presupuestaria, lo que a su vez generaba un aumento de matrícula que dejaba por fuera a una cantidad considerable de población que no podía pagar por los servicios educativos (Brunner, 2011). En consecuencia, la situación era muy difícil para los estudiantes de bajos ingresos.

Según Ayala (2010), quien referencia al Banco Mundial en 1995, afirmó que “La educación privada de alta calidad, sin recuperación de los costos en el sector público y sin subsidios o préstamos para los grupos de menores ingresos, puede producir una mayor inequidad y concentración del ingreso” (p. 2). Dado este contexto, el Banco podía justificar la razón de los préstamos y créditos educativos, ya que el acceso al crédito se concebía como una política incluyente para aquellos que no tienen los medios para pagar.

Así mismo, los créditos también eran considerados una opción para los estudiantes. De acuerdo a Brunner (1994), por la restricción del gasto público en la educación superior, las instituciones que direccionaban sus recursos al mercado diversificado de fuentes de financiamiento, recurrieron al crédito bancario o al crédito internacional en organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Mundial. A partir de esta restricción, existía una competencia entre universidades en función de la calidad de los programas, la captación de estudiantes, la búsqueda de recursos y el pago a sus profesores; esto presumía que había una formación de mercado con reputación institucional, así como el proceso al evaluador. Las personas que obtenían el título tenían expectativas de recibir una retribución por su esfuerzo, pero era posible afirmar que había una devaluación de los diplomas universitarios, una desvalorización en ciertas carreras profesionales y la proliferación de instituciones.

Las tensiones universitarias frente al gasto público, las expectativas estudiantiles, la proliferación de instituciones, la devaluación de diplomas y la competencia, diluyeron el sentido de la universidad por el conocimiento, por el saber y por el pensamiento; eran problemas que transitaban en lo administrativo. Así es que

30 La problemática que se ha tratado a lo largo del texto en relación con el crédito educativo tiene que ver con lo que afirman Brunner y Uribe (2007), solo los que posean ingresos propios tienen la posibilidad de acceder a la enseñanza superior. Al contrario, los que provienen de familias con bajos recursos, estarían excluidos, pero con la posibilidad de acceder a un crédito en el mercado financiero. No obstante, las deficiencias del mercado frente a este tipo de apoyo se relacionan con el desconocimiento que tiene el joven al enfrentarse a la educación superior frente a su misma vocación, lo que provoca una toma de decisiones bajo el componente de la incertidumbre tanto de la proyección como de la oferta del mercado (p. 70).

la universidad sufrió muchas tensiones a propósito de la relación que debían tener con el mercado y la financiación. Situación que provocó que varios académicos pensarán en diversas ideas o propuestas alrededor de lo que se concebía como universidad y en las posibles maneras de superar dicha crisis sin perder la autonomía o los principios universitarios.

Lo anterior incidió en la diversificación de la educación superior, según Tedesco (2000), a principios de la década de los años noventa en América Latina había unos 8 millones de estudiantes; en el 2005 había unos 15 millones, y para el 2014 se aseguró en los 20 millones. En cuanto al número de instituciones, para el 2014 se registraron alrededor de 4.000 universidades y 6.000 instituciones de educación superior no universitaria, donde principalmente el acceso se evidenció en los sectores medios y altos de la sociedad.

A pesar de los anteriores datos, el gasto en educación se caracterizaba por tener una baja por estudiante, lo que motivaba a los gobiernos a generar compensaciones por medio de subsidios, préstamos, créditos o becas, con el objetivo de subsanar el presupuesto que no le había proporcionado a la universidad. De acuerdo al Banco Mundial (1996), el gasto público en educación era ineficiente, por lo que se requerían otras fuentes de financiación y un cambio en la gestión de los sistemas de educación, con el fin de mejorar las perspectivas de los estudiantes.

Entre tanto, la evaluación, la acreditación y la comercialización que se producía en las instituciones de educación superior, ratificaba el no reconocimiento de su condición como bien público. La aparición de nuevos proveedores, el deterioro de las condiciones salariales y la corrupción académica habían situado a la educación en una condición donde primaba la obtención de títulos, certificaciones y acreditaciones por medio de la realización de estudios no adecuados o acreditación de programas de baja calidad (López, 2008). En un principio, la intención de la universidad era gestionar la capacidad intelectual, el aprendizaje y el pensamiento; sin embargo, al encontrarse con otro tipo de instituciones, se decidió promover la competencia hacia la prestación del servicio.

Al pensar en una solución para la tensión de los presupuestos de la nación, era necesario analizar la oferta para todos los niveles de educación superior, la prioridad de todos los campos del conocimiento, el fomento de talentos y capacidades de docentes y estudiantes y el apoyo interinstitucional que podrían ser parte de una solución en la que el presupuesto para la universidad estatal fuera posible en el marco de la equidad.

Las instituciones públicas, que dependían del gobierno en cuanto al presupuesto que recibían, no podían utilizar los recursos de manera efectiva debido a los requerimientos y exigencias sociales. De esta forma, cuanto mayor era la dependencia de las universidades estatales, mayor poder tenía el gobierno para

usar sus mecanismos financieros con el fin de controlar (Brunner, 1994). En este sentido, el control del gobierno era para la universidad estatal a propósito del mercado y la dependencia económica, lo cual provocaba que la universidad buscara recursos u ofreciera sus servicios comerciales en función al mercado.

En relación con el ajuste normativo de la universidad, Garzón (2010) propuso algunas consideraciones para un ajuste normativo que pudieran mejorar la situación legal de la universidad:

- La educación superior pública debía ser un derecho colectivo con igualdad de oportunidades para su acceso, a propósito del desarrollo social y económico de la nación.
- La universidad pública debía dar prioridad a lo estatal en lo que se refería al sistema, avanzar en la calidad de la educación pública desde la educación inicial hasta el grado once, a partir de proyectos que fomentaran la igualdad de oportunidades de acceso y graduación de la población vulnerable.
- El Estado debía seguir con la ampliación de la cobertura y mejoramiento de la calidad de la educación inicial.
- El presupuesto para la educación superior debía superar la tendencia, el mejoramiento del sistema debía ser permanente y la política tenía que seguir con una estabilidad en la inversión.
- La educación universitaria había de fundamentarse en: investigación, docencia y extensión, así que la política no podía desarticularlas, la universidad debía ser autónoma en sus procesos de investigación, así como la generación de redes y relaciones con los niveles técnico y tecnológico.
- La política de la educación superior no podía estar determinada por la política fiscal; debía ser establecida como un propósito nacional y considerar esta última simplemente como una restricción.
- Se buscaban unos mínimos para la educación superior pública. Los hechos habían demostrado que no hacerlo era una ingenuidad. (p. 132)

Lo anterior indicaba que las políticas educativas existían para garantizar procedimientos estatales en la universidad y no al contrario, con el desajuste de sus propias convicciones y autonomía, las políticas debían orientar el deber de la universidad hacia procesos de investigación y producción y necesariamente en pro del capital y la empresa privada.

De acuerdo a la Unesco, las universidades debían comprender los desafíos globales que se planteaban en la actualidad, dejando de lado preocupaciones que tenían relación con el número de estudiantes, la conservación de las instituciones, la obtención de beneficios y el mantenimiento de una buena reputación. Tenían que direccionarse a los enunciados de “Una educación a lo largo de toda la vida” y “una educación para todos”; donde se ofrecieran posibilidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida, teniendo en cuenta a aquellos que llamaban excluidos, a propósito de la generación de estrategias para los sistemas democráticos.

Las exigencias para la universidad se basaban de acuerdo a la Unesco (2004) a la universidad se le exige en este siglo XXI: cambiar de formas de pensar, contribuir a volver a humanizar lo humano, crear reales vínculos entre las disciplinas, conectar los conocimientos, transmitir nuevas competencias, responder al contexto en un marco de mundialización creciente y, crear aptitudes sólidas para pensar, más que preocuparse por el manejo instrumental de los conocimientos disponibles. (pp. 9-11)

De esta forma, se respondía a las exigencias y demandas técnicas de la época adaptándose a las últimas recetas del mercado. Se dejó a un lado la cultura humanista, la formación integral y el saber con sentido. Se podría afirmar que la guía general para la construcción de la universidad, en los próximos diez años, se centraba en el cambio del sentido de la universidad, el cambio de paradigmas y la preocupación por el presupuesto.

Para el caso de Colombia, la financiación de la educación superior se hacía mediante el financiamiento mixto, se integraba el financiamiento estatal condicionado y no condicionado a objetivos y el pago de aranceles favoreciendo al sistema privado. Para la obtención de recursos adicionales, las universidades buscaban entre sus fuentes de ingreso ofrecer la venta de servicios en relación con la producción de conocimiento, cursos de posgrado, asistencia técnica, consultorías, integración con el sector productivo, lo cual afianzaba la vinculación de la universidad con el mercado (ASCUN, 2013).

De acuerdo con datos de la ASCUN (2013)

las universidades territoriales cubren con el presupuesto nacional el 60 % de sus gastos totales y los aportes de los departamentos solo corresponden al 9 % de esos gastos, los recursos propios alcanzaron a financiar el 19 % y el 12 % restante proviene de fuentes tales como recursos del balance, operaciones financieras, aportes de los municipios, etc. (p. 8)

Dicha estructura había funcionado siempre de la misma manera, no había una política en los departamentos y municipios para fomentar la educación superior,



para las universidades territoriales era complejo el proceso de descentralización, pues eran instituciones administradas y dependientes de las entidades territoriales.

En términos generales, la educación privada predominaba en el país, los recursos fiscales eran insuficientes para la demanda de la educación terciaria, lo que provocaba una amplia oferta en el sector privado. Esto se debía a que las familias identificaban en la educación superior la importancia y reconocimiento, y por lo mismo, la cubrían con recursos propios o con un crédito. Para la universidad privada, la base de su financiación eran los derechos de matrícula, pues no tenían un presupuesto determinado por parte del Estado, a menos que concursaran por recursos a través de Colciencias, el Ministerio de Educación Nacional para desarrollar posgrados u otros proyectos (ASCUN, 2013).

**Tabla 4. Distribución de las IES en Colombia, 2013–2016**

Numero de IES	Tipología Institucional	2013	2017	2014	2014	2015	2015	2016	2016	Acreditadas	Acreditadas
		Oficiales	Privados	Oficiales	Privados	Oficiales	Privados	Oficiales	Privados	Oficiales	Privadas
82	Universidades	33	49	32	50	32	51	32	52	14	25
126	Instituciones Universitarias	27	94	27	94	27	94	29	97	3	2
49	Instituciones Tecnológicas	12	42	12	39	12	39	11	38	1	0
30	Instituciones técnicas y profesionales	9	27	9	26	9	23	9	21	0	0
	Sumatoria	81	212	80	209	80	207	81	208	18	27

**Fuente: Observatorio de la Universidad Colombiana, 2018**

Como se puede ver en la tabla, el número de IES privadas casi duplicaba el de IES oficiales, lo que quería decir que en su mayoría nuestro país ofertaba educación privada, así mismo, se evidenciaba que el número de universidades oficiales era constante, mientras que las universidades privadas iban en crecimiento.

Excluyendo al SENA, la educación privada concentraba la mayor parte de los estudiantes, esto era producto de la concepción por parte de las familias de que la educación superior generaba beneficios y rentabilidad; era una inversión fructífera y por eso valía la pena cubrirla con recursos propios. Además, los recursos fiscales eran muy importantes, pero insuficientes para financiar la demanda total de educación terciaria, lo que motivaba una amplia oferta privada de educación superior.

Las instituciones oficiales y privadas de cada país funcionaban de manera libre en lo que respecta a las demandas estudiantiles. El mercado de los consumidores, determinaba de manera autónoma los programas, los títulos y los grados, teniendo en cuenta la vinculación entre la acreditación de los conocimientos y los títulos. En algunos países, las universidades públicas ajustaban sus programas a la demanda,

o algunas exigencias mínimas del mercado. De acuerdo a Brunner (1994, p. 12), en Colombia existe un régimen de préstamos con fondos públicos para estudiantes que se matriculan en las instituciones del sector privado. Lo anterior revelaba la forma en que la universidad privada se beneficiaba con los recursos del Estado, recursos que debían ser aportados a la universidad estatal en principio.

Desde la perspectiva de la OCDE (2016), el manejo del presupuesto para la educación superior era viable cuando los recursos eran manejados de manera efectiva. Los avances de Colombia en temas como el acceso fueron la causa de la implementación de políticas que eliminaban los obstáculos financieros a partir de medidas como: la abolición de los gastos escolares, las transferencias monetarias condicionadas, los programas de nutrición y transporte escolar; situación que había incrementado el número de jóvenes colombianos en la educación básica, por su parte, los préstamos que se habían direccionado para la educación superior habían beneficiado a estudiantes al ingreso, sin embargo, el origen socioeconómico determinaba el aprendizaje y las oportunidades en Colombia.

De acuerdo a Cárdenas (citado por Jaramillo, 2010, p. 116), en la asignación de recursos públicos y privados de la educación superior era necesario una distribución de riesgos entre el estudiante, su familia, el sector financiero, las instituciones de educación superior y el Estado; ya que la asignación de recursos públicos se concebía como un compromiso del Estado con las normas constitucionales y con las políticas correspondientes. Según la OCDE, la cuestión se traducía en el diseño de una estrategia de financiamiento que permitiera la integración del sistema de educación universitaria con la sociedad y la economía.

Lo anterior revelaba la vinculación de las familias al escenario educativo, no obstante, el hecho de que pagaran por un servicio educativo no garantizaba que tuvieran un futuro exitoso ni mucho menos la rentabilidad esperada. Lo seguro es que tanto las familias como los estudiantes aseguraban un endeudamiento ya fuera con el ICETEX o alguna entidad bancaria.

Según Jaramillo (citado por Garzón, 2010, p. 9), el sistema de educación superior en Colombia era uno de los más débiles en cuanto a la cobertura y los presupuestos estatales que lo soportaban; de esta forma, sus resultados no eran los más favorables en cuanto a la producción académica. Así que Colombia estaba lejos en lo que respecta al cumplimiento del Plan Decenal de Educación de 1996 – 2005, de acuerdo al MEN (2010):

Los indicadores (...) muestran que el país está lejos de cumplir la meta propuesta en el Plan Decenal de Educación (formar 8 mil doctores, 10 mil profesionales especializados y 18 mil técnicos y tecnólogos). Adicionalmente, la cobertura de la educación superior sigue siendo baja y además inequitativa, pues pocas personas de

bajos ingresos logran cursar una carrera universitaria o un postgrado. Finalmente, el bajo número de personas con doctorado, afecta la posibilidad de fortalecer la investigación y la generación de conocimiento en el país [sic].

De igual manera, al revisar la evolución de la inversión estatal per cápita para las universidades públicas, en 1993 alcanzaba la cifra de 5,69 millones de pesos, mientras que en 2008 era de 3,67 millones de pesos. Respecto a los indicadores del gasto público, las cifras no son muy alentadoras (MEN, 2010).

**Tabla 5. Gasto público en educación superior en Colombia como % PIB, 1993-2003**

AÑO	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
% PIB	0.43	0.59	0.58	0.63	0.55	0.66	0.73	0.73	0.76	0.71	0.74

**Fuente: Rodríguez, Citado por Jaramillo (2013).**

**Tabla 6. Gasto público en educación superior - comparación entre países, 1995-2002**

País	Porcentajes del PIB	
	1995	2002
Argentina	0.57	0.23
Brasil	1.0	N.D.
Bolivia	1.18	1.50
Guatemala	0.26	0.28
Costa Rica	0.90	0.90
Cuba	1.54	2.78
México	0.76	0.87
Paraguay	0.40	0.70
Uruguay	0.40	0.40
Colombia	0.58	0.74
Promedio	0.80	0.93

**Fuente: Rodríguez, Citado por Jaramillo (2013).**

Esto indicaba que el gasto público en Colombia no había aumentado proporcionalmente a las necesidades y deficiencias que debía resolver el campo educativo. Desde 1993 hasta el 2003, el PIB solo tuvo un aumento de 0.31, y al observar el porcentaje del PIB, en comparación con otros países de Latinoamérica, Colombia estaba por debajo de países como Brasil, Bolivia o Cuba.

En términos del presupuesto, se observó que las partidas nacionales para la financiación de la universidad estatal habían aumentado en un 7.3 % promedio

anual durante la última década entre 2002 y 2009, mientras que los estudiantes que accedieron a estas universidades crecieron a una tasa del 7.0 % promedio anual. No obstante, estas transferencias no solo se destinaban para cubrir los costos de formación de los alumnos, sino también a las actividades de investigación y extensión. Si se revisaban los aportes per cápita por estudiante en promedio del 2002 al 2009, se observó que estos habían sido de \$5.262.446 (Jaramillo, 2010).

Al analizar la evolución de la inversión estatal per cápita promedio en las universidades públicas, se tenía una cifra de 5,69 millones de pesos en 1993, mientras que en 2008 era de 3,67 millones de pesos. En este sentido, era preciso analizar el *decrecimiento real de la inversión per cápita y la disminución del presupuesto asignado de inversión de las universidades públicas en relación con el presupuesto estatal para educación* (Garzón, 2010). En estos momentos se observaba una inconsistencia con respecto al presupuesto que debería recibir la universidad estatal. El gasto total en educación superior en Colombia, de acuerdo al porcentaje del PIB, se estimaba en 1.92 %; del cual, un 0.94 % correspondía al sector público, y el restante 0.98 % al sector privado. No obstante, de acuerdo a Jaramillo, no había una información detallada que indicara cómo era la distribución entre familias, fundaciones y empresas, por lo que se llevaba a cabo análisis en cuanto a la matrícula en educación superior.

En palabras Jaramillo (citado por Garzón, 2010, p. 13) en el transcurso de los años setenta del siglo pasado, la matrícula en Colombia se multiplicó por 3, al pasar de 85.560 en 1970 a 271.630 alumnos en 1980, lo que correspondería a un crecimiento promedio anual del 11.1 %; en la década siguiente, conocida como la década perdida de América Latina, el crecimiento fue mucho menor, si bien la población estudiantil se multiplicó por 1.79 entre 1980 y 1990; lo que equivale a una variación anual del 5.5 % en promedio.

Lo anterior revelaba la proliferación de instituciones universitarias y la posibilidad de acceder a la educación superior, pero no hizo mención al presupuesto escaso de las universidades.

**Tabla 7. Crecimiento de la matrícula, 1970-1990**

	1970	1980	1980 - 1990
Matrícula en educación terciaria	85.560	271.630	487.448
Crecimiento promedio anual		11.1 %	5.5 %

**Fuente:** elaboración propia

A propósito de la asignación de recursos públicos y privados en educación superior, la OCDE (2012) propuso una serie de fórmulas que tuvieron algunos avances en Colombia. En primer lugar, se debía respaldar la participación en los costos entre el Estado, los estudiantes y sus familias, en relación con los beneficios

privados, lo que significaba la obtención de un título universitario. Por otro lado, los egresados podían asumir algunos costos de los servicios que se ofrecían en las instituciones universitarias. Esto era relevante cuando se observaban las limitaciones en el financiamiento público de la educación universitaria, lo que provocaba una menor aceptación de estudiantes, una disminución en la calidad de la enseñanza y una limitada disponibilidad de fondos para apoyar a los grupos vulnerables.

Lo que se buscaba era crear un sistema que ayudara a los estudiantes independientemente del proveedor, crear un sistema integral de apoyo estudiantil que cubriera los problemas de liquidez de los estudiantes, crear un sistema mixto de subsidios y créditos para cubrir costos de manutención. Tal como lo afirmó la OCDE (2008) “En muchos países, los sistemas de apoyo estudiantil deben ampliarse y diversificarse, y darse mayor importancia a las necesidades financieras de los estudiantes”. En este sentido, el apoyo estaba considerado hacia los créditos estudiantiles, que eran destinados a los estudiantes y sus familias.

Es así como las necesidades financieras de los estudiantes de estrato bajo habían sido suplidas por el crédito educativo. De acuerdo a Jaramillo (2010), se propuso un sistema de crédito alternativo al ICETEX para el acceso a la universidad privada, además de la vinculación del sistema financiero tradicional a partir de programas de crédito a largo plazo para el pago de matrículas. Así, la deuda estudiantil estaba vinculada a los bancos, cuyos créditos eran inalcanzables para algunos.

El ICETEX había sido reconocido como la entidad encargada de sufragar los recursos a los estratos bajos para el acceso a la educación superior, según las cifras presentadas en sus informes entre 2003 y 2009, fueron beneficiados 1.066.798 de estudiantes de estratos 1, 2 y 3 con créditos a largo plazo. Respecto al nivel del Sisbén, se observó que el 32 % correspondían al estrato 1 y el 25% al estrato 2, por lo que el 57 % de los créditos otorgados estaban dirigidos a la población más vulnerable. Así mismo, se evidenció que el 63.4 % de los jóvenes beneficiados se matriculó en la universidad, el 27.5 % en instituciones universitarias y el 5 % en instituciones técnico- profesionales, tal como lo afirma Garzón (2010).

**Tabla 8. Créditos otorgados entre 2003-2009**

	2003 y 2009	Puntaje del Sisbén
Créditos de largo plazo otorgados	1.066.798	
Estratos 1	33 %	32 %
Estratos 2	52 %	25 %
Estratos 3	12 %	

**Fuente: elaboración propia**

**Tabla 9. Matrícula en instituciones y universidades**

	Universidad	Instituciones universitarias	Instituciones técnico- profesionales
Matrícula de beneficiarios de los créditos	63.4 %	27.5 %	5 %

**Fuente: elaboración propia**

En relación con la distribución del presupuesto nacional direccionado a las IES públicas, algunas miradas coincidían en la creación de un fondo autónomo manejado por dichas instituciones, mientras que otras miradas afirmaban que la asignación para el funcionamiento de la universidad se realizara desde el gobierno central. De acuerdo con el MEN (2012), el manejo de los recursos de inversión y de calidad de la educación superior debía dirigir sus esfuerzos al problema de la equidad, garantizando el aseguramiento, permanencia y culminación de estudios en las universidades estatales por parte de los estudiantes.

De acuerdo con el presidente del SUE, en los aportes que presentó para la mesa preparada por la ASCUN en el 2013, el doctor Luis Enrique Arango, el financiamiento se concebía como un desafío para la educación superior de nuestro país para el siglo XXI. Al conocer los problemas estructurales, se facilitaba la formulación de lineamientos para una política pública en la cual el gobierno se comprometía a garantizar que la educación fuera el eje para el desarrollo económico y social, a propósito de la búsqueda de recursos para las IES públicas y privadas, con el fin de lograr el progreso social.

Sin embargo, cuando se revisaban las cifras del sistema de educación superior en Colombia, se podía afirmar que era uno de los más débiles de América Latina, desde la perspectiva de la cobertura y del presupuesto estatal; debido a esto, los resultados eran bajos en lo relacionado con la producción académica, lo que implicaba baja competitividad y la poca innovación en el mercado (Garzón, 2010).

El problema de las universidades públicas en Colombia no estaba relacionado con que tres de ellas concentraran el 48 % de los recursos dispuestos del presupuesto nacional para el Sistema de Universidades Estatales, sino que las demás merecían lo mismo y no lo recibían. Esta situación no estaba determinada por la Ley 30 de 1992, sino por las prioridades de los gobiernos, la competitividad, la innovación y el desarrollo con equidad de la nación se relacionaba con el futuro de la universidad colombiana. En palabras de Garzón (2010):

Colombia debe apropiarse por lo menos el 1.5 % del PIB para la educación superior estatal antes del 2019, si realmente desea recuperar el terreno perdido. De lo contrario, seguiremos profundizando la tendencia de dejar de ser “La Atenas Suramericana” para convertirnos en la “Cenicienta de Iberoamérica” en cuanto a educación, ciencia y tecnología, equidad y pobreza se refiere. ¿Quién será el príncipe (o la princesa) que salvará a la Cenicienta de un futuro tan incierto? [sic] (p. 150)

Una de las misiones del Estado era cumplir con la obligación constitucional de financiar las universidades públicas con el propósito de: fomentar condiciones de igualdad entre los ciudadanos, generar oportunidades para el acceso a la educación superior de calidad, fortalecer la equidad social y gestionar estrategias financieras para el acceso a la educación superior. Desde el MEN, el Ministerio de Hacienda y los rectores de las universidades públicas, se debían encontrar alternativas de solución para la financiación de las universidades.

Los problemas frente a la distribución del ingreso no correspondían en equivalencia al acceso a la educación de acuerdo al nivel socioeconómico, lo que lo hacía poco equitativo. Según Brunner (1994), en América Latina, en 1987, el 50 % del subsidio público beneficiaba a los estudiantes del quintil más alto en la distribución del ingreso, frente al 5 % que recibían los estudiantes ubicados en el quintil más bajo; los estudiantes ricos tenían un beneficio 10 veces por encima de los estudiantes pobres; debido al cobro de impuestos no progresivos. Por su parte, en Colombia un 66 % de estudiantes matriculados en la educación superior pertenecían a los tres quintiles superiores del ingreso, frente al 12 % que provenía de hogares que pertenecían a los tres quintiles inferiores. Lo anterior significaba que los estudiantes del quintil más alto recibían sin costo su educación y obtenían beneficios monetarios a largo plazo, existiendo un porcentaje mucho menor de estudiantes con menos recursos que transitaban por esta posibilidad.

Bajo estas circunstancias, también se podía afirmar que existía una dependencia en el acceso a la educación superior, en palabras de Afanador (2007), había un crecimiento lento en cuanto a los cupos ofertados en las universidades públicas, la mejora de las condiciones para el crecimiento de las entidades privadas y el incremento de la matrícula en la universidad pública. Además, la privatización se asomaba con el crecimiento de las universidades e instituciones universitarias

que para el 2004 se acercaban a las 250. Por tal razón, el interés del capital privado en el sector educativo se incrementó, a pesar de la existencia de la Ley 30, cuyo objetivo era que las instituciones educativas no funcionaran con ánimo de lucro.

Por lo tanto, la universidad tenía dos problemas considerables: por un lado, el manejo del bajo presupuesto recibido por parte del gobierno nacional y por el otro, la imposibilidad de atender a un grupo de estudiantes más amplio debido a la falta de presupuesto, era un círculo vicioso que estaba en el marco de la masificación de la educación.

Desde la mirada del MEN (2012), las funciones del Estado debían estar orientadas a la utilización de la infraestructura de las instituciones privadas, fortalecimiento del sistema de becas y apoyos económicos para los estudiantes que no podían acceder a la educación, aumento de los aportes financieros de la nación para la educación estatal, solidificación de la red nacional de instituciones de educación superior, consolidación de la política pública, autorregulación del sistema, fomento de las diferentes áreas del conocimiento, fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica a partir de la constitución del desarrollo del sistema de acceso, financiación, permanencia y fortalecimiento de las universidades regionales.

Estas orientaciones para su legitimidad debían estar enmarcadas bajo las directrices de la política educativa. Los planteamientos que se abordaban desde los organismos internacionales marcaban el diseño y puesta en práctica de las diferentes disposiciones, por lo que los lineamientos diseñados tenían que considerar sus planteamientos para que la universidad, a partir de estas disposiciones, no terminara bajo los preceptos de la lógica mercantil y consumista.

La situación fiscal de la universidad estatal era un problema social que tenía relación con todos los ciudadanos; sin embargo, desde los mismos gobiernos el interés no fue resolver la crisis del financiamiento ni de la de posicionar a la universidad estatal en un lugar reconocido a nivel social. Muestra de esto fue la precariedad con que habían tenido que mantenerse a lo largo del tiempo para sostener a sus estudiantes, la infraestructura, los proyectos de investigación y, en suma, la academia.

A nivel general, se podría afirmar que este era un camino, que, en principio, permitiría que la privatización de la universidad estatal funcionara como una solución en pro de resolver el desfinanciamiento, situación que no estaba muy lejos de ser realidad, debido al escaso apoyo que se recibía por parte del gobierno respecto a otros países en desarrollo que parecían estar saliendo de la crisis financiera.



## **La competencia universitaria por la oferta de servicios educativos y la relación con la empresa, 1998-2012**

La universidad estatal, con el afán de obtener recursos, ofrecía sus servicios a la entidad privada, más exactamente la empresa. La universidad disponía sus mecanismos, herramientas e investigación a disposición de las demandas empresariales. A pesar de que se obtenían recursos, la universidad atravesaba por dos problemas: la pérdida de su identidad en relación con los productos o servicios que ofertaba y la crisis en cuanto a la masificación de instituciones al considerar unas carreras más importantes que otras.

La vinculación de la educación superior con la sociedad se caracterizaba por tres circunstancias: las relaciones entre la educación superior, el Estado y la sociedad en su conjunto; la garantía y el respeto de la autonomía institucional, y la libertad académica por parte del Estado y de la sociedad. Dichas consideraciones estaban en el marco de la misión universitaria y la afirmación por parte del Estado en materia de financiación para la educación superior al considerarla un servicio público (Unesco, 1998a).

La relación entre la educación superior, el Estado y la sociedad consideraba las necesidades propias de los países en materia de formación, es decir, el desarrollo de las potencialidades de los individuos a propósito del funcionamiento de las naciones. En cuanto a la autonomía institucional, era la posibilidad de las instituciones educativas para definir sus orientaciones en términos de aprendizaje, formación y dirección. Finalmente, la libertad académica daba cuenta de la posibilidad de generar el reconocimiento de las áreas del saber, de acuerdo a la especialidad de la universidad.

Como consecuencia de la mirada mercantilista en la educación, se evidenció que algunas carreras no generaban rentabilidad para el sector empresarial. En palabras de Dejanon y Rodríguez (2018), el panorama de la educación de las humanidades se encontraba en crisis. Los nuevos modelos económicos y de mercado orientaban a que la universidad funcionara como una empresa, lo cual condujo al diseño de procesos de estandarización de contenidos en función del lucro. De esta forma, las humanidades habían perdido su papel crítico en los procesos de resistencia y de comprensión de la condición humana, lo que importaba era la masificación de la educación.

De acuerdo a Solari (1988), el proceso de masificación de las universidades latinoamericanas había sido diferente. La universidad pública tenía un límite de sus cupos, el crecimiento de la matrícula pública, la cobertura y en los recursos para su sostenimiento, y las universidades privadas, al recibir tanta población, disminuyeron su calidad, en la cual solo se certificaban los conocimientos.

La proliferación de instituciones se caracterizó por una gran oferta de carreras en las que la población de científicos e ingenieros fue sustituida por técnicos y tecnólogos. De acuerdo a Gibbons (1998), la educación masiva constituyó procesos como el aumento de la demanda de formación en el mercado, incremento de la capacidad de trabajo o fuerza laboral y el desarrollo de las industrias del conocimiento. La apertura de la educación superior en la sociedad proporcionó una cadena de recursos humanos para el sistema industrial y la investigación científica funcionaba en principio para las instituciones privadas.

Según el Banco Mundial (2000), la vinculación entre las instituciones de educación superior y la empresa, propiciaba la generación de utilidades para los inversionistas, lo cual era paralelo a los principios con los que se regulaba la empresa, generando así, una visión de que la universidad debía funcionar con fines de lucro.

La integración del mundo universitario con el mundo empresarial, generaba mecanismos de funcionamiento que alejaban a la universidad de sus valores iniciales para proyectarla a valores de orden administrativo. En palabras de Gibbons (1998), "una universidad que se apoya en tres pilares, a saber, responsabilización por el dinero público, estrecha vinculación con el mercado para sus servicios y la confianza de las comunidades locales, seguramente será no solo más estable sino también más autónoma" (p. 67). De acuerdo con esta postura, se pretendía establecer una relación de trabajo con los mercados y la universidad con el objeto de adaptar sus funciones a un campo en el que se ofrecieran servicios educativos.

En este sentido, la universidad buscaba adaptarse a las condiciones diversas donde primaba por el ofrecimiento de servicios y la atención al cliente. De acuerdo al Banco Mundial (1998), la enseñanza terciaria se estaba diversificando con más rapidez, generando sociedades en las cuales las universidades se caracterizaban por tener una condición más empresarial.

De acuerdo a la necesidad de la diversificación de los ingresos, la relación con la empresa se volvió indispensable, además que ofrecía posibilidades para la universidad, generaba una cultura institucional direccionada al mercado, una experiencia formativa a los estudiantes, vínculos de cooperación con socios comerciales para la construcción de planes de estudios y oportunidades de empleo; lo anterior desarrolló una mejora a la calidad de la enseñanza superior. Para los países de la OCDE las actividades empresariales se orientaban al nuevo concepto de la universidad como servicio. Podemos señalar que los organismos internacionales consideraban el acto educativo como un acto más bien empresarial, privilegiando todas las interacciones posibles entre la universidad y la empresa.

De acuerdo a la CEPAL (2011), las universidades y las empresas eran importantes en su facultad de crear, transmitir y utilizar el conocimiento. Las universidades

con el apoyo de la empresa podían generar la formación y actualización de docentes, además de la promoción de fuentes de financiación alternativa. En Latinoamérica, esta relación aún no estaba tan establecida, pues tenía implicaciones en la investigación, en la concepción del conocimiento como bien privado y comercializable, la pérdida parcial de la autonomía y la presencia de normas y acuerdos sobre la propiedad intelectual de los resultados de investigación.

La reforma de los años noventa se enfocó más en el mercado que en la propiedad pública o en la planificación y regulación estatales. Esta orientación hacia el mercado obedecía al auge que se percibía en el capitalismo de mercado y los principios de la economía neoliberal. La orientación al mercado en la universidad fomentaba, por ejemplo, los derechos de matrícula, lo cual conducía que parte del costo iba direccionado a los padres y estudiantes, aportando un valor comercial a la educación a propósito del equilibrio del mercado universitario, esta dependencia del mercado limitaba la toma de decisiones por parte del gobierno y de las instituciones de enseñanza superior, el estudiante era un cliente (Banco Mundial, 1998).

La orientación hacia el mercado que el Banco Mundial (1998) propuso para la universidad contenía elementos muy específicos de apropiación:

- a) Derechos de matrícula y otros cargos y venta de investigación y enseñanza mediante subvenciones, contratos y formación empresarial;
- b) el sector privado, incluidos los proveedores de educación terciaria tanto con derechos de propiedad como sin fines de lucro; c) la descentralización regional, o la delegación de la autoridad del gobierno central a las regiones, y d) la autonomía institucional, o la delegación de la autoridad estatal, de cualquier nivel, a las instituciones. (p. 4)

Esas orientaciones podían relacionarse con planteamientos de orden neoliberal, ya que se pretendía que las concepciones del mercado formaran parte del sistema educativo para la oferta de servicios. De este modo, el financiamiento para la educación debía involucrar a otros miembros de la sociedad con el objetivo de generar soluciones para la crisis de la financiación; fueron cinco los mecanismos que se diseñaron para la materialización de este sistema de acuerdo al Banco Mundial (1998):

- a) Establecimiento o aumento considerable de los derechos de matrícula; b) introducción de subvenciones y préstamos condicionados a los medios de vida del beneficiario; c) estímulo a la enseñanza superior privada respaldada principalmente por los derechos de matrícula; d) fomento de las actividades empresariales por parte de la facultad y la universidad, y e) el estímulo a la filantropía para obtener fondos de dotación, financiar operaciones directas o conceder becas a los alumnos. (p. 6)

En consecuencia, la búsqueda de financiación estaba en manos del sector privado y las ayudas financieras a partir de créditos educativos, la primera instaba a la pérdida de autonomía e identidad por parte de la universidad y la segunda, se orientaba al endeudamiento de la comunidad universitaria.

Continuando con los años noventa, la integración entre la universidad y la industria se hizo más evidente, pues se convirtió en una apuesta de los gobiernos para ampliar las fuentes de financiamiento de las universidades estatales. Este enfoque era diferente a la apuesta de años anteriores, donde el objetivo consistía en reforzar la capacidad de investigación científica y tecnológica aplicada, y transferir los conocimientos y habilidades focalizados en el sector educacional hacia el sector productivo.

Lo anterior se desprendía de un modelo estatista de desarrollo que generó grandes proyectos en algunas empresas estatales con insumos privados a partir de la financiación de los gobiernos. La nueva tendencia era “privatista” en cuanto al surgimiento de posibilidades de las instituciones universitarias para la obtención de fondos extrapresupuestarios, así provinieran de empresas estatales. En este nuevo contexto, las universidades se adaptaban a la creación de oficinas de desarrollo y extensión, dando paso a las fundaciones públicas o privadas con su apoyo. Así, si el modelo anterior se basaba en el financiamiento estatal para generar la vinculación universidad- industria, el actual se basaba en el crecimiento de la oferta universitaria de servicios para terceros modificando la organización universitaria (Brunner, 1994).

Desde este punto de vista, la relación entre la institución y el mercado laboral intervenía de diversas maneras la coordinación del sistema, oferta de servicios educacionales, valorización o desvalorización de los certificados e incidencia en el mercado sobre las posiciones académicas. La mayoría de las actividades que se vinculaban con el sector productivo, se relacionaban con actividades de asistencia técnico-científica a las empresas.

En este orden de ideas, el conocimiento se consideraba como un bien negociable, los países y los avances tecnológicos habían contribuido para acelerar más dicho proceso, lo que a su vez condujo a que las economías basadas en el conocimiento fueran globales en su orientación y maneras de operar. De esta manera, el conocimiento que producían las instituciones se concebía como una mercancía, un servicio que podía ser intercambiable de acuerdo a las reglas del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS).

De esta forma, el conocimiento se veía reducido a una mercancía que generaba rentabilidad. Las empresas hacían un intercambio de capital por investigación, cuyo propósito era generar más dinero a la empresa privada; a largo plazo, la universidad también era en parte responsable de la privatización.

Una de las deficiencias que la universidad tenía frente a ese vínculo con la empresa tenía que ver con su identidad. Según Santos (2005), esta relación provocaba a que la actividad universitaria se ajustara a las exigencias de la lógica empresarial, lo cual no sería negativo, si se respetara la lógica institucional de la universidad. De esta manera, tenía un reto doble: por un lado, integrarse con los principios de la empresa y la producción y, por otro lado, no olvidar su sentido institucional; de lo contrario, la universidad estaría participando en procesos privatizadores.

La estrategia que pretendía que la universidad estatal funcionara según la dinámica de la competencia se denominaba privatización. En la medida en que se transfería la propiedad al dominio privado, esto obligaba a las universidades a la creación de mercados administrativos y a la generación de un comportamiento como el de un agente privado, además de vincular un sistema de financiamiento público en la relación empresa - universidad. Así, las estrategias de regulación del mercado en la educación superior posibilitaron la estructuración del mercado, condiciones de los proveedores, oferta, demanda, costos, precios, volumen de servicios, insumos, instalación de nuevos programas, reglas de acreditación, etc. (Brunner, 2008).

Lo cierto es que la intención de establecer vínculos con la empresa por parte de las instituciones técnicas, tecnológicas o universitarias se hacía cada vez más tangible. De acuerdo a Gibbons (1998):

Con el tiempo todas las universidades importantes llegarán a ser socios financieros de nuevas empresas creadas para aprovechar la propiedad intelectual de la universidad. Esta intervención financiera no se limitará a una participación pasiva en el capital social de estas compañías nuevas, sino que significará tomar parte activa en alguna forma en la generación de capital de riesgo. En la mayoría de los casos, estará separada oficialmente de la universidad por medio de organizaciones reguladoras. (p. 52)

Lo anterior condujo a una ratificación de la integración empresa - universidad que seguramente iba a estar dirigida por el sector privado. Además de esto, se generaría la apertura a un mercado para el cubrimiento de la oferta educativa. En palabras del Banco Mundial (1995)

La introducción de una diferenciación en la enseñanza superior, creación de instituciones no universitarias y aumento de instituciones privadas puede contribuir a satisfacer la demanda cada vez mayor en educación postsecundaria y hacer que los sistemas de enseñanza se adecúen mejor a las necesidades del mercado de trabajo. (p. 31)

De acuerdo a esta postura, se podía afirmar que estas instituciones ya estaban adaptadas a los principios del mercado, eran instituciones donde se priorizaba el consumo y el capital, instituciones que compartían a la perfección los enunciados del Banco Mundial en materia de educación bajo una mirada neoliberal.

Desde la perspectiva neoliberal se hacían recortes en el gasto social, se imponían modificaciones en el sistema fiscal y se reducía el presupuesto para el sector público, lo que conducía a la privatización de los servicios sociales, la salud y la educación. El Estado había dejado de lado la administración de los recursos públicos en términos de la justicia social, dicha responsabilidad había sido desplazada por una fe ciega en el mercado, lo que conducía a la privatización (Díez, 2013). De esta manera, se evidenciaba que el proceso privatizador no solo se integraba al sistema educativo, sino que también se involucraba en sistemas sociales y de salud, afectando a gran parte de los ciudadanos, precisamente a los que se encontraban en los quintiles más bajos.

En este orden de ideas, de acuerdo a Díez (2013)

La tesis central que se viene a concluir es que no solo se está en un proceso privatizador a escala mundial abriendo la educación a los mercados y rompiendo la concepción de la educación como un derecho social que ha de ser protegido por el Estado, sino que se está adecuando la misma educación a los principios y prácticas del mercado. (pp. 5-8)

Al fomentarse la privatización de la educación con la creación de institutos de enseñanza privada y el aumento de la demanda, las reformas se orientaban a la vinculación de proveedores no gubernamentales, como lo afirmaba la OCDE desde 1987, instando a la creación de centros privados mediante la intermediación del suelo público, o la adjudicación directa a empresas de la explotación de centros públicos. Por lo tanto, el peligro del proceso privatizador radicaba en que las universidades, centros, institutos, empresas y demás escenarios de carácter público estaban comprometidos con los dueños del capital.

La vulnerabilidad de la universidad quedaba en entredicho frente a las directrices que se planteaban desde la lógica empresarial, ya que mucho de lo que representaba a la universidad se desvanecía con la adaptación a la mirada mercantil. En este sentido, la Unesco (citado por Varela, 2013, p. 14), en el 2005, señaló que:

Estamos presenciando hoy una serie de reestructuraciones cuyas consecuencias apenas se empiezan a evaluar: concentración de recursos en las universidades o departamentos con mejores resultados, o incluso separación de las funciones de investigación y enseñanza, en nombre del principio de la rentabilidad de la inversión; promoción de las disciplinas más avanzadas, especialmente en el sector

clave de la ciencia y tecnología (nuevas tecnologías de la información y la comunicación, biotecnologías y nanotecnologías), en detrimento de las humanidades; y fomento de modalidades de gestión más empresariales.

Lo anterior suponía que la crisis de la financiación de la educación superior no solo era presupuestal, sino que era una crisis de sus principios, de su identidad, de sus procesos, de la investigación, del conocimiento, de sus carreras... era una crisis donde lo que se buscaba era que no existiera distinción entre la universidad estatal y la universidad privada porque ambas funcionaban igual, tenían los mismos principios y estaban cobijadas bajo la consigna de la rentabilidad.

La mirada entre investigación y empresa difería del concepto inicial de la universidad. Las investigaciones que la universidad llevaba a cabo en busca del conocimiento no siempre eran ofertadas a la empresa, si bien existían investigaciones en el tema que la universidad desarrollaba, también había otro campo de investigación como el de las ciencias humanas, las artes, la literatura que precisamente en Colombia no generaban tantos dividendos, sin embargo, era algo que ameritaba ser investigado.

Lo anterior nos lleva a afirmar que no todas las carreras que existían en la universidad le interesaban a la industria, y si de la industria dependía que la universidad obtuviera parte de sus recursos, entonces, ¿cuál era la conclusión? A largo plazo quizá dejaban de existir u ofertar carreras que no estaban en el marco de la productividad económica.

Para el caso de Colombia, la oferta educativa se incrementó a partir de la proliferación de instituciones, que, si bien se encontraban regidas bajo la Ley 30 de 1992, donde no era posible el lucro en la educación, se evidenciaba que era uno de los intereses, en palabras de Cuño (2016):

En Colombia la educación superior ha adquirido en las últimas décadas una estructura profundamente compleja y diversa: heterogéneas instituciones universitarias de varios niveles, colegios e instituciones tecnológicas, así como otras técnicas y profesionales conforman la estructura del sistema. Al tiempo, mientras la demanda social en educación superior se ha incrementado, la financiación pública no lo ha hecho del mismo modo y ha permitido la proliferación de numerosos programas privados e instituciones que han ofertado educación superior con diferentes niveles de calidad y pertinencia.

Para explicar dicha problemática, Cuño (2016) utilizó el concepto de microdiversidad, que se refiere al empequeñecimiento y empobrecimiento que las instituciones de educación superior habían sufrido en las últimas décadas, en relación con los modelos neoliberales que la universidad había tenido que adoptar, visibles en los planes de estudio y relacionados con el contexto económico en el que

el conocimiento estaba dirigido hacia la utilidad. El Estado debía generar nuevas fuentes de financiamiento, pero, al contrario, el costo de matrícula se incrementó, y los estudiantes tuvieron que asumirlo, quienes pagaban por la adquisición de un servicio, eso sin contar con los mecanismos de evaluación y acreditación que se implementaron en la universidad.

Durante la presidencia de Ernesto Samper, se expidió el Decreto 641 del 31 de marzo de 1998, mediante el cual se creó la Misión de Educación Técnica, Tecnológica y Formación Profesional, debido a la importancia de alcanzar los objetivos sociales y económicos del desarrollo del país, a fin de establecer una vinculación con la empresa para efectos de formación. Lo anterior se ratificó con la Ley 749 del 19 de julio de 2002, expedida por el gobierno del presidente Andrés Pastrana, mediante la cual se organizó el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica, y se dictaron otras disposiciones.

La Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia también orientó sus esfuerzos por ampliar su oferta educativa mediante el Acuerdo 030 del 2009, por el cual se ofrecieron Programas Técnicos Profesionales y Tecnológicos por Ciclos Propedéuticos y Formación por Competencias. Además, con el Acuerdo 066 del 2005, en el Artículo 60, por medio del cual se expidió el Estatuto General de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, en donde se estableció la creación, reestructuración o extensión de todo programa académico para responder a las necesidades sociales y tecnológicas, además de responder al sector empresarial para la implementación de las nuevas tecnologías y por lo que se requería la formación técnica, tecnológica y la formación por competencias.

Lo anterior, nos lleva a cuestionarnos sobre la importancia de la educación técnica y tecnológica. Si bien este tipo de formación era muy importante para el desarrollo empresarial del país, también era cierto que para muchas familias esta elección era la última respecto a la formación de sus hijos, quienes preferían de primera mano el ingreso a la universidad.

No obstante, la universidad también estaba sujeta a factores de calidad y prestigio que a menudo son “mitos” relacionados con la formación que ofrecían. Los incentivos para las universidades funcionaban con base en el mérito o logros obtenidos a partir de condicionantes de medición, los cuales eran medidos en recursos, reconocimientos y honores a los individuos, grupos e instituciones; en últimas, un ejercicio para “mostrar” lo bueno que se hacía, sin embargo, esta circunstancia como tal no medía la calidad, más bien se inducía a la competencia interinstitucional en el marco del capitalismo académico (Acosta et al., 2015).

Según la Mesa Amplia Nacional Estudiantil MANE (2012) el Sistema de Educación Superior tenía como base fundamental la educación pública estatal,



donde las demás instituciones generaban acciones para el logro de los propósitos comunes. Así se posicionaban las instituciones públicas de educación superior a nivel nacional e internacional, lo que conllevaba a un incremento en la matrícula, la producción científica y el diseño de políticas para la educación. Desde la mirada del movimiento MANE, la nueva Ley de educación superior debía asumir la dimensión de lo público como espacio colectivo a propósito de garantizar los derechos individuales y colectivos, era una obligación del Estado. El carácter público de la universidad no debía limitarse a la financiación estatal, sino que la política pública de educación superior debía basarse en un sector público más fuerte y dinámico. De esta manera, el papel de las IES privadas en el sistema de educación superior no debía ser para satisfacer una necesidad, a partir de la crisis de las instituciones públicas y el movimiento de la demanda, por lo mismo, debían ser reguladas por el Estado en términos de los costos de matrícula y objetivos misionales.

La anterior propuesta del movimiento estudiantil MANE respondía a las necesidades de los jóvenes en cuanto a su formación académica, y el trasegar al que se había enfrentado la universidad estatal debido a la falta de recursos y mediciones e imaginarios frente al tema de la calidad, los cuales, en su mayoría, eran atendidos desde los *rankings*. Según Martínez (2011), muchos países se acogían a los *rankings* para la medición de las universidades; en esta dinámica tenían que ver los medios de comunicación que eran direccionados por los ministerios de educación. Dicho fenómeno era visible en América Latina, donde se usaban periódicos para difundir los *rankings* en países como Argentina, Brasil, Chile y Colombia; además, eran difundidos a través de las instituciones especializadas o las instituciones académicas como el *ranking* de Shanghai. Estos *rankings* orientaban, de alguna forma, la elección de universidad por temas de mercado y en relación con la decisión de los padres de familia, sin embargo, en últimas, por lo que se debía preguntar era por la calidad.

La resistencia que había tenido la universidad estatal por defender sus principios institucionales, su visión y sus objetivos, no había sido fácil. A nivel mundial ya se hablaba de otro tipo de universidad con un enfoque misional empresarial, que implicaba la adaptación de los países a un nuevo modelo de educación que insistía en la formación “técnica”, que se constituía en mano de obra para alcanzar los objetivos relacionados con el desarrollo económico de los países. En esta medida, la universidad se había mantenido de pie gracias a la comunidad de académicos y estudiantes que luchaban cada día por la defensa de la educación pública, en aras de una sociedad más justa y equitativa.

Bajo esta mirada mercantil, la universidad tenía un carácter comercial y de servicios, los nuevos estudiantes estaban comprando educación, dándole un valor al diploma por el que se endeudaban y cuyas expectativas, a veces, sobrepasaban la realidad; la universidad se transformaba en un objetivo de mercado donde fácilmente solo era válido el conocimiento que generara un margen de ganancia;

¿qué pasaba con las artes, la literatura, la filosofía, la historia...? Era un sistema que se construía a partir de intereses privados que también se podían considerar públicos gracias al discurso como, por ejemplo, con la obtención de recursos públicos por parte de las universidades estatales y privadas. En este sentido, ¿cuál era el futuro de la universidad estatal?