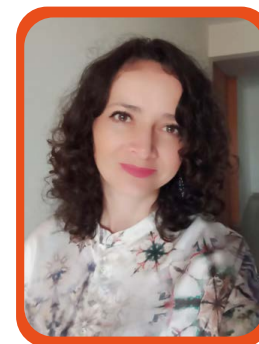


YURANI STELLA ARDILA FRANCO

La educación superior en Colombia y su declive



YURANI STELLA ARDILA FRANCO

Doctora en Ciencias de la Educación de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Máster en Educación de la Universidad de los Andes, Licenciada en Psicología y Pedagogía de la Universidad Pedagógica Nacional. Docente Orientadora de la Secretaría de Educación de Bogotá, profesora de la UDI de Bucaramanga, perteneciente al Grupo de Investigación HISULA de la UPTC, con experiencia en la educación básica, media y universitaria, ha participado en el campo investigativo en temas relacionados con pedagogía, políticas educativas, financiamiento de la educación superior y orientación educativa.

Correo: cybemol55@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0366-5916>



COLECCIÓN
INVESTIGACIÓN

YURANI STELLA ARDILA FRANCO

La educación superior en Colombia y su declive



Colección Tesis Doctorales UPTC-RUDECOLOMBIA

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

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

2023

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

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

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

Incluye referencias bibliográficas.

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

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



Uptc
Universidad Pedagógica y
Tecnológica de Colombia



FACULTAD
CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN



Primera Edición, 2023

200 ejemplares (impresos)

La educación superior en Colombia
y su declive

Higher education in Colombia an analysis of Its decline

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

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

Colección tesis Doctorales UPTC-RUDECOLOMBIA
Tomo No. 16

Recepción: mayo de 2022

Aprobación: enero de 2023

© Yurani Stella Ardila Franco, 2023

©Universidad Pedagógica y Tecnológica de
Colombia, 2023

©Red de Universidades Estatales de Colombia.

RUDECOLOMBIA, 2023

Editorial UPTC

La Colina, Bloque 7, Casa 5

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

comite.editorial@uptc.edu.co

www.uptc.edu.co

Rector, UPTC

Enrique Vera López

Comité Editorial

Dr. Carlos Mauricio Moreno Téllez

Dr. Jorge Andrés Sarmiento Rojas

Dra. Yolima Bolívar Suárez

Dra. Ruth Maribel Forero Castro

Mg. Pilar Jovanna Holguín Tovar

Dra. Nelsy Rocío González Gutiérrez

Mg. Edgar Nelson López López

Editor en Jefe

Dr. Óscar Pulido Cortés

Coordinadora Editorial

Andrea María Numpaque Acosta

Corrección de Estilo

Juan Carlos Álvarez Ayala

Diagramación e Impresión

Búhos Editores Ltda.

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

Impreso y hecho en Colombia - Printed and made in Colombia

Citar este libro / Cite this book

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

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



Colección Tesis Doctorales UPTC- RUDECOLOMBIA
Tomo No. 16



Facultad de Ciencias de la Educación

Ph. D. Julio Aldemar Gómez Castañeda - Decano

Directora de la Colección

Ph. D. Diana Elvira Soto Arango

Directora Académica

Doctorado en Ciencias de la Educación UPTC-RUDECOLOMBIA

Revisión Editorial

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

Ph.D. Diana Elvira Soto Arango

Sandra Liliana Bernal Villate, Dra.

Bertha Ramos Holguín, Dra.

Autor/a:

Dra. Yurani Stella Ardila Franco

Título:

La educación superior en Colombia y su declive

Imagen Portada:

Libros con fuego

Gustavo Urrego Rojas

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

Resumen

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

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

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



Abstract

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

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

1 Program designed by the Ministry of Education in 2014.



Agradecimientos:

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

Tabla de Contenido

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

Índice de siglas

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

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

Lista de Tablas

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

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

Lista de Figuras

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

Prólogo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Leonardo Fabián Niño
Profesor de la UNAD

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 86. Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución. Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993.

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

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

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

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

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

Fuente: Datosmacro.com, 2012

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5 Doctorado en Ciencias de la Educación de la UPTC.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO 1

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

El Estado, atendiendo a las exigencias sociales, políticas y económicas de orden internacional, ha tenido que asumir una crisis financiera de orden mundial que dificultó el funcionamiento de la universidad y la adquisición de recursos para su funcionamiento¹. Por un lado, la desfinanciación de la universidad estatal y, por otro lado, la búsqueda de recursos públicos por parte de la universidad privada, lo cual fue un factor visible para pensar en la privatización de la universidad estatal.

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

La crisis presupuestal afectó la concepción, financiación y autonomía² de la universidad. La autonomía como requisito para la toma de decisiones se había transformado. Además, tuvo un desplazamiento que ayudó a organizar las políticas educativas, lo que provocó un cambio de concepción del Estado.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De esta forma, el Estado colombiano se orientó a priorizar los intereses económicos y necesidades particulares en su funcionamiento, cuyo objetivo era el de hacer operativa la política solo para un sector de la población, lo que generaba desigualdades en el ámbito social, educativo y económico; la ruptura que tenía la figura del Estado en el entrecruce con el mercado y la privatización provocaba brechas en el acceso a la educación en las oportunidades de incrementar el capital cultural³.

En palabras de Gómez (2015), en la expansión de la educación superior se evidenciaban dos implicaciones: por un lado, el aumento del número de graduados con altas expectativas y, en segundo lugar, la demanda de programas e instituciones diferentes de la educación tradicional que involucraban otras maneras de ocupación, lo que conducía a la diversificación de las instituciones de educación superior a partir de la diferencia de la formación, objetivos, investigación. Estas diferencias involucraban la diversidad de expectativas, de intereses y de capital cultural. Dichas diferencias representaban diversas demandas en la masificación del acceso a la educación, lo que conllevaba a menores posibilidades y a una mayor desigualdad en el acceso. Las nuevas instituciones tenían un menor costo, integración con las necesidades locales y regionales, variedad de oferta, cuyos potenciales estudiantes eran los de menores ingresos, quienes no tenían otra posibilidad debido a sus bajos ingresos y su escaso capital cultural⁴.

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

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

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

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

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

Colombia y la educación superior

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

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

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

El plan de desarrollo del gobierno de Gaviria denominado: “Revolución Pacífica”⁵, estaba asociado según Gómez et al. (2018) “al impulso de una modernización del Estado en lo político y social, científico y tecnológico, como también en las relaciones de Estado- Nación-Gobierno” (p. 105). En este sentido, contempló la educación técnica en tres áreas: apoyo de las aptitudes de los estudiantes de bachillerato (grados 10 y 11); conocimiento, vida y producción (todos los niveles), y estudiantes interesados en el mercado de trabajo (bachilleratos diversificados), donde el SENA⁶ tenía gran importancia, pues el gobierno generó mecanismos para su fortalecimiento.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

el cual se había creado en el año 1950 a partir del Decreto 2586. Desde allí se otorgaron 66.000 créditos nuevos para estudiantes de escasos recursos para el pago de gastos educativos y sostenimiento de los estudiantes, así los costos se distribuían en los alumnos según su capacidad económica. Por otra parte, se garantizaba la alianza entre las instituciones de educación superior y las empresas para la formación de los recursos humanos⁹.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Durante este gobierno, la perspectiva empresarial de la universidad se generó con más fuerza, según Guerrero y Soto (2019) las políticas neoliberales que originaron la globalización¹¹ de la educación se enmarcaban en lo señalado como Estado semicorporativo, que se fundamentaba en las políticas de organismos internacionales como los propuestos por la Organización Mundial del Comercio (OMC, 1991) al convertir la educación en un servicio, en donde el producto se plantea desde el criterio de la inversión costo-beneficio y que se denomina igualmente la empresarización de la universidad.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En cuanto a la educación superior, los programas buscaron desarrollar y potenciar el mercado laboral, asegurar la calidad de la educación superior y la formación e investigación, sin embargo, para el año 2009 la crisis¹⁴ de la universidad estatal fue evidente, lo cual motivó a generar acciones para afrontar tal episodio.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fue a mediados de la década de los años noventa que en América Latina se tomaron preceptos del Consenso de Washington¹⁵, lo cual generó una mirada neoliberal donde la reforma incidía en procesos de privatización a partir de la construcción de políticas por parte del Estado, ¿cómo lo hicieron?, mediante el apoyo a las élites, cuyo crecimiento favoreció a unos, pero no a la totalidad de la población, más bien, se incrementó la desigualdad en la distribución de ingreso en los países de América Latina.

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

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

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

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

La comprensión de la universidad como un servicio¹⁶ generaba una visión alejada de las necesidades de los estudiantes y la participación por parte del estudiante y su familia en el pago de la matrícula, lo cual, para algunos economistas, generó una mayor equidad. Es decir, que la equidad en este sentido tenía que ver con el pago de los derechos de matrícula por parte de las familias (Banco Mundial, 1998).

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

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

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

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

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

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

generar los criterios y el direccionamiento de los proyectos lo cual buscaba que los gobiernos pudieran tener libertades e influencia en el sistema universitario¹⁷.

La discusión entre lo público y lo privado¹⁸ en lo relacionado con la educación superior no parece tener líneas claras. Sin embargo, las diferencias eran sutiles y buscaban beneficiar al sector privado con el acceso al recurso estatal, la línea de lo público traspasaba su límite para financiar a lo privado, quizá un camino hacia la privatización.

Una de las formas para comprender la privatización¹⁹ era con el aumento de la oferta de la educación privada. La instalación de políticas para promover la oferta, el financiamiento a la demanda, la utilización de los fondos públicos para apoyar propuestas privadas y la relación de la universidad estatal con el sector empresarial eran condiciones que caracterizaban el enfoque privatizador hacia la comercialización de la educación (OLPED, 2006).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La universidad estatal se caracteriza por:

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

Por su parte, la universidad privada:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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 universitario²¹ 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 Comercio²², 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 educativo²³. 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 mercadización²⁴ 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 neoliberal²⁵ bajo la regulación de la política económica y social para el fomento de la equidad²⁶.

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”²⁷, 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 managerialismo²⁸, 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 mundialización²⁹ 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).

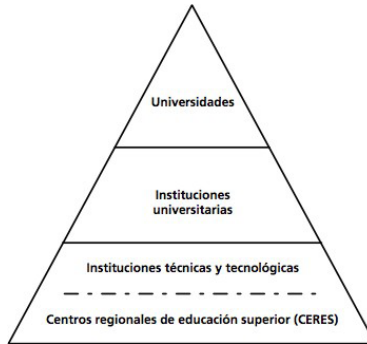
Tabla 2. Cuadro comparativo de instituciones de educación superior, 2006

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?

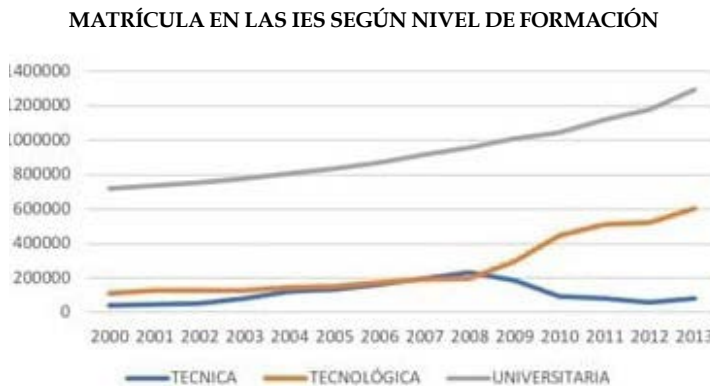
Fuente: Gómez y Celis (2015).

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 prevalecido 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 educativo³⁰, 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?

El crédito educativo: una política que busca la equidad en el acceso a la educación superior a través del acceso al ICETEX

CAPÍTULO 3

LA UNIVERSIDAD Y EL ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR

El crédito educativo³¹ fue creado para apoyar al estudiante con bajos recursos para el ingreso a la educación superior. Desde los planteamientos de los organismos internacionales, el crédito se constituyó como una política de gobierno, que permitió la vinculación entre las entidades responsables de otorgar los créditos y las familias beneficiadas para la financiación de la educación superior.

La constitución del crédito educativo se hacía bajo el marco de la equidad, la cual, que no solo se entendía como la igualdad en el acceso, sino también como la vinculación de las políticas educativas para su funcionamiento. Es decir, un nuevo concepto de equidad, hacia el avance de una educación diferenciada debido a la diversidad de grupos que se atendían. En palabras de Cox (1997) Provisión diferenciada para la obtención de resultados similares; atención especial a los requerimientos de los grupos que social y culturalmente están más distanciados del lenguaje de la escuela, y focalización y discriminación positiva en la provisión de insumos y apoyo técnico. (p. 22)

De este modo, el autor afirmaba que la equidad se relacionaba con que la igualdad de oportunidades se ofreciera de conformidad con las necesidades y contextos diversos. No todos tenían el mismo camino, más bien, los esfuerzos se dirigían hacia los intereses de cada uno. En principio, parecía una concepción adecuada, pero para el acceso a la educación superior, los estudiantes estaban condicionados a la capacidad de pago para costear una carrera. En este sentido, no era una opción ni un interés, sino un condicionante.

A propósito de la estructuración de un crédito educativo dirigido a estudiantes, González (2000) referenciando a Woodhall (1992) proponía tres componentes: en primer lugar, la generación de un plan de amortización con una tasa constante de pago, que se incrementaría una vez el beneficiario estuviera trabajando; en segundo lugar, el diseño de un marco legal que permitiera recuperar los créditos

31 En países donde existe el pago de matrícula, funciona el sistema de préstamos para brindarle una posibilidad a los estudiantes con menos recursos. No obstante, de acuerdo a Tilak (citado por González, 1994, p. 77), la dificultad radica en que las personas con menos capacidad de pago están menos facultadas para la obtención del crédito por su capacidad de cumplimiento, sin embargo, para el incremento de la equidad social, se requiere que estos apoyos sean dirigidos a la población con menores recursos.

y evitar la evasión, y la instalación de un departamento de crédito y cobranzas que permitía hacer seguimiento y cobro de los créditos.

Lo anterior, conducía a revisar las fallas que el sistema de crédito evidenciaba, si bien se buscaba beneficiar a los usuarios de bajos ingresos en el marco de la equidad, aún existían dificultades en los pagos de los créditos, que en muchas ocasiones se debía a la falta de recursos de parte de los usuarios, es decir, había un estancamiento en los ingresos (González, 2000).

Según el Banco Mundial (1996), en todas las regiones se fomentó el financiamiento por parte del sector privado para la educación superior, se impulsó una mayor participación de la familia en la educación, se asignaron becas a los pobres y se diseñaron planes de crédito con el objetivo de reducir la pobreza. En este sentido, la posibilidad de acceder a un crédito educativo se consideraba, como un apoyo para que los jóvenes de pocos recursos pudieran ingresar a la educación superior. Lo cual se instaló bajo la legitimación de una política en el marco de la equidad, no obstante, la obtención de un crédito conllevaba una deuda que se resguardaba bajo la capacidad de poder pagar con la adquisición de un empleo en el futuro.

La construcción de directrices y planteamientos políticos de los países, para el apoyo de los pobres y las minorías en el marco de la equidad, consideraba los siguientes aspectos: el derecho a la educación básica y la adquisición de conocimientos para desempeñarse en la sociedad y la preservación de la educación para los estudiantes calificados, que no tuvieran recursos financieros y que pertenecieran a una etnia, o que tuvieran necesidades educativas especiales. Apoyos como las becas podían favorecer el acceso, dada la importancia de la educación de los ciudadanos para el crecimiento económico y reducción de la pobreza (Banco Mundial, 1996).

Para el Banco Mundial, la equidad tenía que ver con el incremento de alternativas económicas en los países y la posibilidad de los estudiantes para acceder a las becas y al crédito educativo. De acuerdo a Coraggio (1995), para el Banco las políticas sociales buscaban compensar, por razones de equidad, los efectos que trajo consigo la revolución de la globalización, en tanto liberaba las fuerzas del mercado y hacía a un lado los servicios que garantizaba el Estado.

En palabras de García (2007), los créditos educativos se habían diseñado para que los estudiantes de menores recursos tuvieran la posibilidad de acceder a la educación superior. La justificación se evidenciaba en que la falta de equidad era cada vez más prolongada, ya que la expansión del sector público tendía a estabilizarse y el sector privado a extenderse. Por lo tanto, los créditos y las becas eran de gran ayuda para los estudiantes de bajos recursos, no obstante, en realidad se demostraba que tanto las becas como los créditos eran difíciles de alcanzar para

la población más vulnerable; debido a la inestabilidad económica y el rendimiento académico, pues, no era el más adecuado en cuanto a las competencias adquiridas, lo cual limitaba la adquisición de una beca.

La mirada desde los organismos internacionales para la comprensión del crédito educativo como una forma de acceder a la educación superior, tenía varios matices, que se relacionaban con el gasto que tenían las universidades. Para este fin, el Banco Mundial generó algunas preocupaciones, como las enunciadas por Orozco (2010), las cuales se enmarcaban en:

- a) El modelo instalado en la región consistió en la creación del gasto por parte de las universidades territoriales y la Nación lo financiaba; dicho esquema sin evaluación de la efectividad en la institución provocó un desequilibrio entre los compromisos de la nación y los entes territoriales.
- b) La dependencia financiera de la universidad pública conducía a que el pago de aranceles no generara mayor impacto en los ingresos de las instituciones.
- c) Los gastos de funcionamiento representaban un 82 % incluyendo los gastos personales; un 73 % en las universidades nacionales, el 73 % y un poco más en las territoriales. En este sentido, lo que se destinaba a la inversión no aumentó del 17 % en las instituciones nacionales y del 11 % en las territoriales.
- d) El costo unitario por estudiante aumentó en la década a una tasa del 1.8 % real anual; sin embargo, los costos totales por estudiante subieron, dado el envejecimiento de la planta docente y la limitación para cubrir el valor de las pensiones y cesantías.
- e) La heterogeneidad de la oferta educativa y de perfiles institucionales en el nivel de pregrado, además del poco desarrollo de los posgrados en la región. (pp. 27-28)

Dichas preocupaciones para el Banco Mundial se desarrollaron en el afán de buscar financiamiento para la universidad pública. La dependencia en términos de presupuesto y el manejo del gasto, que no permitía una inversión mayor, permitió visualizar el crédito educativo como un mecanismo para apoyar los gastos de la universidad, teniendo en cuenta las limitantes que este camino tenía; de esta forma, entre los propósitos del Banco se encontraba la legitimación el crédito como una solución para superar los problemas de financiación de la universidad.

La relación entre equidad y educación para la garantía de los derechos de los individuos era vital. La inclusión de la equidad dentro del funcionamiento de

los países, iba a permitir la generación de oportunidades a los ciudadanos para el mejoramiento de su calidad de vida. De acuerdo a Salmi (2013) referenciando a la OCDE, la equidad tenía que ver con la justicia y la inclusión:

La equidad en la educación tiene dos dimensiones. La primera es la **justicia**, lo que implica garantizar que las circunstancias personales y sociales - por ejemplo, el género, el nivel socioeconómico o el origen étnico - no debe ser un obstáculo para lograr el potencial educativo. La segunda es la **inclusión**, lo que implica garantizar un nivel mínimo básico de la educación para todos - por ejemplo, que todo el mundo debería ser capaz de leer, escribir y hacer operaciones aritméticas simples. Las dos dimensiones están estrechamente entrelazadas: la lucha contra el fracaso escolar ayuda a superar los efectos de la privación social, que a menudo provoca el fracaso escolar. (p. 85)

Esta concepción de la equidad se podía apreciar en la educación básica y media de nuestro país, debido a los esfuerzos que se venían llevando a cabo por los diferentes gobiernos en términos de cobertura, y la preocupación por enseñar los conocimientos básicos para la vida; sin embargo, no se podía afirmar lo mismo en la educación superior, pues aún quedaban muchos esfuerzos por implementar en materia de acceso, la condición socioeconómica era un factor que afectaba directamente las posibilidades de ingreso.

Para el caso de Colombia, González afirmaba que el crédito educativo se insertaba, como base para complementar la asignación de presupuesto por parte del Estado. Los Bonos de Ahorro Educativo (TAE)³² servían para pagar los estudios universitarios y el sistema de préstamos funcionaba para el pago de la matrícula de los estudiantes menos favorecidos, no obstante, existía la tensión en cuanto a las personas que no tenían tanta posibilidad de acceder a un crédito debido a su capacidad de pago e inestabilidad financiera.

El ICETEX se caracterizaba por ser una entidad reconocida a nivel latinoamericano y, como tal, estaba incluida en los planes de gobierno y políticas educativas dirigidas a la educación superior. Como institución, representaba un papel muy importante para los estudiantes con menos recursos, cuyo objetivo era contribuir al proceso de ingreso a la educación superior a partir de créditos educativos.

La institución surgió con la iniciativa de Gabriel Betancur Mejía, a partir de su interés de cursar un posgrado en el exterior. Betancur tuvo una conversación con Cipriano Restrepo Jaramillo, presidente de la Compañía Colombiana de Tabaco,

32 Títulos de ahorro en educación. (Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior). De acuerdo al ICETEX: "Es un título valor que permite ahorrar para asegurar total o parcialmente los costos de la educación superior en el país o en el exterior del beneficiario que se elija, se expresan en Unidades de Matrícula Constante (UMAC), lo que permite la valorización periódica en relación con el incremento anual de las matrículas en los centros de educación superior".

con el propósito de financiar sus estudios. Después de una conversación con los miembros de la junta directiva se le concedió un préstamo de mil dólares. A partir de dicho préstamo, surgió el crédito educativo en Colombia.

Betancur, durante su especialización, trabajó en una propuesta que permitiera que los estudiantes y profesionales pudieran adelantar sus estudios de pregrado o especializaciones en el exterior, a través de un préstamo con tasas razonables, cuyos criterios de selección fueran los méritos académicos y la relevancia de los estudios para el país; planteamientos que permitieron construir una entidad oficial, descentralizada, con personería jurídica, con sus propios recursos y con una junta directiva en la que participaron representantes de sector público y privado. Así, el 3 de agosto de 1950, con el apoyo del presidente Mariano Ospina Pérez y gracias a que el Dr. Gabriel Betancur Mejía era el secretario de Asuntos Técnicos y Económicos de la Presidencia de la República en los años 1949-1950, se aprobó la creación del Instituto Colombiano de Especialización Técnica en el Exterior (ICETEX), mediante Decreto 2586 de 1950 (Ocampo, 2002).

Su funcionamiento tuvo inicio en 1952, con su primer director y fundador, el Dr. Gabriel Betancur Mejía, cuyo objetivo fue el fomento y promoción del desarrollo educativo y cultural de la nación a través el crédito educativo, a partir de apoyos financieros para que los estudiantes cursaran sus estudios en el exterior. La misión del ICETEX estaba dirigida a que los colombianos tuvieran la posibilidad de adquirir formación a nivel nacional o internacional en el ámbito científico o técnico con el objetivo de apropiarse la vida intelectual.

De acuerdo al MEN (2011), las funciones y objetivos del ICETEX estaban dirigidos a: facilitar el acceso, generar oportunidades de estudio, obtención de alternativas de financiación e involucrar a las instituciones de educación superior; entre las funciones generales encontramos:

- Impulsar la financiación de la educación superior a través del crédito educativo de acuerdo con las políticas públicas en términos de ampliar la cobertura.
- Otorgar créditos para la realización de estudios dentro del país o en el exterior.
- Gestionar la cooperación internacional para buscar mejores oportunidades de formación del recurso humano en el exterior.
- Promover las solicitudes de asistencia técnica y cooperación internacional relacionada con becas de estudio.
- Generar alianzas con entidades públicas o privadas, del orden nacional o internacional, para cofinanciar la matrícula de usuarios para la educación superior.

- Divulgar la oferta de becas extranjeras que se hagan al país.
- Administrar los recursos fiscales de la nación, destinados a créditos condonables educativos a universitarios en el país.
- Administrar los recursos que reciban las entidades del Estado, para ser utilizados como becas, subsidios o créditos educativos.
- Administrar los fondos públicos destinados a cubrir los gastos de educación formal, no formal e informal de los funcionarios del Estado.
- Administrar los fondos de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, destinados a la financiación de estudiantes colombianos en el país y en el exterior.
- Administrar los programas de crédito del gobierno de Colombia en el exterior, para artistas nacionales.
- Administrar los fondos destinados a financiar los programas de becas para estudiantes extranjeros que deseen adelantar estudios en Colombia.
- Evaluar los resultados académicos de los beneficiarios del crédito educativo o beca.
- Diseñar políticas para los créditos condonables de los programas de reciprocidad para personal extranjero altamente calificado en el país.
- Promover el intercambio estudiantil a nivel internacional.
- Administrar los fondos destinados al sostenimiento de becas y préstamos para la educación media y superior.
- Adoptar las políticas de administración, dirección y control para el desarrollo del convenio relacionado con el Colegio Mayor Miguel Antonio Caro y los demás programas de bienestar estudiantil que establezca el gobierno para estudiantes colombianos en el exterior.
- Captar fondos provenientes del ahorro privado y reconocer intereses sobre los mismos.
- Mantener en circulación Títulos de Ahorro Educativo, TAE, para estudios de pregrado y posgrado en el país y en el exterior.
- Celebrar operaciones de crédito interno y externo, relacionados con su objeto, con sujeción a las leyes sobre la materia.

- Administrar los programas que el Gobierno Nacional, en desarrollo de la política social, le confía para promover el financiamiento de la educación superior.
- Fomentar el estudio de idiomas extranjeros de los colombianos para mejorar los niveles de competitividad a nivel internacional.
- Efectuar estudios y encuestas sobre la calidad de sus servicios.
- Otorgar los subsidios para la educación de conformidad con los proyectos del Gobierno Nacional.
- Recaudar las tarifas correspondientes a los costos de los servicios prestados por el Instituto.
- Asesorar a las demás entidades del sector de la educación en la administración financiera de los recursos para la educación.
- Las demás funciones que le fijen las leyes y los reglamentos acordes con su naturaleza. El Estado colombiano fue el precursor en América Latina de la creación de instituciones como el ICETEX. Según Blanco (2014), entre 1950 y 1989 se habían beneficiado a unos 60.000 jóvenes a nivel nacional e internacional. Mediante los presupuestos otorgados, el Estado financiaba a la universidad pública, sin distinción del estrato socioeconómico, con un 98 % de los costos de formación del estudiante; sin embargo, algunas universidades privadas elevaron la solicitud de poder recibir los recursos del Estado mediante la figura de “subsidio a la demanda”. Así pues, se apoyó a la creación de un mercado de la educación superior, con lo que se benefició en su mayoría a la universidad privada con los recursos del Estado.

De esta manera, se evidenciaba que, en apariencia, los sistemas de apoyo para el acceso a la educación superior eran eficientes, no obstante, al analizar las estadísticas en cuanto a la cantidad de jóvenes que ingresaban a la educación superior, en comparación con los bachilleres que se graduaban cada año, se observaba que la mayoría de los estudiantes de los estratos 1 y 2 quedaban por fuera del sistema, siendo el camino laboral una opción, con un bajo sueldo y sin mayor posibilidad de acceso a la formación superior.

Tabla 10. Relación entre inscritos para pruebas de Estado ICFES para el ingreso a la educación superior, cupos, solicitudes y matrícula total en primer curso (1993-2000)

Años	Inscritos ICFES	Cupos	Solicitudes	Matrículas	% matrícula con respecto a cupos
1993	338.534	266.210	480.811	187.948	70.60%
1994	379.827	310.568	472.665	221.360	71.25%
1995	433.245	372.015	518.511	257.239	69.14%
1996	480.259	389.125	501.890	263.911	67.82%
1997	510.194	439.428	586.182	298.128	67.84%
1998	543.398	479.819	552.990	267.866	55.82%
1999	568.232	421.819	494.184	230.221	54.57%
2000	582.822	491.793	588.523	267.950	43.49%

Fuente: Datos ICFES

De lo anterior podemos inferir que, si bien había una demanda en educación a propósito del impacto social y laboral del pregrado, eran muchos los estudiantes que no accedían al sistema educativo. Se evidenciaba un aumento de los estudiantes que se inscribían para la presentación de la prueba ICFES cada año, en comparación con la cantidad de matrículas que se formalizaban desde 1993, las cuales se mantenían de forma constante. A pesar de que en Colombia se estaban desarrollando estrategias para ampliar la cobertura en la educación superior, todavía no eran suficientes para superar la equidad del acceso.

La condicionante económica dificultaba la integración al sistema de educación superior. De acuerdo a las estadísticas expuestas por el MEN (2003), en 1993 se presentaba inequidad en el acceso; el 3.5 % de los dos quintiles de ingreso más bajo se encontraba en una institución de educación superior, comparado con un 36 % en los quintiles más altos. Para 1997, el 9 % de los jóvenes más pobres asistían a una institución en comparación con el 65 % de los jóvenes más ricos.

Lo anterior indicaba que los bajos niveles de cobertura eran equivalentes a los cupos que no se utilizaban, por lo que necesario un equilibrio entre la oferta y la demanda, así como también un mejoramiento de las condiciones económicas y crediticias de los estudiantes. La oferta del crédito aún era insuficiente para satisfacer las necesidades de los jóvenes, de 1995 a 1999 el número de estudiantes con crédito del ICETEX disminuyó de 7.5 % a 4.5 %. En el 2000, este porcentaje aumentó hasta alcanzar el 6 %, con 55.000 estudiantes beneficiados. En este sentido, era preciso analizar cuáles eran las condiciones que limitaban a los jóvenes para que ingresaran a la universidad. Ya estaba visto que la condición socioeconómica

era una razón, las falencias durante la preparación en la escuela y la falta de motivación para estudiar.

Según Sánchez y Márquez (2012), se ofrecieron programas en las instituciones de educación superior mediante fondos del Estado con la administración del ICETEX. El apoyo a los estudiantes tuvo un incremento de 1.8 % en el 2000 a 6.7 % en el 2009; con apoyo financiero fue de 5.5 % a 10.1 %, con el apoyo del crédito del ICETEX a mediano plazo fue de 0.18 % a 0.69 % en el periodo 2000-2009.

Tabla 11. Apoyos financieros para los estudiantes

	2000	2009
Programas de apoyo para estudiantes	1.8%	6.7%
Apoyo financiero	5.5%	10.1%
Crédito del Icetex a mediano plazo	0.18%	0.69%

Fuente: Elaboración propia

Según el informe de gestión elaborado por el ICETEX en 2010, la importancia del ICETEX durante el periodo de 2003 a 2010 era incuestionable, no obstante, no se cumplía con las expectativas establecidas por el gobierno en lo que respecta a la cobertura. El presidente de entonces, Álvaro Uribe Vélez, impulsó una transformación institucional para fortalecer al ICETEX, como un ente estatal competitivo y eficiente, a partir de nuevas fuentes de financiación. Para este fin, la nación gestionó un crédito en el 2002 con el Banco Mundial por un valor de 200 millones de dólares y una contrapartida del ICETEX por 87 millones de dólares, de modo que el Instituto se fortaleció para seguir atendiendo a jóvenes de los estratos bajos. Estos recursos dieron origen al Proyecto ACCES³³ cuyos beneficiarios en esos 8 años ascendieron a unos 300.015 pertenecientes a familias de los estratos 1, 2 y 3.

En 2005, se contaba con un gran número de beneficiarios, lo que motivó la transformación del Instituto en una entidad financiera, para garantizar la sostenibilidad de los préstamos educativos y otorgar nuevos créditos. El 31 de diciembre de 2005, bajo la Ley 1002, el presidente de la República transformó al ICETEX en una entidad financiera de naturaleza especial, autonomía administrativa, espacio fiscal, patrimonio y presupuesto propio; su carácter financiero le permitió

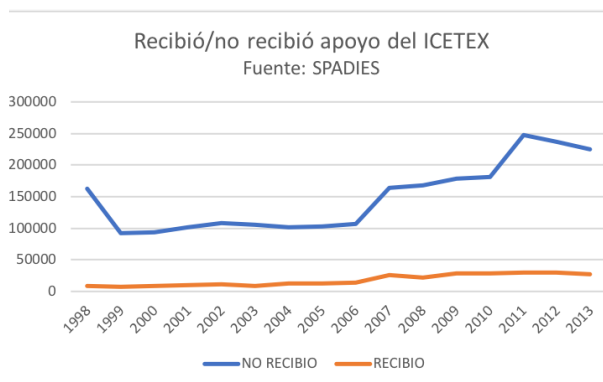
33 De acuerdo al ICETEX, el crédito Acceso con Calidad a la Educación Superior (ACCES), es una línea de crédito largo plazo para financiar programas técnicos profesionales, tecnológicos o de ciclo complementario de escuelas normales superiores o universitarios en la que se le presta a un estudiante para que pague un nuevo profesional.

la captación de recursos mediante mecanismos como la Emisión de Título de Ahorro Educativo (TAE)³⁴ o titularización de cartera.

De acuerdo a lo anterior, el gobierno del presidente Uribe tenía claros dos propósitos frente a la modernización del ICETEX, por un lado, convertir el Instituto en una entidad financiera con los mismos atributos de un banco, transformando el objetivo que en un principio había proyectado su fundador, por otro lado, fomentar la bancarización para los jóvenes de 18 años que no fueran aceptados en una entidad financiera por su falta de experiencia crediticia.

El informe afirmaba que, frente a un banco comercial, el ICETEX tenía ventajas en cuanto a los intereses, ya que en este gobierno la tasa de interés se diversificó para que los créditos fueran subsidiados en los estratos 1, 2 y 3, y que se tuviera la posibilidad de pagar el crédito hasta por 16 años; además, se incrementaron los recursos para el financiamiento de la educación técnica y tecnológica, la cual se acompañaba por subsidio de sostenimiento.

Figura 3. Estudiantes que recibieron o no apoyo del ICETEX, 1998-2013



Fuente: SPADIES (2014)

Como se puede apreciar, el número de créditos otorgados por el ICETEX fue constante de 1998 a 2013. También hubo una cantidad importante de estudiantes que se financiaron sin obtener un crédito de dicha institución. Se puede apreciar que desde 2006 se incrementó el número de estudiantes que no acudieron al Instituto para acceder a un crédito, fecha en la cual fueron evidentes las críticas de los usuarios hacia los servicios que prestaba la institución.

34 Por el cual se reglamenta la Ley 18 de 1988 y se determinan las características generales de los Títulos de Ahorro Educativo TAE, así como la naturaleza de las inversiones o préstamos que se puedan efectuar con estos recursos.

El número de estudiantes que accedieron a un crédito en el ICETEX a mediano plazo en el 2000 y desertaron en el primer semestre fue del 14.4 % y en el 2009 del 16.6 %; y el porcentaje de aquellos que no recibieron crédito y que desertaron fue del 19.6 % en el 2000 y del 25.4 % en 2009, mientras que los estudiantes que accedieron al crédito ACCES en el 2005 desertaron el 10.3 %, y en el 2009 desertaron el 16.54 %. La tasa de deserción de los no beneficiarios de ACCES fue del 21.9 % y del 25.54 % en 2005 y 2009 respectivamente. En términos de retención, se afirmaba que la deserción disminuyó un 67 % para los estudiantes que se financiaban con créditos del ICETEX.

Tabla 12. Deserción vs. adquisición de créditos de 2000-2009

	2000	2009
Estudiantes con crédito a mediano plazo y desertaron	14.4%	16.6%
Estudiantes que no recibieron crédito y desertaron	19.6%	25.4%
	2005	2009
Estudiantes crédito ACCES y desertaron	10.3%	16.54%
Estudiantes no beneficiarios ACCES y desertaron	21.9%	25.54%

Fuente: Elaboración propia

Tabla 13. Estudiantes que recibieron o no apoyo del ICETEX, 1998-2013

	NO RECIBIO	RECIBIO
1998	162857	8381
1999	92413	8158
2000	94021	9255
2001	101066	10485
2002	107957	11867
2003	105651	9388
2004	101861	13353
2005	103109	12356
2006	106602	14064
2007	164357	25679
2008	168507	22454
2009	178130	28531
2010	181540	28242
2011	247143	30579
2012	237298	30665
2013	225335	27339

Fuente: SPADIES (2014)

Según la Tabla 12, había una distancia muy marcada entre los estudiantes que recibieron o no un crédito en el ICETEX. Por ejemplo, en 1998 los estudiantes que no recibieron un crédito fueron 162.857 frente a 8.381 que sí recibieron. En 2013, los estudiantes que no recibieron crédito, 225.335 frente a 27.339 que sí recibieron. Lo anterior indica, que la cifra de retención de la deserción en la educación superior no era tan representativa, en comparación de los estudiantes que no habían tomado un crédito del ICETEX, lo que resultaba más claro en la Tabla 13, que se presenta a continuación:

Tabla 14. Recibió/no recibió apoyo del ICETEX, 1998-2013

	NO RECIBIÓ	RECIBIÓ
1998	95.11%	4.89%
1999	91.89%	8.11%
2000	91.04%	8.96%
2001	90.6%	9.4%
2002	90.1%	9.9%
2003	91.84%	8.16%
2004	88.41%	11.59%
2005	89.3%	10.7%
2006	88.34%	11.66%
2007	86.49%	13.51%
2008	86.24%	11.76%
2009	88.19%	13.81%
2010	88.54%	13.46%
2011	88.99%	11.01%
2012	88.56%	11.44%
2013	89.18%	10.82%

Fuente: SPADIES (2014)

Según la tabla, la tasa de deserción había disminuido gracias a los créditos del ICETEX, lo cual representaba un 11 % de la población matriculada en las IES.

El MEN (2009) refiere que los costos de la matrícula y el sostenimiento de los estudiantes eran dos de las principales causas de abandono estudiantil, por tal razón, el gobierno nacional buscaba fortalecer el financiamiento a la demanda a través de un esquema liderado por el ICETEX, cuya misión era apoyar a los estudiantes con créditos educativos y el subsidio para el sostenimiento de la población con menos ingresos. De esta manera, el gobierno nacional otorgó, a través del Instituto, subsidios de sostenimiento equivalentes a 1.15 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV), dirigidos a los estudiantes más

pobres, es decir, aquellos que se encontraban en el Sisbén³⁵ 1 y 2, así que desde 2007 a 2010, se otorgaron 100.000 subsidios de sostenimiento. El financiamiento del ICETEX benefició a gran parte de estudiantes colombianos para que ingresaran al mercado de la educación, lo que significaba que el presupuesto de la universidad privada estaba por encima de la pública. No obstante, la creación de deudas familiares provocó que los estudiantes utilizaran parte de su bajo salario para el pago de la deuda que, en ocasiones, no era de tan buena calidad. Asimismo, los recursos que se generaron a través de los créditos no fomentaban la equidad, ya que los estudiantes que adquirirían un crédito no necesariamente estaban en universidades prestigiosas.

En 2012, bajo el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, se decretó la Ley 1547, por la cual se otorgaron beneficios a estudiantes de pregrado a partir de la vigencia de dicha ley. Entre los requisitos estaba que el joven perteneciera a estratos socioeconómicos 1, 2 o 3 y se subsidiaba el 100 % de los intereses durante la vigencia del crédito, así que el estudiante asumió el pago del capital actualizado en el IPC anual.

Desde las instituciones de educación superior se habían dispuesto estrategias para la generación de un apoyo financiero para el pago de matrículas y así evitar la deserción estudiantil a través de cuatro mecanismos: los subsidios en el valor de la matrícula, a partir de la aplicación de un descuento para los estudiantes con menos recursos, los subsidios de sostenimiento donde se brindaba un beneficio en relación con la alimentación, vivienda, y apoyo en textos escolares, los préstamos y créditos que eran programas de apoyo para el pago de la matrícula y la beca - trabajo donde se generaban monitorias en la institución a la que perteneciera el estudiante (MEN, 2013).

Siempre se había dicho que las tasas de interés del ICETEX eran las mejores del mercado, gracias a los medios de comunicación, la publicidad y los planes de gobierno y, por tanto, las más favorables para los estudiantes. Sin embargo, el Fondo Nacional del Ahorro (FNA) ofrecía créditos educativos mediante la aplicación de la Sentencia C-625/98 a la cual podía acceder el beneficiario, pero también se beneficiaba su cónyuge, compañero permanente, hijos, nietos, hermanos y sobrinos; con una oferta de más de 1.000 programas de formación superior. Este crédito cubría hasta el 100 % del valor de la matrícula para cada semestre y funcionaba para programas como pregrado, posgrado (especialización, maestría y doctorado nacional o internacional). Además, se contaba con otra modalidad para quienes estaban interesados en cursar carreras de Oficial o Suboficial de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional (FNA, 2011).

35 Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales. Se usa para identificar de manera eficaz a las personas en situación de necesidad (pobreza o vulnerabilidad), y de esta forma brindar el apoyo necesario a estas personas. El Sisbén calcula un puntaje que ordena a las personas de acuerdo a sus necesidades, que va de 0 a 100.

Tanto el ICETEX como el FNA ofrecían créditos educativos especialmente para los estratos 1, 2 y 3, de tal manera que los jóvenes que querían acceder a la educación superior, tuvieran más opciones de financiamiento. Los requisitos y tasas de interés eran las siguientes:

Tabla 15. Comparativo de tasas y requisitos para el acceso a crédito del ICETEX y del FNA – 2019

REQUISITOS ICETEX	REQUISITOS FNA
-Ser colombiano.	-Estar afiliado al Fondo Nacional del Ahorro por cesantías o ahorro voluntario.
-Pertener a los estratos 1, 2, 3, 4, 5 o 6.	
-Prueba Saber 11: para primer semestre puntaje igual o superior a 240, y haber presentado la prueba a partir del año 2012.	Tener una de las siguientes garantías:
-Promedio de notas: si ingresas a partir de tercer semestre, debes contar con un promedio igual o superior de 3.4 en el último período cursado o acumulado.	-Pignoración de cesantías: solo aplica para funcionarios públicos. Siempre y cuando la cifra requerida sea igual al total de cesantías.
-Si ingresas a segundo semestre, deberás cumplir el requisito de puntaje Saber 11 o de promedio de notas.	-Crédito hipotecario con el FNA.
-Tener un deudor solidario aceptado por El ICETEX.	-Codeudor: no es necesario que esté afiliado al FNA, idealmente que tenga ingresos iguales o superiores a los del afiliado.
-Estar admitido en un programa que cuente con reconocimiento del Ministerio de Educación.	-Entregar la solicitud del crédito por el que está optando.
	-Las cesantías no deben encontrarse pignoradas o embargadas.
	-Llenar debidamente el Formulario Único de Solicitud de Crédito.
	-Fotocopia del documento de identidad.
	-Poseer el Certificado de Ingresos y Retención del último año.
	-Tener un certificado laboral no superior a 60 días.
	-Facturas de pago, egresos y/o pensión del último mes.
MODALIDADES ICETEX	MODALIDADES FNA
-Línea a corto plazo, se paga la totalidad del crédito mientras se estudia. Los intereses están entre el 11.66 % y 13 % efectivo anual.	-Si la solicitud se realiza por medio de las cesantías y a corto plazo, el interés efectivo anual es del 11.5 % y del 0.91 % mensual.
-Línea a mediano plazo, se paga el 30 % mientras se estudia. Los intereses están entre el 11.66 % y el 13 % efectivo anual.	-Si es a largo plazo, el interés será del 12.5 % efectivo anual y del 0.98 % mensual.

REQUISITOS ICETEX	REQUISITOS FNA
-Línea a largo plazo, se paga la una vez se gradúa el estudiante, tiene hasta el doble de tiempo para pagar el valor restante de lo que inicialmente solicitó. Los intereses están entre el 11.66 % y el 13 % efectivo anual.	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del ICETEX y el FNA

Como se muestra en los requisitos y los intereses de ambas entidades eran similares, pero la diferencia se definía por la cantidad de tiempo en que se accedía al crédito y el cobro de interés sobre interés que manejaba el ICETEX. De esta manera, el FNA se ratificó como una entidad apropiada para la búsqueda de financiamiento estudiantil, por parte de los estratos más bajos de la población.

Sumado a lo anterior, durante la presidencia de Juan Manuel Santos, en el año 2016, se sancionó una ley que disminuyó los intereses de los créditos educativos del FNA. El beneficio aplicaba para aquellos jóvenes que pertenecieran al estrato 1, 2 y 3 del Sisbén con una tasa real del 0 %, es decir, que no se pagaban intereses, solo el valor del capital más el impacto de la inflación, de acuerdo al Artículo 1 de la ley:

A los afiliados del Fondo Nacional de Ahorro por cesantías y/o ahorro voluntario contractual que sean beneficiarios de créditos educativos por parte de esta entidad para estudios de pregrado y que pertenezcan a los estratos 1, 2 y 3, priorizados en el Sisbén de acuerdo con los cortes establecidos por el Ministerio de Educación les serán subsidiados por parte del Gobierno nacional el 100 % de los intereses del crédito, en las modalidades de corto y largo plazo, previa disponibilidad de recursos. Los beneficiarios solo deberán asumir el pago del capital actualizado en el IPC. (FNA, 2016)

Con esta iniciativa se esperaba beneficiar a unos 2 millones de afiliados y generar una medida para superar la desigualdad.

La equidad en la educación consistía en comprender la diversidad estudiantil. Desde la perspectiva del MEN (2012), el sistema educativo equitativo se adaptaba a la diversidad y le otorgaba al estudiante lo que necesitaba, es decir, tenía en cuenta las diferencias y las necesidades individuales (Unesco). La igualdad se refería a un sistema en el que se les daba lo mismo a todos los estudiantes, sin tener en cuenta sus diferencias. La equidad se encontraba en el marco de la educación inclusiva, donde se potenciaba la diversidad y la participación de la comunidad en la cultura.

En la educación superior, la equidad tenía que ver con cuatro dimensiones para la determinación de acciones: en primer lugar, la oferta del sistema educativo,

que se relacionaba con la formación técnica y universitaria, en segundo lugar, el acceso al sistema educativo, el tercer lugar, la permanencia en el sistema educativo y finalmente, la formación durante la estancia en el sistema educativo, en relación con las posibilidades laborales para los egresados.

Bajo esta perspectiva, el Ministerio de Educación Nacional respaldaba a los estudiantes con sus políticas de acceso a la educación superior en términos de equidad. En este caso, favorecía al estudiante en el ámbito de la universidad. La perspectiva de la equidad en el MEN (2009) se traducía en una educación para una sociedad más equitativa y que generara mecanismos para la movilidad social, la generación de ingresos y el desarrollo de objetivos para una sociedad más justa. El ICETEX era una entidad que, según su razón social, establecía mecanismos para que los estudiantes accedieran a la educación superior en unas condiciones justas y equitativas, pero eran muchos los casos, las opiniones e inconformidades por parte de los beneficiarios del Instituto.

Los usuarios mostraban inconformidades por el aumento de los intereses, la falta de preparación financiera para el estudiante y sus familias y el manejo de la expectativa que generaba el acceso a la educación superior, frente a la oportunidad de la movilidad social del estudiante que, en muchas ocasiones, no era positiva debido a la falta de oportunidades laborales. En todo caso, como institución, el ICETEX presentaba fallas estructurales que aún no se habían resuelto a pesar de las cifras positivas que se presentaban.

De acuerdo a la revista *Emprendimiento y economía* (2013), se afirmaba que durante el gobierno de Juan Manuel Santos se benefició a los estratos 1, 2 y 3 respecto a la adquisición de créditos en el ICETEX, sin embargo, se presentaron endeudamientos debido a errores administrativos que provocaron cobros excesivos de intereses. Así mismo, había usuarios que no pagaban la deuda; de cada 100 deudores, 55 no pagaban. Según algunos usuarios, llegaron a pagar cuatro veces el valor del crédito a causa de los errores administrativos. Por otra parte, antes del 2012, los intereses eran más elevados y hubo una gran cantidad de errores en la liquidación, lo que causó desconfianza entre los usuarios antiguos y nuevos; dichos errores administrativos causaron que varios estudiantes tuvieran cuentas divididas al haber un cambio de sistema, lo que provocó que los beneficiarios pagaran dos veces por la misma cuota o el pago de interés sobre interés.

La revista digital *Primer nombre* (2018), indicaba que la idea inicial del ICETEX estaba dirigida al otorgamiento de créditos para los que quisieran continuar con su estudio y tener un mejor futuro con el fin de reducir la pobreza. Sin embargo, la mala administración provocó que los intereses fueran muy altos y la deuda casi imposible de pagar, casi una condena, o una esclavitud financiera, que generó a los usuarios embargos por los cobros y reportes a las centrales financieras. Según el diario *El Tiempo* (1992), el ICETEX se encontraba en una crisis financiera que

le impedía atender las solicitudes de los 12.230 de jóvenes presentadas durante el segundo semestre de 1992. El presupuesto nacional representaba un 3.8 % de los recursos del instituto, presentando un faltante de 8.153 millones de pesos, cuyas consecuencias fueron un déficit en la recuperación de cartera por 3.188 millones de pesos. La caída en las tasas de interés generó un impacto de 660 millones. Además, se prohibieron los auxilios parlamentarios por parte de la Asamblea Nacional Constituyente y se suspendió el cupo de redescuento del Banco de la República, esto obligó al ICETEX a tomar un crédito bancario con la tasa más costosa.

Por su parte, el diario *El Tiempo* (2019) señaló que el ICETEX se había convertido en un riesgo para los usuarios de bajos ingresos que accedían a este tipo de apoyo. El intento de abonar dinero para amortiguar la deuda se difuminaba, ya que este dinero era absorbido por los intereses; además, un atraso en el pago de una cuota por segunda vez generaba un seguimiento por parte de las oficinas de cobro, generando nuevos intereses. De esta manera, las firmas de abogados fueron un negocio lucrativo para el cobro de la cartera vencida de los usuarios.

En consecuencia, si bien el ICETEX había beneficiado a gran número de estudiantes de los estratos 1, 2 y 3, era preciso revisar las consecuencias de esta opción. En primer lugar, las expectativas e ilusiones de los estudiantes, al acceder a un crédito con el sueño de generar una carrera y obtener ingresos, no era tal, dado la dificultad para obtener un empleo bien remunerado; en segundo lugar, la visión de la educación como un producto de consumo en manos del mercado, implicaba necesariamente el dinero como factor de adquisición del bien, visto así, la educación perdía su sentido de verdad y conocimiento, lo que nos llevaba a identificar al estudiante como un cliente y un consumidor de la educación, y finalmente, la capitalización de los intereses del ICETEX, es decir, el cobro del interés sobre el interés hacía que el usuario adquiriera una deuda interminable de acuerdo a este modelo de cobranza, era una deuda infinita por un diploma universitario que quizá no tuviera el resultado esperado por los estudiantes y sus familias.

En resumen, la política del crédito educativo hizo esfuerzos por generar oportunidades para que los estudiantes de los estratos bajos accedieran a la educación superior y, por supuesto, una política que resonaba en los planes de gobierno, no obstante, el crédito educativo hacía parte de una deuda privada que se proyectaba al endeudamiento, especialmente, de los estratos bajos. Se podía afirmar que el país trabajaba para aliviar el endeudamiento de las familias, pero eran pocos los esfuerzos para recibir en el campo laboral a aquellos estudiantes que se graduaban con mucho más esfuerzo, que aquellos que eran de alguna manera privilegiados.

El ICETEX se constituyó en sus inicios como una entidad social y al servicio de la comunidad, no obstante, como se muestra a lo largo de este apartado, con los gobiernos de turno se transformó su orientación social hacia la conformación

de una entidad financiera, que no estaba muy alejada de los propósitos de un banco. Como evidencia de lo anterior, está la cantidad de estudiantes que consideraban que el ICETEX, más que ayudarles con su sueño de estudiar, los llevó a un problema de endeudamiento familiar.

Con todo lo anterior, era preciso que los gobiernos diseñaran mecanismos más adecuados con el contexto real, generando opciones que se enmarcaran en la equidad de aquellos jóvenes que, por situaciones económicas no podían ingresar a las IES, tuvieran opciones apropiadas para tener un proyecto de vida acorde a sus necesidades. Finalmente, la Unesco (2003) afirma que la educación en un futuro próximo tendrá como objetivo generar la equidad en el acceso a la educación a través de la instauración de las políticas públicas, con el apoyo de los sistemas educativos y el diseño de los sistemas fiscales.

La participación de los estudiantes en los gastos de la educación superior y el gasto público para la educación *superior*

Una de las formas en las que se apoyaban las políticas educativas para la financiación de la educación superior, era con la participación de las familias en los gastos para el ingreso a las IES. La universidad privada funcionaba con las matrículas por parte de los estudiantes y la universidad estatal recibía el presupuesto por parte de la nación. En ambas circunstancias, las familias contribuían con el pago de las matrículas, sin embargo, para los organismos internacionales se hacía necesario el incremento de las mismas para su sostenimiento.

Para el Banco Mundial (1996), el acceso a la educación superior era una situación que debían garantizar los gobiernos, a través de diferentes mecanismos, independientemente de la situación económica de los estudiantes. Parte de la función de los gobiernos era incrementar el financiamiento privado, con el objetivo de cubrir el riesgo que tenían las entidades financieras en relación con los préstamos. Se planteó una posible solución para los derechos de matrícula y la eficiencia en el gasto:

- Educación básica gratuita, con la colaboración de las comunidades y apoyo económico para los niños de familias pobres.
- Cobro selectivo de derechos de matrícula para la educación secundaria y entrega de becas para grupos seleccionados.
- Cobro de derechos de matrícula para la enseñanza pública superior, con el apoyo de los préstamos y generación de impuestos para permitir que aquellos estudiantes necesitados pudieran pagar hasta que obtuvieran ingresos.
- Educación primaria de buena calidad para todos los niños.

- Mejorar el acceso a la educación secundaria con buena calidad.

Controlar que el gasto público fuera eficiente para las escuelas y la proyección de la sostenibilidad fiscal, generara mecanismos de financiación adecuados. (pp. 8-30)

En cuanto a lo anterior, se evidenciaba que la prioridad del Banco era la generación de gasto público para la educación básica y media, dado que se entendía que por la educación superior los estudiantes y sus familias debían pagar, o buscar la manera de subsidiar a través de un crédito, en este contexto pensar en la educación superior gratuita estaba lejos de los objetivos del Banco.

El gasto público en educación básica debía ser prioritario para las personas con menores ingresos que, en su mayoría, provenían de familias numerosas. En primer lugar, tenían derecho a acceder a la educación a pesar de su condición socioeconómica y, en segundo lugar, debían tener toda la atención por parte de los macrosistemas y no solo el acceso al crédito podía ser el punto de apoyo a pesar de lo que afirmaba el Banco.

Según el Banco Mundial (1996), la intervención pública en la educación era justificable porque se podía reducir la desigualdad, a partir del diseño de oportunidades para los desfavorecidos y la difusión de información sobre los beneficios de la educación. A pesar de esto, los gastos en educación se caracterizaban por ser ineficientes y poco equitativos, por falta de la capacidad de pago de algunos usuarios.

La concepción de la educación como promotora de capacidades era clara, aunque había una diferenciación en cuanto a la formación de acuerdo al origen socioeconómico. En palabras del Banco (1996):

la educación puede contribuir considerablemente a la reducción de la pobreza. La educación confiere aptitudes, conocimientos y actitudes que aumentan la productividad del trabajo de los pobres al acrecentar su producción como agricultores y, cuando no hay discriminación, su acceso al empleo en los sectores formal e informal. (p. 30)

Nos preguntamos en este punto, ¿a cuál tipo de educación tenían derecho los “pobres”?

Los estudiantes y sus familias debían suplir la falta del gasto público por parte del Estado pagando por la educación que recibían, eso sin contar que el proceso de estratificación era más difícil para unas familias que para otras. En palabras de Reimers (2000)

La estratificación social en el acceso a la educación superior se confirma en el desproporcionadamente menor número de estudiantes de hogares de bajos ingresos que van a la universidad, más aún donde hay una mayor brecha educativa entre ricos y pobres, entre los más jóvenes. (p. 17)

De acuerdo a lo anterior, las posibilidades de que un joven de menores ingresos accediera a la educación superior eran limitadas, y aun si ingresaba su permanencia estaba en peligro dado las precariedades sociales a las que se enfrentaba.

Problemas como el acceso, la permanencia, la estabilidad social, la desigualdad de la riqueza y la falta de equidad se constituían como las principales dificultades para los jóvenes de bajos recursos. De acuerdo a Vries (2005) la caracterización de los estudiantes estaba muy marcada; aquellos con un bajo capital cultural en las universidades tecnológicas, los de clase media en las universidades públicas y los de alto capital cultural en la universidad de élite. De acuerdo a Guerrero y Soto (2019)

Se propone la implementación de planes de fomento a la calidad en las IES y en particular para líneas de acción enfocadas a la permanencia y a la graduación efectiva, donde se disminuyan las tasas de abandono creando alertas tempranas, pero a su vez se diseñen e implementen estrategias de seguimiento y acompañamiento a estudiantes y se creen y fortalezcan programas de bienestar universitario. (p. 127)

En este sentido, el estudiante, además de hacer un esfuerzo por permanecer y por culminar una carrera, debería estar acompañado por la comunidad académica.

Por lo tanto, el acceso implicaba, por un lado, la cantidad de recursos que se tuvieran y la definición de las decisiones en relación con el estatus y las oportunidades de aprendizaje. Según Rivero (2005), el acceso a la educación básica simbolizaba la democratización social y la apertura a los problemas de la masificación. La desigualdad en relación con los niveles de aprendizaje era una característica de las sociedades fragmentadas como sucedía en América Latina. Lo anterior, suponía la revisión del contexto demográfico de la escolarización, analizando el problema de la exclusión educacional y la ambigüedad entre educación y desigualdad social.

Un obstáculo para la movilidad social era el credencialismo, algunos niveles educativos no garantizaban la movilidad social debido al poco crecimiento de las opciones laborales, en relación con los niveles educativos alcanzados y la estratificación de las instituciones educativas. Las opciones de educación para los estudiantes en situación de pobreza eran remotas, se evidenciaba un ambiente familiar con poco estímulo afectivo e intelectual y un estilo de vida precario, sumado a lo anterior, los sistemas educativos generaban un tipo de educación más

pobre donde la demanda era desfavorable. En este caso, había menos capacidad de exigencia frente a la calidad de los servicios educativos.

Respecto a la calidad de los servicios, en la región se presentaban limitaciones, no era algo que estuviera resuelto o garantizado. De acuerdo a García (2007), en varios países aún no estaba asegurado el acceso a la educación superior para la población con menos recursos, pues su formación básica, en la mayoría de los casos, se llevaba a cabo en colegios públicos de mala calidad, así que no superaban los exámenes de admisión.

La formación que recibían los estudiantes en la básica estaba relacionada con la ausencia de recursos para la enseñanza pública, sumado a una idea lejana de progreso. Para la población con bajos recursos existía una dificultad en cuanto al acceso a la universidad, lo que hacía que las familias buscaran endeudarse sin detenerse a mirar el tipo de enseñanza o la calidad de las instituciones, era casi una ilusión, una falsa esperanza. Para la OCDE no era importante que los estudiantes no pudieran pagar, ya que el crédito educativo generaba la solución para el acceso a la universidad, la formación de la educación pública era para aquellos que estaban en la base de la pirámide. Bajo esta perspectiva, además de cuestionar a la educación como un servicio, también se cuestionaba si era un derecho, o si era un derecho en tanto se podía pagar (Monsiváis, 2008).

Las condiciones para que un joven pudiera tener la posibilidad de acceder a la educación superior dependían, además del factor socioeconómico, de la familia, de la comunidad, del barrio de procedencia; en resumidas cuentas, de su entorno, eso era lo que definía el capital cultural del estudiante. En una investigación adelantada por CINDA (2011) se determinaron cinco aspectos para comprender el proceso de inserción social de los jóvenes, que se denominó “circuito ideal para la inserción de los jóvenes en la sociedad” (pp. 30-45). Esto se relacionaba con la transición de la educación media a la educación superior y los procesos a los que los jóvenes tenían que enfrentarse en dichas transformaciones. Para superar algunas barreras, la Unesco propuso:

- Superación de brechas frente a la adquisición del conocimiento y el desarrollo de capacidades profesionales y técnicas.
- Afirmación del pensamiento colectivo.

Diseño de competencias para la conexión entre el conocimiento académico, la producción, el trabajo y la vida social.

Dichas herramientas buscaban contribuir a que los estudiantes en su transición pudieran comprender su rol en la sociedad, y de qué manera su educación podía facilitar los mecanismos de comprensión de su propia realidad. Para la Unesco

(2003), era de vital importancia la generación de equidad en Latinoamérica, concibiendo a la educación como un bien público y social donde se promoviera la formación integral y humanista, para el desarrollo individual en el marco de una cooperación solidaria. En otras palabras, una preparación para la transición de la educación secundaria a la educación superior con el cumplimiento de metas, las habilidades y conocimientos para enfrentar el nuevo nivel educativo, las expectativas frente a la educación superior y el fracaso escolar.

Bajo este orden de ideas no se podía desconocer que, ante la ausencia del recurso, las familias tenían que considerar, la adquisición de un crédito educativo como la primera opción para ingresar a la educación superior. Lo anterior se vinculaba directamente a la generación de una deuda, en palabras de Lazzarato (2013), la deuda se concebía como una técnica de poder que buscaba generar un control implacable sobre el deudor:

La deuda constituye una nueva técnica de poder. El poder de control y coacción que se ejerce sobre el deudor no proviene del exterior como en las sociedades disciplinarias, sino del propio deudor. El estudiante contrae deudas por sí mismo; a continuación, se convierte, propiamente hablando, en contable de su vida y, para decirlo en los términos del capitalismo contemporáneo en su propio gerente. (p. 68)

De esta manera, el estudiante se compromete con la entidad financiera, con la finalidad de adquirir el dinero suficiente para pagar por su propia formación, con la connotación de que está invirtiendo en sí mismo, la deuda empieza a formar parte de la vida del estudiante.

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, el papel de los bancos comprendidos como acreedores³⁶ también era posible situarlo como instituciones que se interesan por abordar problemas sociales:

Los programas de crédito educativo se han convertido en un negocio interesante para los bancos, porque prestar dinero para educación permite consolidar su balance social desde la perspectiva de la responsabilidad social empresarial. Del mismo modo, invierten en una línea rentable socialmente, porque las familias ven en los bancos una tabla de salvación; y, simultáneamente, captan clientes que, cuando sean profesionales, permanecerán agradecidos y cautivos moralmente por haber sido apoyados hasta culminar sus estudios. (p. 128)

36 La relación de la universidad se convirtió en una relación de poder donde lo que primaba era la triada: deuda - deudor - acreedor, así, en la fábrica, el saber, la división de clases ya no pasaba por la oposición entre capitalistas y asalariados, sino por la distinción entre deudores y acreedores. Se trataba de un modelo que las élites capitalistas querrían extender al conjunto de la sociedad. Se evidenciaba que la universidad parecía que tuviera una calidad de élite donde la única manera de ingresar a un campo privilegiado era con la incorporación a un banco que era de orden privado, tal como lo afirmaba Lazzarato (2013, pp. 24-35).

De esta forma, la falta de recursos hacía que una gran parte de la población tuviera que endeudarse para acceder a la educación. En esta medida, el acceso al crédito era la fuente de posibilidad del ciudadano sin dinero, donde el banco hacía parte del hogar de aquel que se encontraba endeudado. Una vez el sujeto ingresara al sistema crediticio, estaba capturado por un sistema donde se manejaban sus ingresos de una manera prolongada (Lazzarato, 2011).

Bajo este panorama, el acceso a la educación superior dependía directamente de los recursos que se poseían o de las capacidades intelectuales de los jóvenes, lo que planteaba dos problemáticas: en primer lugar, frente a la falta de preparación de los estudiantes provenientes de los colegios públicos, y en segundo lugar, las consideraciones que tenían las políticas educativas para el apoyo a estos estudiantes; en la que se cobijaban con el crédito educativo, casi como la única salida para el posible ingreso a la universidad, situación que limitaba las posibilidades para los estudiantes.

Una ideología que se había presentado desde los organismos internacionales fue la inversión en uno mismo, un discurso propio de los planteamientos del capital humano. De acuerdo a Uribe (2004), citando a (Becker, 1964; Schultz, 1963), bajo la lógica del capital humano, las personas debían invertir en ellas mismas de diferentes maneras, con el fin de obtener beneficios a largo plazo, no solo de orden económico, de modo que la inversión en educación debía generar valor, es decir, una rentabilidad.

De acuerdo a la Unesco (2003), parte de los desarrollos teóricos que criticaban de algún modo la teoría del capital humano, presentaban como las particularidades del puesto de trabajo; eran las que fijaban la productividad de los trabajadores, dejando de lado las cualificaciones educativas, se relativizaba el papel de la educación y se prestaba más atención a la productividad de los trabajadores, situación que cuestionaba la relación entre la educación, la productividad y los salarios.

En la ideología del capital humano, la participación privada en la administración de la educación era de gran importancia. De acuerdo a Piña (2010), en Latinoamérica los discursos estaban dirigidos hacia la participación de los medios privados para los servicios educativos, donde se involucraba tácitamente la teoría de capital humano. Las directrices de los organismos internacionales, como el Banco Mundial, la OCDE y la Unesco, giraban en torno a los discursos del capital humano cuyo propósito era su instalación en los países de la región, no obstante, para la implementación no era posible generar una tendencia unificadora ni la homogeneidad del discurso cuando en algunos países se evidenciaba la desigualdad en materia educativa.

El sentido neoliberal y el efecto que había experimentado en la educación lo describe Salcedo (2012), quien afirmaba que se buscaba un deseo de escolarización,

especialmente para los más pobres, con el propósito de mejorar su dignidad humana, así como su capacidad de consumo y bienestar material. Un deseo que los motivaba a pagar por los servicios educativos, ya fuera en la modalidad técnica o tecnológica o profesional. De esta manera, se establecía un escenario de desigualdades socioeducativas en la riqueza material (financiera) que se convirtió en la única condición de acceso a la educación. El capital humano consideraba que el trabajador podía integrarse al sistema productivo a propósito de la adquisición de habilidades que le permitían instalarse en un sistema social, laboral y de consumo, así la educación se consideraba como un producto mercantil donde los educadores eran operarios. En este sentido, la educación se centraba en formas discursivas relacionadas con la estructura neoliberal del capitalismo educativo, que se dirigía al consumo de la educación (Salcedo, 2012).

Desde la perspectiva de los organismos internacionales, la teoría del capital humano formaba parte de los planteamientos del Banco Mundial, tal como lo mencionaba con anterioridad. Frente a este aspecto, Silva (2013) realizó un análisis en el que se advertía que:

Los amplios índices de rentabilidad social de la inversión en capital humano se miden con respecto al gasto público, o la inversión pública en capital humano, en relación con un aumento del PIB. Cualquier factor que aumente la productividad de un trabajador puede considerarse como una contribución al capital humano, como la educación. El enfoque del capital humano le dio mayor legitimidad a una expansión de los programas educativos del Banco Mundial. (p. 129)

Con respecto a las propuestas del Banco, se incrementaron las iniciativas en la investigación, lo que generó aportes a la educación. Estos resultados indicaron que el cambio de la política hacia una mayor financiación de la enseñanza primaria en contraste a que la educación superior era lo más eficiente.

En otras palabras, la inversión en la educación básica era considerada como algo de primer orden, mientras que la formación en la educación superior se consideraba como un bien privado, cuya financiación debía correr a cargo de los estudiantes y sus familias, mediante la adquisición de fondos propios o créditos en el marco del capital humano.

Tomando como referencia a Brunner (2011), este autor afirma que los impactos del capital humano en las instituciones de educación superior se traducen en los siguientes aspectos: 1. Mejora las posibilidades de las personas en el mercado laboral, favoreciendo la movilidad social a propósito de la distribución equitativa de las oportunidades 2. Hace parte del crecimiento y la competitividad de las naciones, ya que involucra la productividad, la innovación y la gestión de las organizaciones 3. Se establecen políticas que guían a los gobiernos y al Estado. A pesar de lo anterior, se observaba un desempeño desigual en los indicadores,

en Iberoamérica existía baja cohesión social, exclusión, pobreza, desigualdad, limitación de las opciones de progreso y un bajo tejido social; las universidades tenían un carácter selectivo y el crecimiento económico y la competitividad durante las últimas décadas, no habían tenido un incremento significativo en la región iberoamericana, en comparación con los países en desarrollo la capacidad de competir a nivel global seguía limitada.

Desde la perspectiva del MEN (2010), la teoría del capital humano, se centraba en que las personas adquirieran conocimientos y competencias que les permitieran mejorar su desempeño y su remuneración en el ámbito laboral. La educación superior ofrecía beneficios individuales, por lo que se consideraba una inversión por parte de estudiantes, familias, empresas y Estado. De esta forma, la educación generaba beneficios individuales y sociales, por lo tanto, los costos debían ser compartidos. Las inversiones se consideraban como fuente de recursos para la educación superior y sus fuentes de financiamiento: el gasto público, los pagos de las familias, los aportes empresariales y las donaciones.

La posibilidad para acceder a la educación superior en nuestro país se definía mediante tres mecanismos: recursos propios, crédito a un banco o financiación del ICETEX, en las dos últimas, el estudiante y su familia se comprometían con una deuda para poder pagar los estudios. Desde la perspectiva de la Unesco (1998a), el pago de matrículas abordaba temas como justicia, movilidad social, equidad y políticas fiscales en general, afirmando que debía existir un sistema de pago de aranceles para los estudiantes necesitados y que los jóvenes no desistieran por asuntos económicos. Bajo esta perspectiva, se requerían mecanismos en la política de financiamiento público en los que se consideraban las acciones gubernamentales necesarias como créditos y becas para los estudiantes, así como la creación de fondos financieros que incrementaran los recursos dirigidos al sistema de educación superior y posibilitar el acceso.

De acuerdo a Fodesep (2011), las estadísticas de acceso a la educación superior en Colombia, habían aumentado y se contaba con un poco más de 1.4 millones de estudiantes, la tasa de cobertura bruta pasó del 20 % a cerca del 35 % entre el 2000 y 2009 y, de acuerdo a las metas del Ministerio de Educación Nacional, se buscaba llegar a un 70 % en 2020, lo que se traducía en unos 3.5 millones de educandos. Así, el gasto total del país en educación superior pasó de 2.5 % del PIB en 2010 a estar entre 3.2 % y 3.7 % del PIB en 2020. Para dar cuenta de lo anterior, el Estado había implementado una serie de políticas para aumentar la cobertura, así como la evaluación de la deserción.

En este caso, se observaba que la posibilidad de acceder a una universidad pública para los grupos de colegios de élite era alta, mientras que los jóvenes de colegios públicos no tenían tanta opción, pero si “necesidad”, de esta manera, el problema era aún mayor, era un círculo familiar, social y comunitario que

pareciera no terminar, eso sin contar con el gasto público que tenía para educación nuestro país.

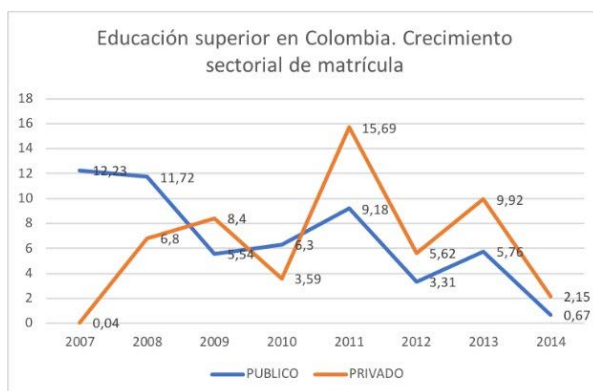
En el caso de Colombia, el panorama en los gastos no era muy alentador. Según Blanco (2014), en países como Argentina, Brasil y México se invirtió entre el doble y casi el triple de lo que Colombia invirtió en materia de educación superior; por otra parte, Colombia invirtió en el 2010 el 0.4 % y el 6.4 % en seguridad y defensa. Por lo tanto, el Estado colombiano gastó 20.9 billones de pesos en seguridad y defensa, lo que era 10 veces el presupuesto de la educación superior.

Según la ASCUN (2002), el sistema educativo colombiano era inequitativo, de acuerdo al Dr. Juan Carlos Echeverry, director del DNP, en el marco del Congreso “Educación Superior: Desafío Global – Respuesta Nacional” afirmó que “tres de cada cuatro estudiantes matriculados provienen del 40 % de la población con mayores ingresos y solo uno de cada cuarenta proviene del 20 % más pobre”. Además, “cada año terminan bachillerato 367.000 alumnos, de los cuales

207.000 entran a la universidad y 160.000 no logran este objetivo”. Se evidenció la falta de información en cuanto a la educación superior colombiana, lo que generó un vacío frente a los movimientos que se realizaban desde las políticas educativas.

El problema no solo se debía a que la mayoría de los jóvenes que tenían la posibilidad de acceder a la educación superior fueran los que tuvieran más ingresos, sino que también se generaba una tensión cuando se analizaba el número de estudiantes que ingresaban a la universidad estatal frente a la universidad privada.

Figura 4. Educación superior en Colombia. Crecimiento sectorial de matrícula, 2007-2014



Fuente: SPADIES (2014)

Como se muestra en la Figura 4, la tendencia presentaba un descenso de la matrícula en la universidad pública en 2012 frente a la matrícula privada, siendo esta la de mayor índice desde 2011, donde casi duplicaba la matrícula pública. Esto podría deberse a que en aquel momento había más posibilidades para estudiar, así como también las exigencias para ingresar a una universidad privada eran menores a las de la universidad pública. Sin embargo, había un descenso para el año 2013 que obedecía a periodos de crisis económicas en las universidades y el cese de actividades de estas.

Aunque se mencionó a lo largo del texto la existencia de múltiples dificultades para el acceso a la educación superior por parte de los jóvenes de bajos recursos, quizá el factor más difícil fue el tema de la deuda. La expectativa de ingresar a la universidad representaba para las familias una oportunidad de mejorar sus ingresos y su calidad de vida, pero el panorama resultaba para muchos en un endeudamiento a partir de la adquisición de un crédito educativo.

Según la OCDE (2016), el gasto público por estudiante en Colombia estaba por debajo del promedio de los países de la OCDE, especialmente para la educación media y la educación superior. Casi toda la financiación pública destinada para la educación primaria y secundaria y los salarios de los docentes, lo que limitaba los recursos que podrían orientarse al mejoramiento de la calidad, como por ejemplo el desarrollo profesional.

Se consideraba muy importante el papel del Estado como financiador de las universidades públicas, con el fin de promover la igualdad de oportunidades entre los ciudadanos a partir de la promoción de la equidad social para el acceso a la educación superior. Frente a las universidades públicas, las entidades privadas debían tener una responsabilidad social y no solamente beneficio económico. De esta forma, el MEN, el Ministerio de Hacienda y los rectores de las universidades públicas se plantearon buscar mecanismos que permitieran la financiación de las universidades públicas con el respaldo del Estado, con la generación de un sistema de becas y ayudas económicas para los estudiantes que no pudieran acceder a las instituciones públicas (MEN, 2012).

La participación de las familias y los estudiantes en el gasto de la educación superior debía estar encaminada a pensarse la universidad, reflexionar sobre los campos de acción y encontrar caminos en comunidad para solventar el problema de la financiación. Sin embargo, como lo habían establecido los organismos internacionales, las políticas educativas y las normativas regionales, permitían que la participación familiar se dirigiera al pago de la matrícula; visión que se enmarcaba en la lógica del capital humano por concebir que la educación era una rentabilidad privada.

En consecuencia, el impacto de la teoría del capital humano en la educación era establecer una comprensión de la educación como una empresa, como un bien por el que se debía pagar al considerarse un beneficio privado, aunque nuestra constitución considere la educación como un derecho. Se podía afirmar que tal concepción formaba parte de las consideraciones que los organismos internacionales dispusieron, para los países de la región en términos económicos, donde la educación se consideraba como una herramienta para el mejoramiento del desarrollo económico y la disminución de la pobreza.

Los planteamientos del capital humano requerían los movimientos precisos para que la universidad, además de reconocerse como una empresa, fuera responsable de la formación de ciudadanos instalados con lógicas de consumo, productividad y no de pensamiento crítico. En el ámbito de la educación superior, la situación se complicaba cuando se evidenciaba que la política se orientaba hacia la privatización de las universidades oficiales en el marco de la lógica del mercado, del capital humano y del capitalismo educativo.

Programa “Ser pilo paga”

Con respecto a las propuestas del gobierno para acceder a la educación superior, surgió el programa Ser pilo paga como una propuesta alineada con el documento Acuerdo por lo Superior 2034, donde se generó presupuesto para los estudiantes de bajos recursos, que tuvieran un puntaje bajo en el Sisbén y una buena puntuación en el ICFES. El programa benefició inicialmente a un número significativo de estudiantes, no obstante, existían dos factores que requerían de análisis: en primer lugar, la cantidad de beneficiarios no fue significativa en comparación con la cantidad de estudiantes que se graduaban cada año y, en segundo lugar, los fondos del Estado estaban subsidiando la educación privada.

El inicio del programa se estableció mediante el Contrato Interadministrativo 0077 de 2015 entre el Ministerio de Educación Nacional y el ICETEX (citado por Arrubla y Uribe, 2015, pp. 90- 120) cuyo fin es:

Constituir el fondo de administración denominado “Ser pilo paga” con recursos del Ministerio de Educación Nacional, que permita fortalecer las estrategias de financiación de la demanda de la educación superior para fomentar la excelencia y calidad de la educación superior a estudiantes con menores recursos económicos y destacados con excelentes puntajes en las pruebas saber 11 del año 2014 y en adelante.

Dicho contrato expresaba las pretensiones del programa Ser pilo paga, cuyo sostenimiento dependía de los recursos públicos del gobierno nacional. El valor del contrato fue \$155.000.000.000; dichos recursos provenían del presupuesto del Ministerio de Educación, quien realizaba los desembolsos al ICETEX, de

esta manera, quien financiaba era el MEN y quien administraba era el ICETEX. Este último, tenía la responsabilidad de notificar al Ministerio a través de su administración, que consistía en verificar los requisitos, el desembolso de créditos, brindar asesoría, la gestión de la cartera, entre otras.

Personas de la academia, periodistas, políticos y medios de comunicación en general, consideraban que el programa fomentaba la equidad, la igualdad, promovía el tejido social, permitía a las familias de bajos ingresos acceder a la educación, incentivaba a los mejores estudiantes, incrementaba la calidad educativa, se estrechaban los vínculos entre la comunidad y la familia, aumentaban los salarios a futuro, reducía la deserción, se generaban beneficios a nivel individual y de la sociedad y promovía más públicas las universidades privadas.

Según la OCDE (2016), entre los beneficios del programa Ser pilo paga estaba la posibilidad de beneficiar a una gran cantidad de estudiantes, que no pudieran acceder a las instituciones de educación superior de mejor calidad del país, gozaba de financiación pública nueva para el sistema de educación superior y había una garantía por parte de las universidades para asegurar que los estudiantes becados culminaran sus estudios. No obstante, el costo por estudiante fue mayor al que el gobierno esperaba; durante el primer año, el 85 % de los estudiantes becados eligieron las universidades privadas, que en comparación con las universidades públicas la matrícula era superior. Esto obligó al gobierno a generar una inyección de fondos extraordinarios de emergencia. De esta manera, ingresaron menos estudiantes pobres y los que decidieron retirarse quedaron con una importante deuda.

De otra parte, las críticas se centraban en que las instituciones oficiales se estaban dejando de lado, generando consecuencias como: las universidades privadas obtenían recursos públicos en detrimento de las universidades oficiales; ausencia de innovación; se generaba estrés como consecuencia del endeudamiento; los costos de educar a alguien en una universidad privada no eran los mismos que educarlo en una pública; se evidenciaba discriminación; la educación no se entendía como un derecho, sino un mérito; era el camino para privatizar la educación; no existía posibilidad de desertar; no se brindaba apoyo a otros estudiantes que hubieran tenido un buen ICFES; se evidenciaban los vacíos de la educación básica y media; se consideraba una política de gobierno y no una política de Estado; se movilizaba desde la demanda lo que desfinanciaba a la universidad estatal, y se consideraba como un bien generando la desigualdad.

El autor se cuestiona si el programa debería ser parte de la política pública o si, por el contrario, debía ser una línea del ICETEX, es decir, una oferta de su cartera. Sin embargo, al estar regulado por una ley, los gobiernos debían generar el recurso. Por otro lado, había una restricción en la universidad, ya que uno de los requisitos era que la institución fuera de alta calidad o estuviera en proceso de

reacreditación, en el cual estaban un 13 % de universidades, pero no contemplaba la creación de una universidad estatal.

En cuanto a presupuesto, mientras que en cuatro años con Ser pilo paga se beneficiaron

40.000 estudiantes con una inversión de 3 billones de pesos, dinero que se hubiera destinado para financiar todas las universidades públicas del país, las que contaban con una población aproximada de un millón de estudiantes. Esto hubiera sido un paso más para la universidad oficial (Observatorio de la Universidad Colombiana, 2008).

En este sentido, la universidad estatal no se beneficiaba con este programa, sino que los recursos públicos se estaban destinando a la universidad privada, la cual contaba con un sistema de financiación en sí misma con el cobro de matrículas. Era evidente que el gobierno del presidente Juan Manuel Santos en su momento no tenía como prioridad apoyar la educación estatal, por el contrario, se generó una fuerza y un acomodamiento de la universidad privada.

Según la investigación desarrollada por Castro (2016), la primera versión del programa fue en 2014, otorgando 10.000 becas a los estudiantes con calificaciones excelentes y que carecieran de recursos. El programa surgió de la tesis de doctorado de un estudiante de la Universidad de los Andes, Juan Felipe Penagos, dirigida por Roberto Zarama, subdirector del Centro de Estudios Interdisciplinarios Básicos y Aplicados en Complejidad (Ceiba). La tesis revelaba que los estudiantes que tenían mejores pruebas Saber provenían de familias de escasos recursos y, por tanto, no lograban ingresar a la universidad. El MEN integró este estudio como parte de la política pública, con el fin de generar la inclusión y el acceso a la educación superior; fue el 1° de octubre del 2014 cuando el gobierno nacional en cabeza del presidente Juan Manuel Santos y la ministra de Educación, Gina Parody, implementaron el programa en el marco de una política pública, cuyo objetivo era garantizar el acceso a aquellos estudiantes que no tenían los recursos económicos para pagar y que tuvieran un excelente puntaje en las pruebas ICFES.

La ministra de Educación conoció el proyecto en el marco de una reunión con 10 representantes de las principales universidades del país. Allí se socializaron los proyectos de investigación que se estaban liderando y la ministra encontró que el trabajo de Penagos y Zarama podría llegar a convertirse un programa nacional. Desde entonces, se han entregado becas a los estudiantes destacados en el marco de la inclusión, la igualdad y la equidad para el desarrollo humano sostenible, el acceso a la educación superior y el mejoramiento de la calidad de vida. El programa tenía como requisitos: haber presentado el examen de Estado de la educación media, haber obtenido un puntaje igual o superior a 310, haber

sido admitido en una institución de educación superior acreditada en alta calidad o en proceso de renovación de la acreditación y estar adscrito al Sisbén.

El programa consistía en financiar el 100 % de la matrícula para la duración total del programa académico de pregrado que seleccionara el estudiante, con subsidio de sostenimiento en función de la ubicación geográfica de cada estudiante beneficiado. El crédito condonable equivalía a la cantidad de duración del programa académico. En el caso de que un estudiante se arrepintiera podría cambiar de programa una vez, siempre y cuando el nuevo programa no excediera en más del 20 % el valor del anterior, la diferencia de periodos sería cancelada por el beneficiario. En caso de que el estudiante se retirara, tendría que devolver las cuotas recibidas.

El programa en sí mismo generaba una concepción de la educación como un bien de lujo al que solo unos pocos podían acceder. Como una de las condiciones para acceder a la beca era que el programa fuera de alta calidad, pues claramente el costo de las matrículas iba a ser muy alto. Al tomar como referencia la Universidad de los Andes, una de las más costosas del país, con lo que el Estado pagaba por un estudiante de esta universidad, podía subsidiar a un mayor número de estudiantes de una universidad pública. Bajo esta premisa, se trataba de un programa que funcionaba de acuerdo con la lógica del mercado, concibiendo a la educación simplemente como un servicio.

Durante el gobierno del presidente Juan Manuel Santos se decretó la Ley 1911, por la cual se creó la contribución solidaria a la educación superior y se dictaron otras disposiciones sobre los mecanismos y las estrategias, para lograr la financiación sostenible de la educación superior. Esta Ley, en su Artículo 43, mencionó que:

Artículo 43°. Otras disposiciones. Lo establecido en el parágrafo del artículo 8° de la presente ley, también aplicará para las diferentes modalidades de atención del ICETEX, incluidas las nuevas cohortes del programa Ser pilo paga. La política Ser pilo paga se ampliará a todos los programas acreditados en alta calidad o en proceso de renovación de dicha acreditación, sea que estos se desarrollen en instituciones de educación superior con acreditación en alta calidad o en proceso de renovación de dicha acreditación, o en instituciones de educación superior que no estén acreditadas en alta calidad. Del mismo modo, la política Ser pilo paga se implementará en los programas acreditados y no acreditados de las instituciones de educación superior con acreditación en alta calidad o en proceso de renovación de dicha acreditación.

El propósito de la norma no era regular el programa Ser pilo paga, sino regular los créditos del ICETEX. Esta ley intensificó el modelo de "Ser pilo paga" porque consistía en que los estudiantes se endeudaban por más tiempo, mediante una

suerte de retención de una parte de su salario o un impuesto, que se pagaba incorporado a los pagos de seguridad social. Los estudiantes y las universidades asumían los costos de la educación superior y no el Estado.

Desde una perspectiva excluyente, Villalba (2016) afirmaba que en la Constitución se consideraba que los ciudadanos tenían derecho a la educación, no solo los pilos, lo cual generaba exclusión educativa. Las políticas debían considerar la cobertura y la calidad de la educación pública universitaria. El programa presentaba dificultades dado que el dinero público fortalecía la educación privada con un alto costo y, de paso, deterioraba a la universidad pública. En este sentido, aquellos estudiantes que bajo estos parámetros “no eran tan pilos” y venían de colegios con una mala calidad académica, no tenían opciones para estudiar.

Aunque el programa se creó inicialmente para aumentar las oportunidades y disminuir la deserción, como lo señala Soto, el impacto fue que se garantizó una beca a los estudiantes de universidades privadas, pero el valor la matrícula – beca para las universidades estatales era inferior, lo que no cubría el costo total del estudiante, en palabras de Soto (2019)

Los análisis demostraron que con el presupuesto dado a las universidades privadas se hubiese ampliado la cobertura en las IES públicas y, por lo tanto, solucionado en parte su desfinanciación. Para el año 2018 el gobierno destinó un billón de pesos a cuarenta mil estudiantes de “Ser pilo paga” que fueron, en su mayoría, al presupuesto de las universidades privadas. Este dinero en la universidad pública financiaría seiscientos mil estudiantes. (p. 126)

Lo anterior indicaba que el gobierno tenía una percepción de mercado en el otorgamiento de las becas y, paradójicamente, en quien menos se pensaba era en los estudiantes y en la universidad estatal.

Otro aspecto que generó discordia fue el aumento de matrículas una vez se estableció el programa. Según el diario *El Espectador* (2017), a partir de la instalación del programa “Ser pilo paga”, en la Universidad de los Andes se incrementaron las matrículas. Los fondos del Estado a través del programa se destinaron, en su mayoría, a la universidad privada. En el momento en que se implementó el programa, el Estado no tenía problema en aumentar las matrículas de la universidad pública, pero en ese momento el presupuesto nacional de la educación superior está afectado.

Así como la Universidad de los Andes subió sus matrículas, era posible que otras universidades privadas que se habían beneficiado del presupuesto público lo hubieran hecho también. Según el diario *El Espectador* (2017)

Si la matrícula en los Andes aumenta en un millón de pesos para el 2018 y al 2017 hay matriculados en Los Andes 1.869 estudiantes del programa “Ser pilo paga” el Estado Colombiano tendrá que pagar en el 2018 3.632 millones de pesos más que en el año 2016. Es una desfachatez y es escandaloso.

Antes de pensar en este programa, el Estado debería asegurar las condiciones presupuestales de las universidades públicas y el acceso a un grupo mayor de población o regular las matrículas de las universidades privadas.

La Revista Semana (2017a) también presentaba una percepción similar, donde se afirmó que los recursos públicos con los que se financió el programa eran limitados, y con más razón si su asignación iba dirigida a la universidad privada, limitando los recursos de la universidad pública. Al hacer un balance con la Universidad de los Andes, fue la que más recursos obtuvo, y se vio cómo se incrementó la matrícula desde el 2009 hasta el 2019.

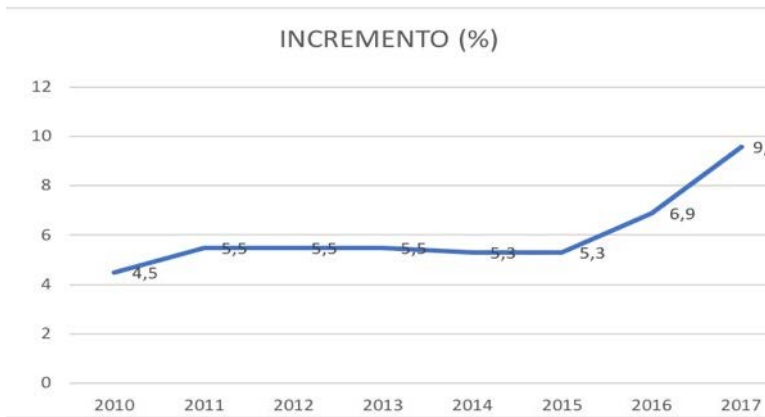
Tabla 16. Incremento de matrícula Universidad de los Andes, 2009–2016

	COSTO DE MATRÍCULA	INCREMENTO (%)
2009	\$9.660.000	4.5%
2010	\$10.095.000	5.5%
2011	\$10.650.000	5.5%
2012	\$11.240.000	5.5%
2013	\$11.863.000	5.3%
2014	\$12.488.000	5.3%
2015	\$13.144.000	5.3%
2016	\$14.048.000	6.9%
2017	\$15.402.000	9.6%

Fuente: Revista Semana (2017a)

Esto demuestra que hubo estabilidad en el porcentaje anual en 5.5 % hasta el ingreso del programa, donde la matrícula subió considerablemente, como se ve en la siguiente Figura:

Figura 5. Incremento de matrícula Universidad de los Andes, 2010-2017



Fuente: Revista Semana (2017a)

En la Figura 5 se muestra un aumento en la matrícula que se debió a la inflación del 2016, la cual fue del 5.75 %. Como se puede ver, el incremento de la matrícula fue casi el doble, lo cual es quizá una consecuencia del programa “Ser pilo paga”. Dicho incremento afectó directamente al gobierno debido a la cantidad de presupuesto que generó a dicha universidad, así como al aumento de las matrículas para los estudiantes de los estratos 3, 4 y 5 que ya se encontraban matriculados.

De acuerdo a Las 2Orillas (2018), los Andes, la Universidad del Norte, la Javeriana y La Salle, fueron las universidades que más recursos recibieron por parte del Ministerio de Educación a través del programa “Ser pilo paga” con algo, así como el 50 % de su presupuesto. El medio de comunicación mencionado refirió que la Universidad de los Andes fue la que más presupuesto recibió, \$49.065.428.800 en 2017 por 1.869 pilos, que representaban el 10 % de sus estudiantes de pregrado. Por su parte, la Universidad del Norte en Barranquilla, al finalizar el año 2017, contaba con 3.145 pilos, que representaban el 24 % de sus estudiantes de pregrado. Entre las universidades públicas, la Universidad Nacional de Colombia había recibido el mayor número de pilos: 1.249, lo que representaba el 2.8 % de sus estudiantes de pregrado.

Durante las dos fases del proyecto “Ser pilo paga”, estas fueron las universidades que recibieron los beneficios (Revista Semana, 2016)

Tabla 17. Listado de los giros que el Estado ha hecho a las universidades beneficiadas con el programa “Ser pilo paga”, 2016

IES acreditadas	TOTAL beneficiarios SPP 1 y SPP 2	Promedio valor de matrícula reconocido por estudiantes, en 2016
Universidad de los Andes	1.261	\$13.493.075
Fundación Universidad del Norte	2.244	\$6.522.506
Pontificia Universidad Javeriana	1.662	\$4.674.133
Universidad de la Salle	1.701	\$4.460.410
Universidad de la Sabana	1.050	\$9.304.977
Fundación Universidad Jorge Tadeo Lozano	1.301	\$5.802.266
Universidad ICESI	885	\$7.499.020
Universidad Pontificia Bolivariana	1.341	\$5.883.988
Universidad Autónoma de Bucaramanga	1.119	\$4.341.517
Universidad EAFIT	836	\$7.499.020
Universidad Tecnológica de Bolívar	815	\$3.785.960
Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario	425	\$8.778.052
Universidad EAN	503	\$5.261.259
Universidad de Medellín	753	\$4.160.854
Universidad Santo Tomás	481	\$4.884.718
Universidad Nacional de Colombia	837	\$378.762
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	405	\$1.046.285

Fuente: Observatorio de la Universidad Colombiana, 2016.

En relación con las cifras presentadas, podemos deducir que el mayor beneficio de los dineros públicos lo obtuvieron las universidades privadas. También cabe cuestionarse ¿cuál era el criterio de los pilos para la escogencia de la universidad, era el estatus? ¿Era el reconocimiento? ¿Era una decisión familiar? ¿Fueron los medios? No era una respuesta que estuviera a mi alcance; sin embargo, si era una situación que debía ser analizada, ya que quizá representaba en gran parte las expectativas de nuestros jóvenes.

Otro aspecto interesante de analizar fue la cantidad de jóvenes que fueron beneficiados, en comparación con la cantidad de estudiantes que se graduaron cada año. Al respecto, Marchena (2017) señala que el programa “Ser pilo paga”

había experimentado un desajuste en cuanto a la cantidad de estudiantes que se habían beneficiado, además de tomar un criterio como el Sisbén, ya que se había considerado un sistema poco efectivo para medir los ingresos de las familias, lo cual no representaba el gasto que se asigna a las matrículas privadas en comparación con las universidades públicas.

Según el autor, cuando se subsidiaba la demanda, se fomentaba la mercantilización de la educación superior y se utilizaban los recursos públicos para las universidades privadas, lo que generaba dos variables de la lógica neoliberal, por un lado, las funciones sociales del Estado las manejaban y las administraban los particulares privados y, por otro lado, se promovía la libre empresa mediante las universidades que utilizaban los capitales públicos.

Al comparar el número de estudiantes que ingresaron a la universidad pública por el programa “Ser pilo paga” con el de las universidades privadas, las diferencias fueron evidentes; un 51.4 % de las matrículas de los pilos fueron para siete universidades privadas, de esta forma las universidades privadas recibieron el 98.4 % de la totalidad del presupuesto, es decir, \$218.872.001.623 y las oficiales, el 1.6 %, es decir, \$3.558.894.334, esto debido al bajo costo del semestre de las universidades públicas. En lo que respecta al valor promedio de matrícula reconocido por cada estudiante del programa “Ser pilo paga”, en 2016, en el primer lugar se destaca la Universidad de Manizales (\$5.408.697), en segundo lugar, la UPTC (\$1.046.285), en tercer lugar, la Universidad de Pereira (\$645.388.371), en cuarto lugar, la Universidad Nacional de Colombia (\$378.762) y en el quinto lugar la Universidad Industrial de Santander (\$411.972) (Lizarazo, 2016)

Tabla 18. Matrícula de estudiantes “Ser pilo paga”

	Matrícula universidad pública	Matrícula universidad privada
Estudiantes SPP		51.4 %
Presupuesto %	1.6 %	98.4 %
Presupuesto	\$3.558.894.334	\$218.872.001.623

Fuente: elaboración propia

El programa se respaldó bajo la mirada de las normativas internacionales y en la apuesta por el desarrollo económico, en la necesidad de una educación gratuita y en la cobertura. Además, giró en torno a la eficacia y al capitalismo, donde primero, se aseguró la inversión que se dirigía a la universidad privada, la cual recibía la mayor parte de los beneficios. No había un aumento de la inversión para la educación pública, y tampoco era una solución estructural del acceso y permanencia, sino que era poca la población beneficiada en comparación con la población que aún no ingresaba, los cuales son excluidos, afirma el autor.

En el programa se evidenció un discurso económico bajo la lógica del mercado, que se relacionaba con la rentabilidad, con la intervención del capital privado y una disminución del presupuesto de la universidad pública, cuyo discurso mostraba una aparente preocupación por los derechos de las clases vulnerables bajo la consigna de la inclusión. Para la universidad pública, este programa motivaba a la competencia por los recursos públicos, sin considerar las deficiencias que esta tenía; eso sin contar que uno de los requisitos de admisión era el resultado de las pruebas estandarizadas, que pasaba con aquellos estudiantes que no tenían las competencias para obtener un buen porcentaje, o aquellos de zonas muy alejadas de Colombia.

De acuerdo a Páez y Rodríguez (2018), el programa “Ser pilo paga” era una ayuda para los estudiantes que no tenían los suficientes recursos para acceder a la educación superior. Sin embargo, los autores citaban que la percepción de docentes y administrativos se mostraba limitada y excluyente, ya que solo podían acceder los estudiantes de los estratos 1 y 2, limitando el acceso a estudiantes con un puntaje mayor en las pruebas ICFES, pero que no cumplían con el estrato requerido, entonces ¿qué opciones tenía esta cantidad de población?

La privatización era una cuestión presente en las políticas gubernamentales y no se limitaba a ningún sector de la intervención estatal. El programa “Ser pilo paga” se consideraba como una forma de privatización exógena³⁷, ya que ofrecía créditos condonables para estudiantes excepcionales y con buen rendimiento académico, pero con bajos recursos. No obstante, la universidad estaba sometida a la lógica del mercado, lo cual implicaba la omisión, los derechos y necesidades básicas de los ciudadanos al considerar a la universidad como un servicio (Acosta, 2018).

En las universidades públicas, el déficit presupuestal alcanzaba unos 12.5 billones de pesos, siendo evidente en la Universidad Nacional de Colombia, donde recibió alrededor de 850.000 millones de pesos de transferencias del Estado para sostener a sus aproximadamente 55.000 estudiantes, recursos que a todas luces eran insuficientes, ya que se puede apreciar que algunos de sus edificios se están cayendo a pedazos. Por otra parte, universidades como la Javeriana, la UniNorte y los Andes se veían beneficiadas con el dinero del Estado, tan solo la Universidad de los Andes tenía 2.500 estudiantes del programa “Ser pilo paga”, lo que equivalía a 15 millones de pesos por cada estudiante, es decir, 75.000 millones anuales, comparada con la Universidad pública del Cesar, que recibía 27.000 millones de pesos anuales por más de 20.000 estudiantes. Esto era inconcebible, si los recursos del programa se giraran a la universidad pública, se podría subsidiar

37 De acuerdo a Acosta (2018), la privatización exógena permite que los proveedores privados expandan su actividad en el sector educativo.

a 200.000 estudiantes la educación, pero, al contrario, se pretenden subsidiar a 40.000 estudiantes del programa (El Espectador, 2017).

Según Cuño (2016), las políticas de educación superior en lugar de erradicar las iniquidades sociales, lo que provocaron, fue un presupuesto público estable, pero que a su vez conllevó a una menor inversión por estudiante a medida que la matrícula aumentaba significativamente. En Colombia se han evidenciado los manejos escandalosos de los recursos públicos por parte de los gobiernos, a propósito de los negocios educativos privados, con el “Ser pilo paga”, que se financió con recursos públicos durante cuatro años, la matrícula de más de 40.000 jóvenes de bajos recursos que accedieron a instituciones acreditadas de alta calidad, en su mayoría privadas. El presupuesto estimado para 2015 fue de \$155.000 millones, lo que en 2016 se convirtió en \$374.000 millones. Este dinero público se utilizó para financiar los elevados costos de matrícula de esos negocios educativos privados. Además, las instituciones privadas en Colombia no tenían una regulación pública efectiva, por lo que se produjo una entrega de dinero público a instituciones privadas que no tenían una regulación efectiva.

El programa “Ser pilo paga”, aunque generó buenas críticas, también evidenció problemas de funcionamiento que afectaron principalmente a la universidad estatal. Por un lado, con los dineros públicos que financiaron a la universidad privada no se notó otro resultado que el aumento de la crisis de financiación de la universidad estatal, lo cual no revelaba muy cerca la construcción de otra universidad pública, teniendo en cuenta que solo había 32 universidades estatales en el país.

En cuanto a la situación de los estudiantes, se evidenciaba que se necesitaba una preparación previa para la selección de universidad y preparación para el ingreso, aún no había claridad frente a las intenciones de los estudiantes por la preferencia a la universidad pública. Por otro lado, la revisión de la calidad de los colegios públicos era urgente, pues los estudiantes no se graduaban con las competencias necesarias para superar un examen de admisión.

Para concluir, el programa todavía no contaba con los mecanismos necesarios para responder a las necesidades de la educación superior en términos de financiación, el problema era estructural y tenía que ver con la concepción de la educación como un bien de consumo.



CAPÍTULO 4

DIALOGANDO CON LOS ACTORES DE LA UNIVERSIDAD



Una mirada sobre las políticas educativas

Los organismos internacionales marcaron una línea estructurada para el direccionamiento de las regiones en cuanto a la organización y funcionamiento de los países, en términos de financiación de la educación, cuyos resultados tuvieron impacto tanto en América Latina como en Colombia, lo cual se evidenció en la construcción de la normatividad y principios establecidos por las regiones. Desde la concepción de la Unesco (1998a), la educación superior, comprendida como servicio público, fomentaba la diversificación de fuentes de financiamiento para garantizar la eficiencia del sector educativo. La obtención de recursos era posible a través de fuentes públicas y privadas, por lo que la universidad gozaba de autonomía para el cumplimiento de metas en sus asuntos internos, a la vez que rendía cuentas a la sociedad de manera transparente, lo cual debía incidir en el acceso a la educación superior:

Si se tiene el “mérito” pero no los medios, se accede a los estudios superiores y la sociedad se hace cargo de la financiación; (...) se tienen los medios, pero no el “mérito”, hay que esforzarse en adquirir el “mérito” y en que este sea reconocido para acceder a la educación superior, espacio permanente de aprendizaje superior. (pp. 3-5)

Esta perspectiva de la universidad como un bien público en la que se prioriza la gestión para obtener de recursos propios no puede ser entendida como un reemplazo del presupuesto del Estado para la universidad estatal. Si bien estaba claro el planteamiento de que la educación era un bien público, esto no se ajustaba a la dinámica de una apertura a la mercantilización, comprendida como la tendencia a la comercialización de los servicios educativos, y que incursiona en el mercado considerando a la educación como una mercancía que es gestionada a partir de sus ganancias.

En principio, las reformas se implementaban por las recomendaciones del Banco Mundial y la Unesco, cuyas temáticas abordaban la financiación, los niveles del sistema educativo, la educación básica, primaria y secundaria, los niveles de rentabilidad, entre otros. En palabras de Varela (2013), las universidades privadas podían competir por los fondos estatales, pero esto no convertía en pública a la universidad privada, ni tampoco la universidad pública se volvía privada por

cobrar una matrícula u ofertar servicios. La universidad pública y la privada, tenían claras sus funciones; la universidad pública generaba reflexión y una postura frente a la sociedad y, en algunos casos, la universidad privada funcionaba con fines de lucro, con posibilidad de titulaciones, carreras cortas y de formación técnica o de formación de posgrado.

El autor afirmaba que las políticas públicas habían priorizado la oferta privada para priorizar la privatización de la educación superior, y esto había generado costos con la formación de la universidad pública. El costo fue la pérdida de la autonomía institucional y la resignificación como institución, lo que generó una tensión en la conformación de esfuerzos para conservar las condiciones institucionales originales. En este sentido, podemos afirmar que las políticas educativas estaban privilegiando a la educación privada denominándolas como bien público. Lo anterior implicaba a que las universidades estatales tuvieran la necesidad de competir por los recursos que por derecho debían ser de la universidad estatal.

Según el Banco Mundial (1996), el financiamiento local de la educación implicaba que los recursos eran obtenidos localmente; dicha situación podría generar problemas de inequidad entre las zonas más ricas y las más pobres. Por su parte, la descentralización significaba la transferencia de la responsabilidad de la educación a una institución o gobierno diferente del gobierno central.

La autonomía universitaria se vio afectada por las circunstancias anteriores. Los requerimientos de las políticas y el impacto que esto tuvo en el funcionamiento de la universidad, causó tensiones en cuanto a la estabilidad del presupuesto. De acuerdo a la Unesco (1998), la financiación no afectaba la autonomía de las universidades ni las libertades académicas, así como el Estado no era la única fuente de financiación. Se debían generar mecanismos relacionados con la búsqueda del espíritu empresarial en las instituciones, así como con actividades de investigación, formación, comerciales y producción. Se podría concebir esto como un desarrollo del sector privado de la enseñanza superior, con nuevas modalidades de diversificación de recursos, en las que la Unesco y otras redes podrían difundir, como afirma la Unesco:

Las mejoras en términos de calidad y pertinencia de la educación superior requiere de la participación de los gobiernos, de las instituciones, de los estudiantes y sus familias, los profesores, el mundo de los negocios y la industria, los sectores público y privado de la economía, los parlamentos, los medios de comunicación, la comunidad, las asociaciones profesionales y la sociedad, y exigen igualmente que las instituciones de educación superior asuman mayores responsabilidades para con la sociedad y rindan cuentas sobre la utilización de los recursos públicos y privados nacionales o internacionales. (p. 21)

Es clara la visión que tenía la Unesco respecto a la financiación de la educación superior, era un tema donde participaban varios agentes en pro de la mejora de la gestión de la universidad, sin embargo, ¿dónde quedaba la voz de la universidad? De acuerdo a lo que se esperaba a nivel internacional, en cuanto a la apuesta global de la educación superior, se adoptó lo que planteaba la directriz internacional, quedando poco margen para las decisiones propias.

Un conocimiento construido desde la repetición y la reproducción no tenía sentido para procesos como la innovación. Aunque desde la CEPAL se afirmaba que la ciencia y las universidades tendrían un papel importante en el desarrollo socioeconómico, en cuanto a la innovación en el conocimiento tecnológico, la planificación económica y la investigación para el crecimiento económico (Muscar, 2000). Las realidades de la lógica mercantil a la que se estaba imponiendo la universidad y la investigación estaban sujetas a las necesidades de la empresa.

En este orden de ideas, la homogeneización del saber y el interés de profundizar en la producción de un tipo de conocimiento o un tipo de campos, formaban parte de la corriente neoliberal de la educación, así como de los intereses particulares de aquellos que dirigían la política educativa.

La crisis de la universidad en cuanto a su financiamiento consideraba cinco circunstancias expuestas por el Banco Mundial (2000). En primer lugar, la universidad estatal presentaba dificultades en el manejo del gasto; en segundo lugar, en la mayoría de los casos las universidades dependían del gobierno central; en tercer lugar, los fondos recaudados por las matrículas eran mínimos; en cuarto lugar, los cobros recaudados no llegaban directamente a las universidades, sino a los ministerios fiscales o de finanzas, y finalmente, el presupuesto destinado a gastos de capital no estaban coordinados entre sí, así que se destinaba el dinero solo a una área dejando a la universidad sin fondos para resolver todas las necesidades.

Dichas consideraciones produjeron que la universidad reaccionara ante los imprevistos de forma casi espontánea para solucionar las dificultades financieras. El apoyo de los gobiernos no fue tan directo provocando el desfinanciamiento de la universidad. Las circunstancias que agobiaban a la universidad también tenían relación con los procesos burocráticos y políticos que afectaban el manejo del presupuesto y de paso, su autonomía para la toma de decisiones.

La desfinanciación de la universidad fue un tema que le preocupa a la entrevistada 1³⁸, quien trabaja como docente en la Universidad de Sevilla; universidad de carácter público ubicada en Sevilla - Andalucía (España). Esta es una de las universidades más antiguas con más de 500 años de historia, que está integrada por

38 Comunicación personal, 2020. La entrevistada solicitó no publicar su nombre.

unas 80.000 personas, entre estudiantes, profesores, administrativos y otros. Por su parte, cuenta con siete edificios considerados como bienes de interés cultural.

La entrevistada afirmaba que se ha enfrentado a crisis universitarias debido a la falta de presupuesto y la carencia en la investigación, pero reconocía a la universidad como una potencializadora de la cultura y que cumplía un papel importante en la sociedad. La docente se concentraba principalmente en fortalecer los grupos de investigación y en motivar a los estudiantes por la investigación. En cuanto a la crisis financiera de la universidad, ella mencionaba que en la búsqueda de recursos para la subsistencia de la universidad se perdían opciones de investigación, además criticaba la incursión de los proyectos o asesorías que le beneficiaban solo al sector empresarial.

Dicha afirmación obedecía a los postulados del Banco Mundial respecto a la integración de la universidad con la industria y al desarrollo de investigaciones que giraran en torno al sector empresarial, dado que el sector empresarial “conocía” las necesidades de la región.

La docente afirma que, aunque no está de acuerdo con dicho planteamiento, era una de las formas para que la universidad obtuviera recursos, en este sentido, la universidad se encontraba en una encrucijada. Ella, mediante su quehacer docente, integraba el componente crítico en las clases, con el fin de que sus estudiantes tuvieran una visión global de los problemas que afectaban a la universidad estatal.

Esto reflejaba algunas de las consecuencias de la crisis universitaria en España, en función de las directrices de los organismos internacionales, que exigen a la universidad para la superación de la crisis financiera. Como se puede ver, la falta del recurso provoca crisis en la investigación e incluso en la pérdida de identidad.

Los planteamientos neoliberales en la educación, que se basan en las políticas impuestas por el FMI, la OCDE, la OMC y la UE, buscaban la reducción del gasto público a propósito de la privatización. De acuerdo al Colectivo Baltasar Gracián (2013), la reducción del gasto provocaba la desregulación del sistema educativo, lo cual dejaba al sector público en una posición subordinada dentro de un mercado de ofertas y demandas educativas. Las reformas se caracterizaron por: dejar atrás la gratuidad en el acceso a la educación, deteriorar el sector público en beneficio del privado, concebir la educación universitaria como un negocio privado, priorizar los intereses empresariales por encima de los educativos, fomentar la enseñanza para la competitividad, la flexibilidad económica, y por el incremento de las desigualdades sociales.

De acuerdo a lo anterior, y tras analizar algunas de las consecuencias que se evidenciaban en las políticas, solo quedaba pensar en la identidad de la universidad, se evidenciaba el lenguaje empresarial, concibiendo a la universidad como

una empresa. Los contenidos de aprendizaje se desarrollaban de conformidad con los requerimientos empresariales y no en pro de la sociedad, así como su investigación y producción.

De acuerdo a la Unesco (2004a), las reformas educativas en la región estaban experimentando transformaciones que se relacionaban con:

Los contenidos; procesos de enseñanza y aprendizaje; el financiamiento del sistema; los mecanismos de asignación de recursos; la distribución de funciones entre el Estado y la iniciativa privada; la descentralización y desconcentración de la gestión y, en algunos casos, de la planeación educativa; el monitoreo de la calidad de la oferta mediante la revisión de prácticas pedagógicas y la evaluación de logros. (pp. 4-19)

Los esfuerzos por modernizar el Estado tenían sus opositores con los ministerios de educación y gremios docentes que se resistían a los cambios, debido a sus tradiciones burocráticas o corporativas, además de perder la continuidad de las decisiones políticas por los diferentes gobiernos.

La entrevistada 2³⁹ trabaja como docente en la UNED (Universidad Nacional de Educación Distancia), universidad de carácter público ubicada en Madrid (España), que cuenta con unos 156.975 estudiantes. La sede principal está en Madrid, pero cuenta con una red de centros asociados distribuidos por el territorio español y en el extranjero, ya que su modalidad de formación es a distancia.

Afirmaba que para el análisis de las problemáticas que aquejaban a la universidad estatal se debían tener en cuenta varios factores. En primer lugar, un mal sistema de formación en la educación primaria, situación que afectaba a los estudiantes cuando ingresaban a la universidad; en segundo lugar, en España, al ser la universidad pública, el acceso estaba garantizado, sin embargo, los estudiantes tenían dificultad en su desplazamiento al vivir en los pueblos, dada la dificultad de las vías de acceso o su realidad económica, situación que en ocasiones los hacía desistir; en tercer lugar, la falta de incentivos para los docentes, en cuarto lugar, la construcción de un sistema de seguimiento a los estudiantes en las universidades y el mejoramiento por parte de los gobiernos de la transparencia de información del mercado.

La definición del problema que la docente delimitaba en cinco aspectos, no estaba tan alejada de la realidad latinoamericana y la local. La falta de apoyo por parte del gobierno a la profesión docente y la falta de mecanismos para la atención a la población vulnerable eran dos condiciones que dificultaban las acciones de mejora por parte de las universidades.

39 Comunicación personal, 2020. La entrevistada solicitó no publicar su nombre.

La entrevistada recomendó la importancia de tener en cuenta las necesidades de los estudiantes y las empresas, estableciendo una diferenciación de la formación en función de las capacidades de los estudiantes y a lo que en realidad quisieran hacer en su campo profesional. En este sentido, la visión de la docente se centraba en que los gobiernos se enfocaran de manera más efectiva en temas como la financiación, el manejo del mercado educativo, la permanencia y los intereses de los estudiantes que cursan estudios de educación superior.

Se advertía una dicotomía entre las preocupaciones de los académicos, en lo concerniente al funcionamiento de la educación superior, y los planteamientos que se llevaban a cabo desde los enunciados internacionales. El mercado educativo se concebía como una reproducción de inequidades entre universidades, caracterizada por un proceso de alineación, jerarquización y la normatividad del modelo con una sola idea de universidad, a partir del estatus y el poder de las instituciones universitarias al conformar estándares a nivel global (Ordorika, 2006). Lo anterior significaba que una de las complejidades de la universidad estaba relacionada con la adaptación de un modelo de administración que fuera posible replicar, el establecimiento de una serie de técnicas que los individuos debían saber, un conocimiento homogeneizado que en su mayoría tendría que ver con los contenidos que requería la empresa privada.

Se podía notar como la ideología neoliberal era parte del funcionamiento de la universidad, era constitutiva como una forma de funcionar, de acuerdo con Santos (2005), las políticas neoliberales en el marco de la economía de la educación, encontraron el sustento para generar medidas que respondieran a la crisis económica que se venía manifestando en la educación por temas como: la privatización, la mercantilización y la comercialización de la educación, el consumidor, el proveedor, los oferentes controlados por el gobierno, la calidad del servicio y precio. Todo esto generó que la educación se alejara de la ciudadanía, del sentido social y de la colectividad y se acercara a una mercancía, era una nueva concepción de la educación con otras funciones, otra manera de legitimarla, la obra capitalista en el marco del negocio educativo.

Como consecuencias de lo anterior, podemos afirmar que se evidenciaba la reducción de la inversión del Estado en la universidad pública, donde el bien público de la universidad se transformó en capitalismo educativo a propósito de la mercantilización, la privatización y la “confusión” entre la universidad pública y la privada, situaciones que le generan una perspectiva diferente a la universidad, en especial la universidad estatal.

La construcción de políticas que disiparan las diferencias sociales entre la población vulnerable debía ser una prioridad. Las diferencias al nacer o las diferencias estructurales como el nivel socioeconómico, político, de género deberían no ser admitidas, por lo que dichas desigualdades deberían ser compensadas a

partir de acciones generadas por las políticas públicas y sociales, las cuales se dirigían a la equidad, para el desarrollo de los individuos y la identidad de cada persona (CINDA, 2010). Lo anterior suponía que el Estado y las instituciones se comprometieran con los ciudadanos para garantizar la igualdad de condiciones, derechos y el reconocimiento de la condición social de los individuos así como las oportunidades que requieran. En nuestro país hubo un punto de inflexión en los lineamientos de orden neoliberal con el gobierno de César Gaviria Trujillo (1990-1994). Durante la década de los años noventa, fueron notorios los esfuerzos por constituir un orden neoliberal como política de Estado, lo cual también se evidenció en las administraciones de Andrés Pastrana (1998-2002) y de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010). La administración de Gaviria se caracterizó por la apertura económica y la modernización del Estado, avanzando en la desregulación de la economía, estableciendo las reglas para que la actividad económica se organizara de acuerdo a la lógica del libre mercado, además se constituyeron las bases para el proceso de la reforma neoliberal del Estado.

La Ley 30 de 1992 fue una de las construcciones de este periodo, caracterizada por la desregulación del sector educativo en el nivel superior; consolidación de la organización de un mercado privado de la educación superior; régimen de libertad que permitió el surgimiento de numerosos “operadores del servicio” de carácter privado (Estrada, 2006). La ministra de educación de entonces, Cecilia Vélez, radicó en el Congreso de la República un proyecto de reforma a la Ley 30 (Observatorio de la Universidad Colombiana, 2020), con el que el presidente Álvaro Uribe Vélez consideraba que se podían solucionar los problemas de financiación de la educación superior. Las políticas que adoptaron las universidades se orientaban a la globalización del conocimiento, lo que podía amenazar el funcionamiento de la misma en torno a la posición crítica que caracterizaba a la universidad estatal y reemplazarla por objetivos de aprendizaje empresariales. Lo público se relacionaba con lo colectivo y lo común, elementos que permitieron la construcción de un tejido social, el ejercicio de la ciudadanía y el proyecto de nación, por parte de la universidad pública, situaciones que si no se generaban atentaban contra la dirección y gobernabilidad⁴⁰ de la universidad estatal.

Las políticas educativas tenían una gran incidencia en el funcionamiento del país en términos educativos, lo que podía traducirse en dos factores: desde la perspectiva internacional no se contemplaba el contexto particular del país para la implementación de las políticas y las disposiciones impartidas en la mayoría de los casos, lo que buscaba era la apertura del sector privado a la educación.

40 En Lazzarato (2011) se afirma que el interés por la acumulación, la propiedad por el capital y la acumulación del monopolio representan una reciprocidad. Si no hubiera guerra en el exterior, guerra civil por el Estado en el interior de las fronteras, no se habría podido constituir el capital, y sin la captura de la riqueza manejada por el capital, el Estado no hubiera podido ejercer sus funciones administrativas y de gobernabilidad. La apropiación de los medios de producción y la fuerza se consideran condiciones para la formación del capital y la constitución del Estado.

En cuanto a la primera disposición, nuestro país ya hacía parte del sistema de los organismos internacionales, lo que implicaba que se tuvieran que adoptar medidas que regularan la normatividad colombiana, lo cual generó inconformidades en la comunidad académica y los movimientos estudiantiles, quienes no estaban de acuerdo con la empresarización de la educación, lo que me lleva al siguiente punto.

La apertura al sector privado en el país generó disconformidades que se hicieron más evidentes con el proyecto de Ley del 2011, en el que se buscaba que las universidades pudieran tener la figura del ánimo de lucro. La constitución de un proyecto con estas condiciones afectaba la estabilidad de la universidad en cuanto a la constitución de sus principios.

El manejo del dinero público por parte del sector privado era una de las consignas de tal proyecto. Tal como se pudo evidenciar con el programa “Ser pilo paga”, en el que los recursos públicos se dirigieron a las universidades privadas, fomentando el negocio privado de la educación. A propósito de este tema, la entrevistada ³⁴¹, quien trabaja como docente en la Universidad Minuto de Dios, universidad de carácter privado y católico, fundada en 1990 por el sacerdote Rafael García Herreros, ofrece programas académicos de pregrado, posgrado en especialización y maestría, y una modalidad de educación continuada bajo las modalidades presencial y a distancia.

La entrevistada señalaba el evidente desfinanciamiento de la universidad estatal a partir de la instalación de este tipo de programas; se perdía la posibilidad de cobertura, la calidad y la inversión en investigación, haciendo referencia a que Colombia era el país con menor inversión del PIB en materia social de la región y, entre otras cosas, a la educación.

A propósito del programa “Ser pilo paga” afirmaba que no contaba con la cobertura ni las reales posibilidades para los sectores menos favorecidos, no era una estrategia educativa que permitiera acceder a los estudiantes con comodidad a un tipo de formación universitaria. Además, los recursos económicos asignados para dicho programa beneficiaron principalmente al sector privado, en lugar de impulsar a las universidades estatales, lo que reforzó a los sectores privados en detrimento del sector público. Afirmaba que las acciones que se debían llevar a cabo eran: despolitizar la universidad estatal, que el equipo directivo y las dependencias importantes de cada universidad estatal llegaran a su puesto por meritocracia, que la inversión económica para el sostenimiento de la misma fuera mayor y que el Estado estimulara a las universidades estatales.

41 Comunicación personal, 2020. La entrevistada solicitó no publicar su nombre.

Por su parte, la entrevistada 4⁴² cursa sus estudios en la Universidad de la Salle, universidad de carácter privado y cristiano, fundada por la congregación de los Hermanos de las Escuelas Cristianas y cuenta con unos 14.000 estudiantes en sus tres sedes. Cuenta con la oferta de programas de pregrado, especialización, maestrías y doctorados.

La estudiante, que fue beneficiada con el programa “Ser pilo paga”, mencionó que, si bien no se había sentido afectada por la desfinanciación de la universidad estatal, no quiere decir que no se percibiera la afectación de los estudiantes de las universidades públicas, las cuales no contaban con los ingresos suficientes para contar con buenas infraestructuras y cubrir los salarios de los profesores y administrativos. Todo esto conllevaba al cierre de programas, facultades e investigaciones, impidiendo alcanzar una educación de alta calidad, además impedía ampliar la cobertura para que más personas accedieran a la educación.

Ella afirmaba que el programa “Ser pilo paga” es una beca condonable y le parece una gran oportunidad para miles de colombianos, ya que este programa le daba la posibilidad al aspirante de elegir entre grandes posibilidades de educación de alta calidad, de conformidad con sus preferencias y metas.

Según ella, la ampliación del presupuesto era importante para la continuidad del programa, así como para incrementar la inversión para las universidades públicas. Concluyó diciendo que los estudiantes eran el futuro de la universidad y de la nación. Sin la lucha de todos los estudiantes, se perdía la esencia de la educación. Se debía exigir por la educación de calidad, puesto que era un derecho de todos y para todos.

El entrevistado 5⁴³, estudiante de la Universidad Nacional de Colombia, universidad de carácter público, considerada la universidad más importante de Colombia, busca el desarrollo de la educación superior a partir del estímulo de la docencia, la investigación, la creación artística y la extensión, con el objetivo de alcanzar la excelencia. Este afirmaba que se estaba fortaleciendo a la educación privada a través de programas como “Ser pilo paga”. Este recurso, además de representar un porcentaje considerable del presupuesto destinado a la educación pública, terminaba siendo para el sector privado, debido a la preferencia de los estudiantes de ingresar a una universidad privada, muchas veces a causa del desprestigio que se le daba a la universidad pública.

Comentaba que una vez el estudiante ingresara en el programa estaba comprometido a finalizar la carrera; al retirarse antes, la cláusula no le permitía desembolso del dinero, lo que obligaba al estudiante a cancelar lo estudiado por

42 Comunicación personal, 2020. La entrevistada solicitó no publicar su nombre.

43 Comunicación personal, 2020. El entrevistado solicitó no publicar su nombre.

su cuenta. En una universidad como la de los Andes, las consecuencias podían ser fatales, lo que el entrevistado asume como un efecto negativo del programa.

Según lo anterior, se podía apreciar cómo el impacto de las políticas educativas tuvo consecuencias en el presupuesto de la universidad estatal, principalmente. Se evidenció que, ya fuera que el estudiante perteneciera a una universidad estatal o privada, como lo pudimos apreciar en las entrevistas, los jóvenes afirmaban que, si bien era un programa que contribuía a muchos estudiantes, no era un programa que tuviera los mejores manejos presupuestales, lo cual impactó en las deudas de la universidad estatal al no contar con los recursos suficientes.

La preocupación de los gobiernos por la universidad estatal no era evidente. La puesta en marcha de programas como “Ser pilo paga” beneficiaba a las entidades privadas, su origen era inconsistente y esto hacía que surgieran más dudas respecto a su funcionamiento. Se buscaba beneficiar el negocio educativo paralelamente al desfinanciamiento de la universidad estatal, además de gestionar sus acciones hacia la integración con la empresa privada.

En este orden de ideas, la relación entre la universidad y la empresa era algo constitutivo de esta nueva forma de percibir a la universidad. La formación posgraduada de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia tuvo que establecer condiciones que pudieran satisfacer las necesidades locales, por lo que en el 2005 se materializó una política que se centraba en que los

posgrados implementaran proyectos con una visión empresarial y en alianza con los sectores productivos y económicos. De esta manera, la formación posgraduada estaba relacionada con la integración entre la educación, la empresa y el Estado. A pesar de las críticas por parte de los directivos y los docentes, se incorporaron términos como gestión, competencias, logros, metas, medición de resultados; de esta manera, el programa de posgrado en educación consolidaba el ámbito empresarial en la academia (Torres y Prieto, 2014).

Según Lizarazo (2016), uno de los problemas de la universidad estatal era la politización, ya que los recursos del Estado transitaban por otras manos. Los políticos y los sindicatos que tenían en crisis a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, permitieron que la universidad fuera concebida bajo la lógica mercantil, lo cual afectó directamente el derecho a la educación:

La vulneración del derecho a la educación por parte de las políticas educativas en Colombia se viene presentando desde el año 1992, con la Ley 30, reflejada en los diversos planes de desarrollo, donde los programas de gobierno de cada mandatario se orientaron a disminuir los recursos que aportaba el Estado, incluyendo los subsidios con que se beneficiaban muchos estudiantes de bajos recursos. En

este caso, a diferencia de otras acciones y proyectos que requerían continuidad, para su logro sí hubo continuidad, como es el caso de la UPTC, para degradar su condición de pública. (p. 173)

Así mismo, los organismos de crédito que proporcionaban recursos a través de la deuda externa, exigían la creación de condiciones para la privatización de la educación superior, con el objetivo de que se cumpliera con los recursos económicos que se adquirieron. La UPTC en procesos de internacionalización hizo esfuerzos para crear ambientes con calidad que tuvieran portafolios, programas, entre otros. Las condiciones de la universidad pública no eran las más adecuadas y los estudiantes podían percibirlo.

El entrevistado 6⁴⁴, estudiante de la Universidad Nacional de Colombia, consideraba que la desfinanciación había impactado en el hacinamiento en aulas de clases, profesores ocasionales que no recibían el pago de su salario, laboratorios con pocos recursos, etc. Afirmaba que se debía fortalecer la universidad pública con la creación de más cupos. Además de regular el funcionamiento del ICETEX, pues afirmaba que los casos exitosos demoraban hasta 8 años de la vida de quien tenía un crédito para pagar y situaciones en las que los estudiantes beneficiarios del programa “Ser pilo paga”, se desvincularon y terminaron debiéndole grandes cantidades al ICETEX.

El estudiante ratificaba la importancia de participar en conversatorios o encuentros donde se pudiera dialogar sobre los temas que impedían el buen funcionamiento de la universidad estatal, dado que afirmaba que como estudiante en ocasiones no era tan fácil enterarse de las condiciones en las que se encontraba su universidad.

La creación de espacios para dialogar frente a las alternativas de la UPTC respecto a la situación de la universidad fue vital. Durante el Encuentro Nacional de Responsabilidad Social Universitaria (UPTC, 2018), se propiciaron reflexiones en cuanto a los desafíos de las IES en el marco de la responsabilidad social, donde Liliam Andrea Ramírez Carranza, decana de Economía y líder gestión del conocimiento ORSU – ASCUN, Universidad Piloto de Colombia, expresó su preocupación en torno a:

Repensar el papel de la universidad, debe permear con autonomía y gobernabilidad sus procesos de formación, proyección social, investigación, extensión, ser ese puente que una lo administrativo con lo académico y bajo una mirada más humana construirse y generar nuevos escenarios que les permita aportar a los problemas sociales, económicos, políticos, ambientales de forma sostenible.

44 Comunicación personal, 2020. El entrevistado solicitó no publicar su nombre.

Por su parte, Alfonso López Díaz, rector del alma *mater*, afirmó:

Considerada un mecanismo en contra del modelo de la mercantilización de la educación, una herramienta que permite formar ciudadanos íntegros al servicio de las comunidades ante los constantes retos y el papel integrador dese el conocimiento científico y la transferencia de las comunidades locales (...). Sin duda, el arduo trabajo que viene haciendo ORSU contribuirá al desarrollo de modelos pedagógicos incluyentes y propositivos de cara a los nuevos desafíos y retos que exige la sustentabilidad de las comunidades e instituciones.

Se concluye afirmando que la educación debería ser para el bien común, con graduados comprometidos hacia el desarrollo económico y social del país y con principios enfocados en la responsabilidad social y el aporte a las comunidades, expresó Mónica Isabel Palacios, coordinadora ORSU, Universidad de Antioquia. Después de estos encuentros de la comunidad educativa, se evidenció la necesidad de repensar la educación hacia un campo más humanista, donde no fueran preponderantes los modelos mercantiles que se habían venido implementando de acuerdo con los requerimientos internacionales.

Así mismo, Asociación Sindical de Profesores Universitarios (ASPU, 2012), expresó la inconformidad frente a la implementación de reformas en la Universidad Nacional de Colombia por parte de la rectoría de la universidad, donde se consideraba a la universidad en una línea homogeneizadora optando por un modelo único, es decir, la perspectiva del mercado; en últimas, la prestación de servicios, donde la universidad se comprendiera como una empresa eficiente, en el que la discusión de políticas académicas no era considerada, en conclusión, era una pérdida de autonomía y del sentido de lo público.

Según la ASPU (2018), en relación con el comunicado emitido el 22 de mayo 2018 por la asamblea de profesores de la UPTC, Sede Seccional Sogamoso, se pronunció frente a la reforma del Acuerdo 066 de 2005, en lo que respecta al aspecto curricular. En él se acordó rechazar los manejos “politiqueros” de algunos miembros del Consejo Superior, acomodando el organismo según su conveniencia. Asimismo, rechazar la propuesta de reforma curricular por estar inspirada en dinámicas economicistas más que académicas.

Lo anterior indicaba que las reformas principalmente pretendían modificar la orientación propia de la universidad en cuanto al currículo, los modelos, las orientaciones pedagógicas y hasta los discursos académicos, con el objetivo de un cambio de concepción de orden mercantilista que estuviera a disposición de las orientaciones de la empresa, sin contar la afectación sobre los presupuestos de la universidad que habían tenido que enfrentar.

Ejemplo de esto fue el Acuerdo 67 del 2002 de la UPTC, por el cual se adicionó una partida de \$6.353.534.006.64 al Presupuesto General de la Universidad, provenientes de recursos propios a propósito de:

Venta de bienes y servicios: \$5.983.517.580

Otros ingresos propios: \$370.016.426

Dicho ingreso, por decisión del Consejo Superior de la universidad, fue destinado para solventar los gastos de personal; eso significaba que en ese momento no se pudo generar recursos para otras necesidades de la universidad.

Bajo este panorama, la universidad estatal no tuvo más remedio que aceptar los planteamientos de las políticas educativas en lo que concierne a la participación en términos de competencia en el mercado universitario. Sin embargo, la reducción de costos y la negación a la gratuidad de los costos de matrícula, generaban que el acceso a la universidad para los grupos poblacionales con menos recursos fuera cada vez más limitado. Entonces, ¿en dónde quedaban las buenas intenciones de las políticas educativas cuando se hablaba de equidad para el acceso a la educación superior?

A partir de las reflexiones anteriores, considero que las políticas educativas y las directrices de los organismos internacionales constituían la manera en que iba a funcionar la universidad de años venideros. Por tal razón, era importante reforzar el pensamiento crítico, los movimientos estudiantiles, la conformación de la comunidad académica y los encuentros para el debate, para analizar los planteamientos que dichas políticas traían a la universidad, y cómo afectaban el quehacer educativo.

Así pues, los movimientos estudiantiles se conformaron como una posibilidad de coalición para fortalecer a la universidad y, sobre todo, a la universidad estatal. A propósito del tema, dos estudiantes de universidades públicas y privadas expresaron su punto de vista frente a los movimientos estudiantiles y el impacto de la financiación en la universidad.

En primer lugar, el entrevistado ⁷⁴⁵ de la Universidad Nacional de Colombia, manifestó que los logros del movimiento estudiantil habían sido diversos, entre ellos se encuentran la obtención de recursos para el funcionamiento, la investigación y la infraestructura de las instituciones públicas, frente a las políticas que debían implementarse o mejorarse. El entrevistado insistió en garantizar la participación de la comunidad universitaria en la planificación de la destinación de los recursos, la elección de las rectoras y rectores de cada institución, que el sistema de veeduría universitaria fuera más eficiente, el incremento de recursos

45 Comunicación personal, 2020. El entrevistado solicitó no publicar su nombre.

para el sostenimiento de las universidades, la ampliación de la cobertura a nivel nacional, el mejoramiento de la infraestructura, el aumento de profesionales con posgrado y el fortalecimiento de la investigación en los distintos ámbitos de la ciencia; garantizando así, no solo el acceso a la educación superior, sino unos altos niveles de calidad en la misma.

El entrevistado considera que el programa “Ser pilo paga” era una estrategia que permitía que muchos jóvenes accedieran a la educación superior y de calidad. Sin embargo, pensaba que estos recursos (que en su mayoría son destinados a universidades privadas) podrían ser aprovechados mucho mejor por las universidades públicas, y permitirían el ingreso de muchos estudiantes más que los que actualmente acceden a la educación superior con este programa. Él, como beneficiario del programa, señala que recibía un salario mínimo legal vigente por semestre para su sostenimiento académico.

Así pues, se puede concluir que los movimientos estudiantiles se conformaron como una estrategia importante para reforzar las discusiones en cuanto a la financiación de la universidad.

Asimismo, recalcan cómo un programa del cual habían sido beneficiados, como lo es SPP, les había traído grandes satisfacciones y no desconocían que el manejo del presupuesto para dicho programa no era el más adecuado, ya que, de acuerdo a sus opiniones, era una manera de privatizar la universidad.

Por su parte, la vinculación con la empresa no podía sustituir los discursos que se daban en la universidad. La integración con el sector privado se planteaba con el ánimo de que la universidad obtuviera recursos a través de la oferta de sus servicios, sin embargo, esto no debía generar un cambio de paradigma empresarial hacia los discursos educativos, sino que se debían fortalecer en función de sus propias realidades y condiciones particulares. La empresa debía ser el pretexto para incorporarse a las problemáticas reales de la sociedad, independientemente de los discursos que el campo mercantil había querido generar en la universidad.

La educación superior era un derecho, y el Estado debía ser garante del acceso de acuerdo a los méritos de los ciudadanos, en el marco de la equidad y con tendencia a la gratuidad. La educación superior debería preocuparse por el desarrollo de la personalidad, el respeto por los derechos humanos, en la paz, la democracia, la protección del ambiente, el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica. Así que era necesario la construcción de políticas específicas para que la universalidad se enfocara en el acceso a la educación superior para las poblaciones marginadas, los grupos étnicos, las personas en situación de discapacidad y la equidad de género (MEN, 2012).

De este modo, se podía apreciar cómo las políticas educativas requerían que la universidad pública tuviera que tener funciones y una administración similar a la de una empresa o una universidad privada. Por otro lado, quien gobernaba la universidad precisamente no sabía cómo funcionaba ni qué necesitaba porque no pertenecía como tal a la academia y, finalmente, el proceso neoliberal de la educación, que se hacía a través de la reforma educativa, producía cambios en la constitución de la universidad que ocasionaba un camino hacia un proceso privatizador, donde los afectados eran aquellos jóvenes que no disponían de otras opciones para el acceso a causa de sus ingresos. En este sentido, las políticas instan al acceso y el mejoramiento de la institución, sin embargo, el panorama que se evidenciaba era que estudiar costaba y la universidad estaba supeditada a unos planteamientos que estaban en concordancia con el mercado.

Percepciones sobre el proceso privatizador

El efecto de la privatización de la universidad surgió como consecuencia de la aplicación de las políticas educativas bajo un enfoque neoliberal. La perspectiva de la educación como una mercancía reducía la función y principios de la universidad estatal. De acuerdo a lo anterior, era importante que la universidad fomentara las capacidades de análisis y la capacidad crítica, porque era la única manera para que los jóvenes, la comunidad educativa y la sociedad en general analizaran los procesos de transformación a los que se estaba sometida la universidad.

Desde la perspectiva de la Unesco (1998a), las IES debían contribuir al aseguramiento del acceso a la educación superior, para las personas provenientes de los sectores sociales menos favorecidos, en lo que respecta la equidad social. Así, las instituciones tenían la responsabilidad de evaluar las demandas y necesidades de las sociedades latinoamericanas, teniendo en cuenta la diversidad de su población. La integración entre los programas de educación superior y los de ciencia y tecnología era imperante, lo que implicaba la organización de las estructuras académicas y de investigación científica, atendiendo las necesidades de toda la sociedad, en relación con el aparato productivo, social y privado.

La posición crítica que había caracterizado a la universidad estatal a partir del desarrollo de sus discursos, les permitió mantenerse a flote, al menos de manera parcial, en los procesos privatizadores. Frente al tema, la entrevistada 8⁴⁶, quien amablemente deseó compartir su opinión sobre el proceso privatizador dada su experiencia como docente y como miembro de un sindicato que especialmente había investigado esos procesos por años.

Docente de la Universidad de Málaga, universidad de carácter público, fundada en 1972 y que cuenta con unos 40.000 estudiantes. En ella se ofertan programas

46 Comunicación personal, 2020. La entrevistada solicitó no publicar su nombre.

de pregrado, posgrado, doctorado y másteres. Se caracteriza por la promoción de valores institucionales, fomento a la creatividad y la capacidad de innovación.

Según su conocimiento de la Universidad como estudiante y docente, mantenía una postura crítica frente a la crisis del financiamiento y la afectación que esto tenía para la realidad docente, la categorización de los profesores y el escaso respaldo del Estado frente a estas temáticas. La entrevistada dejaba claro que el Estado no tenía el interés de motivar la función docente a través de estímulos económicos, lo que evidenciaba la precariedad de su profesión. Con respecto a una alternativa dirigida a la redacción de artículos de divulgación, a partir de la participación en las conversaciones sobre el tema con expertos, profesores, estudiantes y administrativos, con el objetivo de que se reconociera y evidenciara la crisis y unas posibles soluciones en el marco de las

políticas públicas. De esa manera, era fundamental la conformación de comunidades en las universidades para la generación de propuestas y debates en torno a las problemáticas universitarias.

La importancia de la conformación de comunidades, como lo afirmaba la docente, era de vital importancia para el reconocimiento del problema, solo en la universidad se podían discutir las orientaciones de los organismos internacionales. Por ejemplo, el Banco Mundial (2000), afirmaba que, en la gran mayoría de los países en desarrollo, la educación superior enfrentaba problemas que dificultaban el crecimiento del sector. Debido al crecimiento de la demanda, era probable que el Estado y el sector privado, impulsaran la creación de instituciones de educación postsecundaria, lo cual perjudicaba al sector público en lo que respecta a la financiación y al sector privado considerado con fines de lucro.

Al referirse de la empresarización de la universidad, se evidenciaba la influencia del mercado en su funcionamiento. Según Ibarra (2005), la empresarización de la universidad tenía tres ejes de análisis: la identidad de la universidad como institución u organización mercantil, las funciones de la universidad como bien público o servicio y la organización de la universidad, como comunidad del conocimiento o corporación burocrática. Esto significaba que existía una nueva concepción de universidad, lo que a su vez implicaba la transformación de las comunidades académicas en términos de individualismo, competencia, administración y acumulación de riqueza. El autor señalaba que la crítica no se limitaba al uso de las técnicas administrativas en sí mismas, sino la aceptación de sus criterios de eficiencia y productividad: cuando la universidad funcionaba como si fuera una organización económica, se redefinía su naturaleza, finalidades y organización. Estos tres ejes de análisis para comprender la privatización de la universidad en América Latina, se relacionaban con los ciclos de la empresarización:

- a) La privatización a partir de que los estudiantes y sus familias cubran parte del costo educativo.
- b) La privatización a partir de que las políticas públicas motiven la expansión de la educación superior privada limitando el crecimiento de la universidad pública.
- c) La privatización a propósito de que la universidad pública funcione como una empresa. De esta manera, podemos afirmar que las consecuencias de dicho proceso, se traducían en la resignificación de la identidad de la universidad, la transformación de los modos de funcionar de las comunidades y la reducción del gasto público; así, la universidad estaba destinada a convertirse en una corporación burocrática al servicio del mercado, donde se intercambiara comercialmente el conocimiento.

En cuanto al ajuste del gasto público por parte de las políticas implementadas en América Latina, la educación superior durante las dos últimas décadas sufrió una significativa reducción de su presupuesto (Gentili, 2005). De acuerdo a la Unesco, así como la matrícula en las universidades incrementó el financiamiento público, también incrementó la distancia entre los países desarrollados y los países en desarrollo en temas como la enseñanza superior e investigación.

A lo que se puede señalar con este mecanismo de revisión de matrículas es que las universidades estatales, debido a su falta de recursos, estaban examinando los mecanismos para el incremento del recurso. Por otra parte, se dificultaba que el presupuesto estatal se canalizara a través de créditos estudiantiles en lugar de hacer una entrega directa a las universidades, lo cual ocasionaba un déficit de casi USD \$350 millones (BBC News Mundo, 2011).

Podemos afirmar que la universidad, bajo esta lógica de la privatización, estaba destinada a la adquisición y aplicación no solo de la lógica mercantil para la administración educativa, sino también se podía afectar los contenidos propios de la universidad al tener que adoptar conocimientos en términos de productividad o incluso afectar la calidad educativa en miras de la generación de un conocimiento instrumental y técnico. De acuerdo a Santos (2007), la situación privatizadora de la educación superior era diferente en cada país, así la concreción del sector privado tenía tres decisiones políticas:

Estancar la expansión del sector público a través de la crisis financiera; degradar los salarios de los profesores universitarios con el fin de forzarlos a buscar empleo parcial en el sector privado; actuar con una negligencia benigna y premeditada en la regulación del sector privado, permitiéndole que se desarrolle con un mínimo

de restricciones. Lo anterior significó la transferencia de recursos de la universidad pública para la universidad privada, situación que descapitalizó y desarticuló a la universidad pública. (p. 90)

En este sentido, la crisis de la universidad estatal provocó una apertura al sector privado. Desde una perspectiva favorable, el sector apoyó a la universidad estatal con recursos, pero lo que se podía evidenciar es que se estaban implementando ideologías y formas de proceder de la universidad estatal, para debilitarla en primer lugar con el tema financiero.

Según López (2008), cuando se afirmaba que las universidades públicas y privadas eran de servicio público, se hacía referencia a la privatización. Las IES de América Latina y el Caribe sufrieron el aumento de universidades o instituciones con fines de lucro, situación que iba en contra de los ideales de la universidad pública y de la universidad privada tradicional sin ánimo de lucro. La esencia de la universidad se concebía como un centro de pensamiento crítico, bajo el poder intelectual que la sociedad necesitaba para reflexionar, comprender y actuar. Los sistemas de educación superior debían generar mecanismos que permitieran la igualdad de oportunidades a todos los jóvenes que querían acceder a la educación superior, ya fuera en instituciones públicas o privadas, con el objetivo de que haya un retorno donde el joven regrese a la sociedad con su conocimiento, de acuerdo a su ubicación laboral.

En términos de privatización de la educación superior, los organismos financieros internacionales planteaban la participación de los particulares en los niveles medio superior, además de exigirle al Estado la restricción de la matrícula en las universidades públicas y el aumento de requisitos para el acceso a recursos que se asignaban por concurso. Esto significaba que el Estado, de manera gradual, iba reduciendo los rubros que no tuvieran relación con los salarios y gastos de la operación, así la privatización también estaba relacionada con la forma como destinaban el recurso público en cuanto a las demandas del sector productivo, lo que influyó para que la universidad se comportara en relación con el mercado (López, 2010).

La privatización como fenómeno produjo protestas y descontento por parte de la comunidad académica. A fin de impedir que la universidad fuera considerada con fines de lucro y que se viera obligada a competir, se dejaba de lado la concepción de educación como una inversión social para el bienestar general de la población. El crecimiento de la matrícula era el principal indicador para la medición de la educación. Se empleaba un lenguaje económico al hablar de los clientes potenciales y la realización de transacciones económicas en la que participaban las universidades e instituciones financieras para fomentar los créditos. De esta forma, en la universidad se generaba un mercado de consumo

con la apertura de productos y servicios, donde los estudiantes eran gerentes y emprendedores del conocimiento (Ibarra, 2012).

En este sentido, podemos afirmar que el futuro para la universidad pública presentaba dificultades en temas como la calidad, la libertad de cátedra, la investigación con requerimientos mercantiles, el fortalecimiento de la burocracia universitaria, el endeudamiento para el acceso y más dificultades que alterarían la operación de la universidad en términos de requerimientos sociales. Las motivaciones que formaban parte de la universidad habían cambiado, se habían transformado y se estaban adecuando a la era de la empresa universitaria.

Desde algunas posturas, la educación era un tema rentable y que contribuía a la formación del individuo. Desde la perspectiva de Verger (2013), la educación superior se consideraba como una de las formas de posicionamiento individual de los ciudadanos y, por esta razón, la educación superior era una inversión rentable para los Estados y para la sociedad. Esto tenía como consecuencia un incremento de la demanda, fenómeno que se había vuelto global, especialmente en Asia y América Latina.

El autor prosigue afirmando que los gobiernos tenían en mente la privatización de la universidad, ya que la educación superior se percibía como una inversión privada que tenía alta rentabilidad para los individuos. La privatización desde el punto de vista de las familias afectaba la posibilidad de acceso a los estudiantes de clases más bajas, mientras que, para el sector privado empresarial, era favorable en la medida que transitaba por los negocios, al tener resultados de investigaciones realizadas por la universidad.

La entrevistada 9⁴⁷ estudiante de la Universidad de los Andes, universidad de carácter privado, laico e independiente, fundada en 1948 por Mario Laserna Pinzón, Francisco Pizano de Brigard, Alberto Lleras Camargo y Nicolás Gómez Dávila y considerada como una de las más importantes del país. Cuenta con unos 18.700 estudiantes y ofrece programas de pregrado, especializaciones, maestrías y doctorados. Esta mencionaba que existía una diferencia en la producción de conocimiento entre universidades públicas y privadas, no había una integración de la universidad como tal, sino una diferenciación que afectaba a la universidad pública en lo que respecta a los programas implementados en el país, como ejemplo mencionó el programa SPP como programa bandera del gobierno del presidente Juan Manuel Santos.

La entrevistada consideraba que los dineros estaban mal manejados, en lugar de invertir en las universidades públicas, se privilegiaba a la universidad privada porque otorgaba mayor renombre a sus pregrados; los fondos eran distribuidos en

47 Comunicación personal, 2020. La entrevistada solicitó no publicar su nombre.

las universidades privadas que no necesitaban esa inyección de capital, mientras el presupuesto de las públicas se veía deteriorado disminuyendo la calidad e incentivando a la deserción.

Ella mencionó un caso cercano en el que un estudiante beneficiado con el programa “Ser pilo paga” se retiró y debía al ICETEX más de 100 millones de pesos. Según ella, algunas de las posibles causas de este problema se debían a la mala calidad en la educación pública, a la infraestructura, al menor número de estudiantes en el aula de clase y a la brecha de producción de conocimiento entre universidades públicas y privadas. Desde su perspectiva como estudiante de una universidad privada, se notaba que estaba consciente del manejo de los recursos, a pesar de que en la Universidad de los Andes obtuvieron la mayoría de los recursos del programa SPP.

La postura de la estudiante confirma que los recursos públicos han sido mal manejados. Al mencionar que existían diversos tipos de investigación entre universidades, según su carácter privado o público, y que la calidad de la educación se estaba deteriorando, no era ajeno a los discursos que planteaba la OCDE.

La promoción del SENA y otras instituciones de educación técnica y tecnológica como solución para el ingreso de los jóvenes a la educación; era algo que parecía estar orientado solamente hacia los jóvenes de estratos bajos, egresados de colegios públicos y que no habían podido ingresar a una universidad pública; quizá esta propuesta resultaba excluyente frente a las posibilidades de este grupo de población.

Para conocer un poco más de cerca la perspectiva de los formadores de la educación básica, se dialogó con dos profesores y el rector del I.E.D. Alfredo Iriarte, un colegio público de estrato 2, ubicado en el barrio Chircales, al sur de la ciudad de Bogotá, que cuenta con unos 2.500 estudiantes y 100 docentes. Esta institución se destaca por fomentar el liderazgo y la creatividad en torno a su comunidad.

De acuerdo con la entrevistada ¹⁰⁴⁸, quien estaba a cargo del área de Ciencias Sociales del colegio, afirmaba que los jóvenes no podían acceder a la educación superior, a pesar de que sus proyectos de vida implicaban la formación profesional. Además, quienes lograban ingresar tenían dificultades en su cotidianidad. Al mencionar el problema de financiamiento, ella mencionó el problema de la infraestructura, ya que no contaba con el mantenimiento oportuno y adecuado, como el caso puntual de los edificios de Bellas Artes y Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia. Debido a la falta de recursos económicos necesarios, no se podían llevar a cabo proyectos de investigación, lo cual situaba en desventaja a la universidad pública en comparación con varias universidades privadas.

48 Comunicación personal, 2020. La entrevistada solicitó no publicar su nombre.

De igual manera, había una escasa inversión, ya que no se consideraban las necesidades reales de cada institución de educación superior, como se evidenciaba con la desfinanciación de la formación en carreras de las Ciencias Humanas, lo cual se ve desdibujado con la perspectiva política hacia la rentabilidad, ya que las humanidades estaban perdiendo cada vez más posicionamiento en términos de investigación y duración. Frente al programa SPP, la docente afirmaba que favorecía el acercamiento social entre las poblaciones que se mantenían separadas y aisladas.

Para ella, era fundamental que se permitiera la participación de los estudiantes en igualdad de condiciones y que se reconociera la deuda histórica que a nivel económico se tenía con la universidad pública, con el objetivo de que se generara una mayor inversión para la universidad y de esta forma se pudieran acoger a un número mucho mayor de estudiantes.

Se podría afirmar que las discusiones y crisis universitarias no estaban alejadas de las preocupaciones de la educación media, aunque se generaban proyectos para aumentar las matrículas en la educación superior. Se observaba la preocupación por parte de los docentes de la educación pública frente a los jóvenes que no lograban ingresar a la universidad o a la formación técnica. Si bien había casos exitosos en sus respectivos colegios, no eran representativos en cuanto a la cantidad de estudiantes que se graduaban cada año. Además, la población “desocupada” expuesta a ser vulnerable, ya que pertenecía a un sector que no tenía las mejores condiciones, por lo que además de revisar los índices de matrícula había que pensar en los estudiantes que quedaban Según la OCDE (2016), una estrategia para la financiación de la educación superior tenía que incorporar el apoyo económico a las instituciones de educación técnica y tecnológica y al SENA:

En el 2013, el gasto estimado del SENA en educación superior fue aproximadamente equivalente al del ICETEX y representó cerca del 38 % de las transferencias nacionales a todas las instituciones de educación superior (MEN, 2015a). Esta generosa financiación le permite al SENA ofrecer educación con gratuidad de matrícula, lo cual hace que sus programas sean muy populares y ayuda a explicar su posición predominante en la prestación de formación educativa vocacional (con un 58 % de las matrículas). (p. 322)

El fortalecimiento financiero del SENA había contribuido al acceso de la educación superior para los grupos más vulnerables. La cobertura durante la última década en la educación superior fue importante, especialmente por la educación técnica y tecnológica. Sin embargo, en Colombia la tasa era baja comparada con los países desarrollados.

De acuerdo al CESU (2013), las universidades públicas son “entes universitarios autónomos, los cuales tienen personería jurídica, autonomía académica,

administrativa y financiera, patrimonio independiente, y pueden manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que les corresponden". En cuanto al presupuesto, se establecieron los medios para la financiación, de acuerdo a la Ley 1607, de diciembre de 2012, se dispuso una asignación de \$1.5 billones de pesos en el 2013, 2014 y 2015, correspondiente al 40 % del punto adicional del impuesto para la equidad CREE (Gobernación de Boyacá, 2017). Dichos recursos se concibieron como una fuente adicional para que las IES oficiales desarrollaran sus proyectos; las beneficiarias fueron 61 IES oficiales públicas.

El 10 de marzo del 2011, durante el gobierno de Juan Manuel Santos, se presentó la reforma a la Ley 30 de 1992, los puntos de debate fueron las estrategias de financiación de las universidades estatales, el fortalecimiento de la universidad privada para la cobertura y la incorporación del ánimo de lucro; la contraparte de la reforma consistía en que la matrícula debía ser gratuita y con educación de calidad.

Los estudiantes se rebelaron contra la reforma propuesta por el gobierno de Santos a finales de agosto, y lograron eliminar el proyecto de que las instituciones debían ser con fines de lucro en el sistema universitario colombiano. Desde el gobierno se afirmaba que la medida se necesitaba con el objetivo de incrementar la tasa de cobertura, que estaba por un 34 %, sin embargo, gracias a la movilización el proyecto desistió. Los estudiantes, por su parte, sostenían que la propuesta se dirigía al beneficio económico de las universidades y la privatización de la educación superior, dado que permitía que las universidades públicas se asociaran con empresas privadas.

Fue tanta la presión del movimiento estudiantil que, en noviembre de 2011, el presidente Santos retiró la reforma a la educación, según La Silla vacía (2011), Santos les dijo a los estudiantes que retiraba el proyecto a la reforma a la educación si levantaban el paro. De esta manera, el movimiento estudiantil hace un alto con una victoria. El presidente manifestó que había escuchado opiniones de estudiantes y congresistas que le pidieron retirar el proyecto, con esto Santos evitó una manifestación donde participarían unas 700.000 personas tan solo en Bogotá. Con este panorama, ya era una ganancia que eliminaran de la reforma el componente del ánimo de lucro para las universidades, con una participación por parte del sector privado en el sistema educativo. Por su parte, la ministra de Educación en el periodo (2010-2014), María Fernanda Campo, dijo que la reforma a la educación superior no contemplaba la privatización de las universidades públicas, la reforma buscaba la creación de alianzas público-privadas con el fin de llevar a cabo proyectos de investigación con el sector empresarial para la generación del conocimiento. De esta forma, los empresarios que se asociaran con las instituciones públicas no tendrían nada que ver con los programas ofertados, con los precios de las matrículas ni con la contratación de docentes. La ministra insistía en que eso no era privatizar, sino que se trataba de buscar recursos públicos

para que las universidades tuvieran soluciones financieras, ya que los recursos públicos no eran suficientes (El País, 2011).

La concepción de la universidad con ánimo de lucro era una consigna propia de la privatización, en la que las universidades podían hacer uso de su matrícula casi sin ninguna regulación y afectaba, en especial, a las universidades estatales.

El entrevistado 11⁴⁹, es un líder estudiantil de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, universidad estatal de carácter nacional, considerada como la universidad más importante del departamento de Boyacá, cuenta con unos 30.000 estudiantes, cuyo propósito fundacional estuvo orientado hacia la educación, la ciencia y la tecnología. Este afirmaba que la desfinanciación de la educación reducía las oportunidades de intercambio cultural en otros países, que los eventos desarrollados por algunas escuelas de educación tuvieran que hacerlos con bajo presupuesto y pocos conferencistas, la reducción del financiamiento de posgrados a pregrado y la disminución de las prácticas de profundización.

El entrevistado también señaló que el apoyo del Estado se generaba con la cualificación de las personas, la redacción de textos científicos, el financiamiento a proyectos con retorno social, la socialización y la visibilidad de becas de intercambios culturales y el seguimiento a los procesos educativos que dan las carreras.

Frente al programa SPP, afirmaba que, si bien ofrecía beneficios, la elección de muchos de estos becarios era ingresar a las universidades privadas, generando así, un gran problema de financiamiento estatal a la universidad privada, teniendo en cuenta los elevados costos en las matrículas y el desfinanciamiento al sector público.

Mientras que un semestre de psicología podría costar entre 6 y 10 millones de pesos en una universidad privada, en una pública podría costar aproximadamente 3 millones. En este sentido, lo que se le daba a un estudiante para su educación en universidad privada del programa “Ser pilo paga” podría financiar a dos o tres estudiantes en la universidad pública. Para él, la universidad pública era el centro de conocimiento en el que se ofrecía la posibilidad de no solo ser ejemplar académicamente, sino también de desarrollar la capacidad de reconocer las realidades macro del país, especialmente, para los estudiantes de clase media y clase baja, que representan una gran cantidad de la población del país.

Al permitir el ingreso del sector privado y aplicar el componente de ánimo de lucro, para el manejo de la educación en Colombia, el problema de la financiación para la universidad estatal habría sido aún más complejo, afectando principalmente el tema de las matrículas; ejemplo de esto fue lo sucedido en la UPTC.

49 Comunicación personal, 2020. El entrevistado solicitó no publicar su nombre.

Cuando se revisaron los parámetros para el cobro de matrículas aplicados desde 1994 para las diferentes facultades y programas, se evidenció que eran los mismos en cuanto a la cantidad de salarios mínimos mensuales vigentes, lo que indicaba que había una leve variación respecto al incremento que hace el Estado cada año, situación que se repitió entre los años 2013 y 2016. En 2009, las directivas de la UPTC contrataron un estudio con la Universidad Nacional de Colombia para obtener unos parámetros confiables para estimar el valor de la matrícula de los estudiantes de la universidad. Dicho estudio contribuyó a la privatización de la educación pública en la región (Lizarazo, 2016).

De acuerdo al periódico El Diario (2017), el rector Alfonso López Díaz afirmó, mediante el fallo del Consejo de Estado, que obligaba a la Universidad a generar una nueva metodología para el cobro de las matrículas, lo que requería que los estudiantes pagaran su matrícula de conformidad con un estudio socioeconómico. Por esta razón, el rector contrató a la Universidad Nacional de Colombia para que hiciera tal trabajo, dicha propuesta reveló que el valor mínimo de la matrícula era inferior a medio salario mínimo mensual vigente, la cual se aplicaría a los estudiantes que ingresaran el semestre siguiente. López Díaz afirmó que no se trataba de privatizar ni que la universidad dependiera de las matrículas,

Lo que pasa es que sí es un valor importante el que recibimos por efecto de matrículas y la idea es seguir manteniendo ese valor porque nuestros presupuestos están ya confeccionados de esa manera. Utilidades nunca tiene la universidad. La Universidad busca, es precisamente, que sus recursos satisfagan las diferentes necesidades que se tienen.

Esto sugería que la universidad debía asegurar el dinero de las matrículas, ya que los recursos del Estado no eran suficientes, una situación que había llevado a la universidad a solicitar créditos.

Por lo anterior, se expidió el Acuerdo 0025 del 2000, que autorizó al rector de la UPTC a solicitar un crédito con el Banco Ganadero de Tunja, para gastos de inversión, a propósito de la reparación del edificio de la Biblioteca Central de la Universidad, ya que los recursos financieros con los que contaba la Universidad no eran suficientes. Fue así como el Consejo Superior, en la sesión del 13 de junio de 2000, autorizó al rector para gestionar un crédito para obtener recursos por la suma de \$200.000.000.

De acuerdo con la Secretaría de Educación de Boyacá, en el 2009, el 96.5 % de los estudiantes estaban matriculados en establecimientos oficiales y el restante 3.5 % en establecimientos privados, por lo tanto, la gran mayoría de la población estudiantil estaba matriculada en instituciones públicas. Sin embargo, muchos estudiantes no pudieron acceder a la educación superior, situación que ocasionó desempleo e informalidad.

Tabla 19. Cobertura en educación superior – Boyacá - 2014

Capital	Población total	Matrícula pregrado oficial	Matrícula pregrado privada
Tunja	181.418	20.150	11.003
Duitama	111.804	6.008	797
Sogamoso	114.213	9.809	387
Resto de municipios	865.420	5.380	811
Boyacá	1.272.855	41.347	12.998

Fuente: MEN

Tabla 20. Matrícula por nivel de formación – Boyacá - 2014

Municipio	Técnica profesional	Tecnológica	Universitaria
Tunja	248	5.086	25.819
Duitama	3	1.578	5.224
Sogamoso	2	5.399	4.795
Resto de municipios	900	1.725	3.566
Boyacá	1.153	13.788	39.404

Fuente: MEN

Tabla 21. Matrícula Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2009-2018

AÑO	No. ESTUDIANTES
2009	2456
2010	2750
2011	3120
2012	2901
2012	3284
2014	3169
2015	3870
2016	4260
2017	3805
2018	3529

Fuente: SPADIES (2014)

Según los datos anteriores de las matrículas en Boyacá para el 2014, podemos inferir que, en primer lugar, predominaba la matrícula en IES oficiales respecto a las privadas; en segundo lugar, la formación universitaria tenía un amplio margen, respecto a la educación técnica y tecnológica, lo que nos llevaba a inferir que la educación universitaria tenía un mejor nivel en la región. Además, es posible

que la educación técnica y tecnológica no tuviera tanta acogida, debido a que no estaba tan fomentada aún por los gobiernos.

Por su parte, se podía apreciar que la matrícula en la UPTC había ido aumentando hasta 2016, sin embargo, había un descenso de unos 500 estudiantes hasta 2018 respecto a la matrícula del 2016, lo cual podría estar relacionado con la disminución de cupos debido a la falta de presupuesto.

Por otro lado, tenemos al entrevistado 12⁵⁰, estudiante de la Universidad de Antioquia, universidad de carácter público y la más importante del departamento de Antioquia, fundada en 1803. La universidad cuenta con unos 37.300 estudiantes en los niveles de formación de pregrado y posgrado y goza de gran reconocimiento en el país.

Él sentía como estudiante una privatización progresiva; el deterioro de la calidad educativa, la funcionalidad hacia el mercado y no hacia las necesidades sociales, el fortalecimiento de la universidad privada, la crisis de infraestructura, entre otros, eran factores que daban cuenta de la falta de apoyo para la universidad.

No estaba de acuerdo con que los dineros públicos financiaran lo privado, más bien, los recursos debían ser invertidos en la base presupuestal de las IES públicas; no solo se podía garantizar la educación a una persona, sino a muchas más con el mismo costo y con una mayor calidad.

Al referirse a los cambios en la universidad, insistió en la importancia de descongelar el presupuesto de las IES públicas. Para que hubiera una mejora significativa, las acciones debían gestionarse en: la existencia de garantías para el libre desarrollo del conocimiento, la financiación adecuada, el ICETEX debía facilitarle al estudiantado la posibilidad de ampliar sus estudios en otras latitudes, sin que eso implicara que el estudiante tuviera que pagar de manera infinita dicho auxilio.

Los estudiantes entrevistados se mostraban preocupados por el manejo de los dineros públicos en pro de la universidad privada. Como estudiantes de universidades públicas sentían de manera más directa las consecuencias de la falta de presupuesto de la universidad y manifestaban una postura crítica frente a los programas que había diseñado el gobierno para financiar la educación, entre estos, el manejo de los dineros públicos. Esto había provocado que la universidad estatal se viera obligada a buscar otras fuentes de financiación para solventarse, en relación con la oferta de servicios.

50 Comunicación personal, 2020. El entrevistado solicitó no publicar su nombre.

Los entrevistados manifestaron su preocupación por el carácter financiero del ICETEX. Aunque en nuestro país el ICETEX había brindado beneficios a una cantidad importante de estudiantes, no era posible ignorar que su calidad de “banco” le había quitado posibilidades a la población vulnerable, ya que, al contar con esta característica, la posibilidad de acceder era limitada a propósito de los requisitos exigidos.

La relación de los oferentes privados y la universidad se manifestaba en tensiones que agobiaban a la universidad estatal frente a sus prácticas. El hecho de que el sector privado incursionara en la universidad, podría generar la pérdida de identidad, el cambio en los contenidos, la afirmación de la concepción de educación como un servicio y la pérdida de autonomía; factores que claramente alteraban las orientaciones que había construido la universidad a través del tiempo. Para la UPTC esta discusión no estaba tan alejada de sus acciones. De acuerdo al Plan de Desarrollo Institucional 2015-2018, se debía consolidar la relación sector productivo-Estado- Universidad-Sociedad, mediante la creación de comités en donde intervinieran los representantes legales de las diferentes empresas, universidades, gobernadores y alcaldes, con el fin de construir estrategias para acceder a recursos por medio de la presentación de proyectos, a propósito de la innovación y la búsqueda de soluciones para los problemas regionales, en el marco de la política investigativa de la Universidad (López, 2014).

En este sentido, la universidad, además de dirigir sus esfuerzos hacia la formación de ciudadanos que tuvieran una responsabilidad social por su país, estaba preocupada por articularse con la empresa. La implementación de políticas educativas funcionaba bajo los parámetros mercantiles, tendían a transformar las misiones y visiones de las universidades para cumplir las normativas que se aplicaban en los países. Para el caso de la UPTC, la incursión del sector productivo en su misión no debería implicar la pérdida de su identidad y de sus fundamentos.

A propósito de la diversificación de la financiación, en la UPTC se debatió sobre el nuevo modelo de cobro a favor de las familias boyacenses. Durante la sesión del Consejo Superior Universitario, el gobernador de Boyacá estableció que se contemplaba que el valor de la matrícula para todos los programas de pregrado se determine

Teniendo como base el 3.5 % del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente. Por ejemplo, el valor mínimo que los estudiantes tendrían que pagar por semestre es de 77.460 pesos, el promedio es de 387.300 pesos y el máximo aproximadamente de 3 millones 800 mil pesos. Con este, si se le aplicara al 100 % de estudiantes activos, al 88 % de los mismos se les reduciría el costo notablemente y a cerca del 12 % se les aumentaría [sic].

La propuesta seleccionada requería más fuentes de recursos, pero es equitativo y justo, donde los estudiantes de más bajos recursos pagarán menos por la matrícula (Gobernación de Boyacá, 2017). Frente al asunto de la desfinanciación de la UPTC debido a la propuesta seleccionada y asumiendo que el 14 % de los ingresos de la universidad dependían de las matrículas, el gobernador afirmó que desde la gobernación se destinaría un mayor presupuesto y que se asignarían recursos a partir de la venta de acciones de la administración departamental en Acerías Paz del Río. El gobernador firmó: “Estudiantes y familias boyacenses no deben ser los responsables del sostenimiento de la universidad. El gobierno nacional debe responder por su financiación. Además, la universidad debe hacer esfuerzos, ahorrando en contratación y en funcionamiento”⁵¹.

La falta de apoyo gradual en temas financieros para la universidad estatal, había sido consecuencia de las políticas que favorecían a la privatización. Situaciones como la oferta de servicios, el diseño de investigaciones que beneficiaban al sector privado y el fomento de carreras de orden económico, provocaban un cambio de paradigma de la universidad hacia componentes de orden mercantilista.

El efecto privatizador de la universidad estatal podría causar problemas en dos aspectos: por un lado, que los estudiantes con menos recursos y que aspiraban a ingresar a la universidad pública por sus costos, estuvieran condenados a tomar la educación técnica y tecnológica como única opción y, en segundo lugar, que la universidad estatal perdiera el rumbo frente a los objetivos institucionales con que fue fundada.

Esto es una prueba de que, a largo plazo, se reafirma que la educación no era un derecho, sino una opción que solo se configuraba para unos de acuerdo con su lugar de procedencia. Lo que nos lleva a afirmar que la educación era para las élites y para los arriesgados que acudían al endeudamiento como una opción, debido a la expectativa que generaba la posibilidad de estudiar.

Las voces sobre la financiación de la educación superior

La crisis de la universidad estatal a causa del presupuesto implicó que la universidad se transformara. La apertura a una nueva concepción de universidad bajo la línea del mercado y el comercio, impulsó a la construcción de orientaciones que permitieran a la universidad integrarse con los requerimientos sociales y económicos de otra manera.

El Banco Mundial (1996) afirmaba que las medidas adoptadas para mejorar la eficiencia del gasto público en educación no eran suficientes. Algunos países habían optado por reasignar los gastos públicos a la educación en lugar de

51 Comunicación personal, 2020. El entrevistado solicitó no publicar su nombre.

destinarlos a otras actividades que financiaba el Estado. Otros países dentro de sus políticas macroeconómicas habían encontrado mecanismos para incrementar los ingresos del gobierno, con el objetivo de tener más fondos para la educación y otros, incrementaban los gastos en educación con fondos privados.

La posición del Banco Mundial se caracterizaba por proponer soluciones que requerían la adquisición de préstamos tanto para los principios organizacionales y no del todo sociales; no se observaban proyecciones frente a los endeudamientos que ambas partes podrían tener, además de que no había una garantía frente a la solicitud de un préstamo.

Desde la perspectiva de la Unesco (1998a), había tres consideraciones a propósito del funcionamiento de la universidad. En primer lugar, mejorar el uso de los recursos, racionalizando y controlando los gastos a través de los resultados; en segundo lugar, el énfasis de los niveles de enseñanza dependía de los requerimientos de las regiones, jerarquizando la necesidad de técnicos, formación especializada de las empresas, y la investigación; en tercer lugar, se tenían en cuenta dos finalidades para las reformas institucionales: integración (fortalecimiento de los países en términos de la equidad) y descentralización (desarrollo de autonomía y pertinencia de los establecimientos para la ejecución de los recursos). En términos globales, las medidas buscaban que la universidad se constituyera como una entidad más sólida y con miras a tener una mejor gestión.

En este sentido, el significado de la universidad parecía estar en dos vías; por un lado, se buscaba una universidad que, a nivel administrativo – operativo, se ajustara a las dinámicas empresariales y organizara sus procesos, de acuerdo a unos resultados esperados en términos de calidad. Por otro lado, la universidad debía encargarse de la formación de un ser humano crítico frente a la dinámica social, garantizando procesos de formación, en el campo investigativo y de producción, exigencias que se daban en el marco de la ausencia de presupuesto.

El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la Unesco afirmó que la crisis en el financiamiento de la educación se debió al incremento a largo plazo de los costos unitarios, los costos globales que implicaban la demanda de acceso a la enseñanza secundaria y superior, el costo de las becas y de los subsidios a los estudiantes de la enseñanza superior y la ineficacia en el manejo de los recursos (Calcagno, 1997).

En este orden de ideas, el Banco Mundial (2000) aseguró que el financiamiento privado reducía la carga presupuestal y que los costos de la educación superior fueran destinados a las personas beneficiadas. Para las instituciones privadas sin fines de lucro, los ingresos provenían de donaciones privadas, las cuales se destinaban a las actividades de la docencia o la investigación. Así mismo, las universidades establecían mecanismos para la interacción con las comunidades

que las sustentaban: “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” (pp. 63- 67).

En este sentido, la participación de la universidad con la empresa era imperante, pero en especial para la universidad estatal, ya que el problema se generaba cuando la empresa priorizaba sus exigencias por encima de la universidad; por ejemplo, en el manejo de los recursos y en la forma en que se debía enseñar.

Respecto a la relación de la universidad y la empresa, tenemos la opinión de la entrevistada 13⁵², docente de la Universidad Complutense de Madrid, universidad de carácter público, y una de las más importantes de España, fundada en 1822. Esta fomenta una formación integral y crítica a propósito del acercamiento con la sociedad y el entorno productivo.

Reconocía la importancia de vincular la empresa en los escenarios educativos, ya que afirmaba que la formación en la universidad debía estar orientada a las necesidades y requerimientos de la empresa para que así se evidenciara un crecimiento económico, a partir de las asesorías por parte del sector educativo al sector empresarial y que esto, de alguna manera, apoyara la obtención de recursos para la universidad. Consideraba que la relación entre universidad – empresa, es necesaria para el desarrollo de las regiones, por lo que, bajo su perspectiva, era una iniciativa que debían respaldar las universidades.

Frente a la relación con sus estudiantes, ella fomenta su permanencia en la universidad para que trabajen para mejorar su país. Mencionó que los estudiantes de Ciencias Humanas, en la facultad donde ella se desempeña como docente, la mayoría de las veces están motivados en terminar su carrera. Lo anterior revela otro punto de vista frente a la obtención de los recursos de las universidades, una visión que fomenta la integración empresa – universidad.

Bajo la consideración de un mal manejo de los recursos se sumaba la reducción del gasto público en educación, lo que desbordaba la problemática de financiación de la universidad. Durante la década de los años ochenta se redujo el gasto público en educación en los países latinoamericanos, lo que desmejoró la calidad de la enseñanza pública. De esta forma, los grupos sociales de ingresos altos y medios se dirigieron hacia la enseñanza privada. Para la crisis del financiamiento de la educación se plantearon opciones, de acuerdo a Calcagno (1997)

52 Comunicación personal, 2020. La entrevistada solicitó no publicar su nombre.

El aumento de los recursos o la disminución de la cobertura y calidad de la enseñanza; el aprovechamiento más eficiente de los recursos, incluyendo la distribución de fondos dentro del sector educación; y el grado de financiamiento del servicio público educacional por los usuarios o por el sistema fiscal.

La pertinencia de la educación superior debería medirse de acuerdo a lo que la sociedad espera de las instituciones y su función. El problema de la masificación de la educación superior era una tendencia que se observaba en los países industrializados y que no tenía marcha atrás. En 1995, el índice de matrícula en las regiones desarrolladas era del 60 % y en América del Norte del 84 %; en los países en desarrollo entre 1960 y 1995, han pasado del 1.8 % al 8.9 %. El número de estudiantes de este nivel de enseñanza en este mismo período se había multiplicado por once, siendo los índices de crecimiento muy superiores a los de los países desarrollados (Unesco, 1998a). La misión de la enseñanza superior estaba relacionada con el desarrollo de habilidades para la adaptación a las evoluciones económicas, en función de la cohesión social y la democracia en el respeto por los derechos humanos (Trimiño y Amézquita, 2018).

La masificación de la educación superior había tenido su mayor impacto en los últimos dos decenios. De acuerdo a CINDA (2003), la educación se había vuelto masiva y se evidenciaba una diferenciación institucional; con la participación del sector privado, se había reducido el aporte fiscal de carácter institucional, y se modificó el financiamiento de los sistemas. A partir de 1998, la educación superior fue una de las políticas públicas más importantes de los países, a propósito de la formación de recursos humanos para el aumento de la competitividad internacional y en procesos de globalización e internacionalización, donde el conocimiento hizo parte del desarrollo social.

Lo que se esperaba del proceso educativo en el nivel superior era una formación crítica, dirigida a buscar la verdad y a la investigación, adaptación al medio, ciudadanos que vivieran la democracia, que se movieran en el campo de las competencias, comprensión de nuevas lógicas y demostración de resultados a la sociedad (Unesco, 2004b). No obstante, lo que se esperaba de la universidad a nivel económico estaba relacionado con la rentabilidad.

Una de las funciones de la universidad era la de cuestionar, cuestionar el progreso, la ciencia, la tecnología, se requería el fortalecimiento de la multidisciplinariedad, la interdisciplinariedad y transdisciplinariedad. En la universidad debía primar el pensamiento, la sabiduría y la formación de ciudadanos que enfrentaran sus problemas. De acuerdo a la Unesco (2004), la universidad no tenía como misión resolver todos los problemas de la sociedad. Sin embargo, una imagen de la sociedad en el futuro podía ser clave para encontrar las pistas nuevas y el camino para las respuestas a los interrogantes e incertidumbres, dentro de los cuales se hacía urgente buscar el nuevo modelo de la educación superior.

Se observaba que, cuando el financiamiento privado era dispuesto por las familias y era proporcional a la calidad de la educación que recibían los hijos, la brecha en logros educacionales por estrato social tendía a incrementarse en lugar de reducirse. En este sentido, podemos afirmar que, en temas como la equidad, las acciones estaban muy alejadas de la realidad, dado el acceso tan desigual a la educación.

Para referirnos a una concepción de la universidad en cuanto a su papel en la sociedad, Boaventura (2005) afirmaba que:

La universidad se relaciona con el proyecto de nación. El sentido público y cultural de este proyecto y su viabilidad, dependen de la capacidad nacional para negociar, de manera calificada, la inserción de la universidad en los contextos de transnacionalización. En el caso de la universidad y de la educación en general, esa cualificación es la condición necesaria para no transformar la negociación en un acto de rendición y con él, el fin de la universidad tal como la conocemos. No habrá rendición si existen condiciones para una globalización solidaria y cooperativa de la universidad. (p. 95)

En consecuencia, la universidad debería tener en cuenta su estatuto, su origen, su sentido público; era necesario un acompañamiento que no permitiera desvirtuar las condiciones de la universidad, como la habíamos conocido con sus propósitos académicos y necesarios para el acto investigativo, social y académico pensado en la comunidad como un campo de colectividad.

Siendo una problemática preponderante la crisis fiscal de la universidad a propósito de los problemas financieros, la CEPAL (2011) afirmaba que, para hacer frente a la crisis financiera en América Latina y el Caribe, no se debía aplicar el ajuste fiscal, haciendo un recorte de los gastos sociales y restricción monetaria y crediticia, pues esto tenía consecuencias económicas, sino que se debería fortalecer el gasto público así como apoyar a los sectores vulnerables con el uso del poder político del aparato burocrático del Estado y de los recursos fiscales.

La CEPAL (2011) continúa afirmando que la venta de servicios era una motivación económica para las universidades, que permitía la diversificación de sus fuentes de financiación y la relación con la empresa, fomentando una actualización de su desarrollo tecnológico, la obtención de servicios y la solución de problemas específicos. Asimismo, la CEPAL afirmaba que esta posición era válida mientras no se afectara la autenticidad de la universidad, es decir, la reducción en términos de transacciones y que no tuviera un sentido relevante para la institución de educación superior.

La financiación de la educación en América Latina estaba relacionaba con el contexto social y económico de los países. Según la Unesco (1998a), se debía

tener en cuenta la estructura del gasto de acuerdo a: los tipos de enseñanza, los recursos asignados de acuerdo al sistema fiscal, la diversificación de las fuentes de financiamiento, los estilos educativos, la función que se le atribuye a la educación y a las políticas pedagógicas. “Una de las finalidades de la educación es la constitución y la difusión a toda la sociedad de un sistema de referencias morales que la cohesione y que le sirva de punto de referencia en la complejidad del mundo moderno”. Esto significa que los individuos podían desarrollarse a nivel intelectual y estar en el sistema productivo, pero las tasas privadas de rentabilidad eran más elevadas que las sociales, principalmente en el nivel universitario.

La masificación en la educación superior ratificó a la educación como un servicio. La idea de que la educación fuera un sistema lineal y que se podría replicar bajo una lógica del mercado académico funcionaba prácticamente como una paradoja, en la cual la educación no tenía salida ni otros medios, porque no era posible estar alejada del modelo de educación que funcionaba a nivel global.

A propósito de evaluar dicha situación en nuestro país se constituyó la Comisión de vicerrectores administrativos y financieros de siete universidades públicas, donde se elaboró un documento titulado: *Revisión de la financiación con recursos de la nación para las universidades públicas*, cuyas discusiones surgieron en dos vías: por un lado, el reconocimiento de los gastos adicionales de las universidades públicas de conformidad con la normativa expedida después de la Ley 30 de 1992 en relación con los gastos de funcionamiento y, en segundo lugar, la actualización de los aportes de la nación en un porcentaje equivalente al IPC más: 5.5 % representado en la cualificación docente y gastos de personal por docentes temporales para el cumplimiento del desarrollo misional.

Dicha propuesta se puso en conocimiento del presidente Álvaro Uribe Vélez a finales de 2008 por parte de los rectores del Sistema Universitario Estatal, SUE. El presidente propuso que se ajustara el rubro destinado a las universidades públicas en el presupuesto de 2010.

A pesar de lo anterior, se evidenció que el proyecto de presupuesto 2010: *“Sostenibilidad de la inversión en medio de la crisis”*, que fue presentado el 29 de julio de 2009 por el ministro de Hacienda y Crédito Público a las comisiones tercera y cuarta de la Cámara de Representantes por un valor de \$148,3 billones; definía que las transferencias a las universidades públicas, en concordancia con la Ley 30 del 92, se incrementaran en relación con la inflación esperada para 2009. El desconocimiento de la solicitud de los rectores ocasionó que el profesor Danilo Reinaldo Vivas, presidente del SUE, afirmara la intención de dirigirse al congreso para analizar el tema. Tal situación dio cabida a un anuncio por parte del gobierno el 20 de octubre, donde se aprobaban

millones de pesos en el presupuesto de 2010 con el fin de fortalecer el presupuesto de las universidades públicas. Este anuncio reveló que el presupuesto nacional podría modificarse por un proceso político, pero se debía tener en cuenta tres factores en esta disposición:

No se deben confundir las transferencias para las universidades con los presupuestos asignados a instituciones como Colciencias o el ICETEX. Segundo, porque los recursos que le llegaban al ICFES para cuestiones de fomento, y que ahora les llegarán a estas, eran detraídos del presupuesto de las universidades, por lo que no se trata de un aumento, sino de dejar de hacer un descuento. Tercero, porque es una solución coyuntural que no responde a la problemática estructural del financiamiento.

Esto demuestra que las soluciones por parte del gobierno se generaban en un entorno de presión, como si la educación no fuera una prioridad, se reaccionaba casi con paliativos a las exigencias y necesidades de la universidad, soluciones que solo cubrían parte de las deudas pasadas o los gastos de funcionamiento.

La Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN, 2011) propuso una reforma del sistema de la educación superior, en la que la idea central del documento era que la esta debía ser considerada como bien público y un derecho. Se definieron cinco postulados con el fin de orientar el pensamiento de la universidad colombiana, frente a la educación superior y a su normatividad:

- El sistema de educación superior es complejo, múltiple, variado, diferenciado e interrelacionado.
- La tipología de las instituciones de educación superior es una consecuencia de las diferentes funciones del sistema.
- La Universidad es una institución de educación superior, con notas misionales distintivas, que fundamenta su autonomía en la consolidación de comunidades académicas.
- La acreditación es voluntaria; en consecuencia, no puede operar como un mecanismo de diferenciación jurídica de las instituciones de educación superior.
- Al considerar y reconocer la educación superior como bien público, el servicio educativo deberá ser ofrecido por instituciones estatales y privadas sin ánimo de lucro.

Los demás postulados del documento hacían referencia a: analizar los principios, la autonomía, la construcción del sistema de la educación superior, el fomento

y el aseguramiento de la calidad, la investigación y los posgrados, la financiación de la educación superior, la extensión universitaria, la internacionalización y el bienestar universitario.

En general, el documento presentaba consideraciones en cuanto a la educación superior como un derecho y un bien público que se debía garantizar a todos los ciudadanos. Se consideraban los principios institucionales en cuanto al bienestar de los ciudadanos, donde la universidad debía ser reconocida por sus libertades académicas y libre de paradigmas que distorsionaran su ejercicio académico en temas como la investigación, la cual debía contar con el financiamiento apropiado. A propósito del crecimiento que había tenido la universidad estatal por la compensación financiera, se afirmaba que esta situación no podía ser indefinida ni sustituir el papel del Estado como financiador de la educación superior.

Por su parte, las universidades estaban sometidas al Acto Legislativo 012, que en principio afectaba todo el tema del situado fiscal y las transferencias de la nación a los entes territoriales. Además, se planteó un cambio frente a la valoración de los presupuestos de funcionamiento de las entidades. Por un lado, se asignaron los presupuestos con base en el promedio de los últimos cuatro años, lo cual no excedería la cifra del crecimiento de los ingresos corrientes de la nación y, por otro lado, cualquier reforma al proyecto se haría con base en el IPC esperado, el cual se consideraba como parte de las transferencias que iban a una única bolsa y los departamentos o municipios destinarían dichas transferencias a la educación o a la construcción de una carretera, en este sentido, se perderían las transferencias a la educación superior. Al eliminar el Artículo 86, tal y como lo planteaba el Acto Legislativo 012, la nación dejaría de lado sus responsabilidades en lo que respecta al financiamiento de la educación superior.

Sin embargo, de acuerdo al MEN (2001) este acto legislativo no tenía nada que ver con la desfinanciación de la universidad estatal, sino que iba a reconocer el sobre costo del situado fiscal, además de mejorar la eficiencia en la distribución de los recursos, lo que contribuía a la organización de la educación.

El autor continúa comentando que la política buscaba que las universidades obtuvieran sus propios recursos. En el gobierno del presidente César Gaviria se orientó que las universidades deberían impulsar acciones en cinco años para alcanzar el 30 % de su presupuesto, teniendo en cuenta que en aquella época las universidades estaban entre el 6 % y el 8 %, no existía otra forma más para evitar el colapso que la venta de servicios.

De acuerdo al pliego de peticiones, en el Capítulo III en donde se hablaba de las políticas en educación superior (ASPU, 2019a), se solicitó una mayor participación en la definición de la política de educación superior y, en particular, la política de financiación de la educación superior estatal, donde se elaboraran los proyectos

de la reforma a la Ley 30 de 1992. De este modo, se planteó debatir sobre las siguientes propuestas:

- Incorporar el rubro de funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior Estatales, los recursos aprobados en la reforma tributaria de 2016 (Ley 1819 de 2016, Arts. 102 y 184, para incrementar la base presupuestal de cada institución.
- Incrementar la base presupuestal de las universidades con recursos provenientes de la negociación de la mesa de diálogo con el Acuerdo del 14 de diciembre de 2018, los cuales son insuficientes para la superación del déficit presupuestal.
- Se propone que el aporte por estudiante al año para las IES estatales a partir del año 2019 no sea inferior a seis salarios mínimos mensuales vigentes. (p. 5)

Así es, dicha asociación, en su preocupación por la financiación de la educación superior, manifestaba su intención de orientar algunas propuestas que pudieran permitir el mejoramiento de la universidad estatal y la situación de los docentes y estudiantes, quienes vivían la situación a diario en los respectivos campus universitarios.

Según la ASPU (2019b), se hizo evidente una declaración política por parte de docentes catedráticos y ocasionales: la cuarta asamblea nacional de profesores de cátedra y ocasionales de las IES públicas, celebrada entre el 28 y el 30 de noviembre en Cali. En ella se redactó un documento cuyos planteamientos indicaban que:

- Respaldan el paro que inició el 21 de noviembre, en donde se demuestra el inconformismo frente a la exclusión por parte de los gobiernos, a propósito de la implementación de políticas bajo el modelo neoliberal.
- Se solicita la formalización laboral docente a propósito de mejorar las condiciones laborales de profesores catedráticos y ocasionales.
- Se exige el cumplimiento de acuerdos del pasado 14 de diciembre del 2018 en el Marco de la Mesa de diálogo relacionados con los recursos adicionales para la formalización gradual de los profesores catedráticos y ocasionales.
- Evitar el cierre de las universidades para que la comunidad universitaria participe de las jornadas establecidas en el paro nacional, generando las garantías laborales y académicas necesarias.
- Solicitar a la comunidad universitaria, padres de familia y sociedad en general para que participen en el paro nacional.

La participación de los profesores, los estudiantes, la comunidad y la sociedad en general en debates y encuentros para debatir temáticas en torno a la universidad son fundamentales. A pesar de que los gobiernos actuaban bajo disposiciones internacionales, continuaba siendo importante la visión de los expertos a nivel nacional para la construcción de alternativas que tuvieran en cuenta las necesidades de la universidad estatal.

La falta de presupuesto de la universidad estatal afectaba la infraestructura, la investigación y el pago de los docentes; desde la perspectiva de estudiantes de la universidad pública se pueden apreciar puntos de vista frente al problema.

La entrevistada 14⁵³, estudiante de la Universidad del Tolima, universidad de carácter público con sede principal en Ibagué, capital del departamento del Tolima, fundada en 1945. La universidad cuenta con unos 20.000 y ofrece programas tecnológicos, pregrado, posgrado, en modalidad presencial y a distancia en diferentes regiones del país. Ella señalaba que el impacto de la desfinanciación había sido muy grave, ya que muchos estudiantes habían perdido la oportunidad de estudiar debido a la mala administración que le dan al dinero que está presupuestado para la educación.

Personas excelentes por falta de recursos dejaron de brillar justamente debido a la falta de apoyo del gobierno, el Estado no se preocupaba realmente por las necesidades del estudiante. Por otra parte, valoró el programa SPP afirmando que le parecía muy bueno, ya que los estudiantes tenían una motivación para seguir estudiando. No tenía muy claro que beneficios se manejan frente al recurso público, mencionó que era necesario proporcionar más oportunidades de estudio, más cupos y más sedes para todas las personas que lo necesiten. Consideraba que el cambio debía iniciar con un gobierno justo y pensante, comenzando con entidades como el ICETEX, ya que mencionaba que su prima estudió administración de empresas gracias a dicha entidad, pero que tuvo dificultades debido al alto interés que manejaba.

A partir de las anteriores afirmaciones, podemos decir que los estudiantes habían sido testigos de la ausencia de recursos en la universidad estatal, lo cual evidenciaban cuando notaban que el déficit presupuestal de la universidad, afectaba la educación que estaban recibiendo. Insistían en la importancia de abrir más cupos para aquellas personas que se encontraban fuera del sistema educativo y mostraban su preocupación por el manejo de los recursos públicos. Además, se notaba una fuerte posición política contra el no reconocimiento del Estado, independientemente de su condición de estudiantes de universidad pública o privada, tenían posiciones muy marcadas frente a los mecanismos e irregularidades que se presentaban en los gobiernos.

53 Comunicación personal, 2020. La entrevistada solicitó no publicar su nombre.

Tabla 22. Ejecución de gastos de funcionamiento, 2013-2017 - Universidades públicas

UNIVERSIDAD	EJECUCIÓN GASTOS DE FUNCIONAMIENTO				
	No incluye operación comercial - cifras en millones de pesos				
	VIGENCIA	VIGENCIA	VIGENCIA	VIGENCIA	VIGENCIA
	2013	2014	2015	2016	2017
Universidad Nacional de Colombia	774.443	814.035	852.038	930.507	1.024.297
Universidad de Antioquia	346.326	367.707	436.341	455.683	491.824
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	150.577	159.406	175.124	190.060	205.236

Fuente: Vicerrectoría Administrativa y Financiera, UTP - Comisión Técnica de Vicerrectores Administrativos y Financieros SUE. Información suministrada por las universidades estatales con fecha de corte: julio de 2018.

Nota. La información de gastos de funcionamiento en esta tabla no incluye los gastos de comercialización de servicios de docencia, investigación y extensión (administrados bajo la cuenta de operación comercial).

Tabla 23. Incremento anual en la ejecución de gastos de funcionamiento, 2013-2017 - Universidades públicas

UNIVERSIDAD	% INCREMENTO EN EJECUCIÓN DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO				
	No incluye operación comercial - cifras en millones de pesos				
	VIGENCIA	VIGENCIA	VIGENCIA	VIGENCIA	
	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	PROMEDIO
Universidad Nacional de Colombia	5.11 %	4.67 %	9.21 %	10.08 %	7.27 %
Universidad de Antioquia	6.17 %	18.67 %	4.43 %	7.93 %	9.30 %
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	5.86 %	9.86 %	8.53 %	7.98 %	8.06 %

Fuente: Vicerrectoría Administrativa y Financiera, UTP - Comisión Técnica de Vicerrectores Administrativos y Financieros SUE. Información suministrada por las universidades estatales con fecha de corte: julio de 2018.

Tabla 24. Ingresos universidades públicas por concepto de transferencias de la nación - vigencias, 2013-2017

UNIVERSIDAD	TRANSFERENCIAS DE LA NACIÓN PARA FUNCIONAMIENTO E INVERSIÓN				
	Información en millones de pesos				
	VIGENCIA	VIGENCIA	VIGENCIA	VIGENCIA	VIGENCIA
	2013	2014	2015	2016	2017
Universidad Nacional de Colombia	763.644	788.946	822.083	880.461	974.209
Universidad de Antioquia	306.365	315.685	319.537	333.152	390.170
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	112.911	120.345	122.080	131.564	146.476

Fuente: Vicerrectoría Administrativa y Financiera, UTP - Comisión Técnica de Vicerrectores Administrativos y Financieros SUE. Información suministrada por las universidades estatales con fecha de corte: julio de 2018.

Tabla 25. Ingresos universidades públicas por estampilla Universidad Nacional de Colombia y demás universidades públicas de Colombia - Vigencias 2015-2017

UNIVERSIDAD	INGRESOS POR ESTAMPILLA NACIONAL Y DEMÁS UNIVERSIDADES PÚBLICAS		
	Información en millones de pesos		
	VIGENCIA	VIGENCIA	VIGENCIA
	2015	2016	2017
Universidad Nacional	35.000	35.000	50.436
Universidad de Antioquia	1.146	508	2.037
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	1.114	638	1.290

Fuente: Vicerrectoría Administrativa y Financiera, UTP - Comisión Técnica de Vicerrectores Administrativos y Financieros SUE. Información suministrada por las universidades estatales con fecha de corte: julio de 2018.

Tabla 26. Ingresos por concepto de matrícula en programas de pregrado de las universidades públicas - Vigencias 2013-2017

UNIVERSIDAD	INGRESOS POR MATRÍCULAS EN PREGRADO			
	Información en millones de pesos			
	VIGENCIA	VIGENCIA	VIGENCIA	VIGENCIA
	2013	2014	2015	2017
Universidad Nacional	44.810	59.229	63.774	92.351
Universidad de Antioquia	16.248	14.929	16.762	30.810
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	29.280	31.084	34.947	42.418

Fuente: Vicerrectoría Administrativa y Financiera, UTP - Comisión Técnica de Vicerrectores Administrativos y Financieros SUE. Información suministrada por las universidades estatales con fecha de corte: julio de 2018.

Lo anterior corresponde a una visión general del presupuesto que tenían tres de las universidades más importantes del país. Para analizar los datos debemos saber que la Universidad Nacional de Colombia contaba con unos 51.374 estudiantes en pregrado, la Universidad de Antioquia con unos 39.857 estudiantes y la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia con unos 28.854 estudiantes, respectivamente. Lo que podemos constatar es que los recursos de los que disponían las universidades no eran los más adecuados para garantizar su funcionamiento, por lo tanto, era necesario la implementación de fuentes de financiación para la obtención de recursos adicionales, tales como: prestación de servicios de docencia, investigación y extensión, servicios de formación, consultoría, asistencia técnica, interventorías, actividades de investigación e innovación, entre otras. No obstante, estas eran fuentes que, al no ser seguras, representaban un riesgo para la sostenibilidad de las mismas.

La entrevistada 15⁵⁴, estudiante del Colegio Mayor de Cundinamarca, universidad de carácter público fundada en 1945, cuya misión corresponde a la formación de estudiantes integrales, reflexivos y de pensamiento crítico, que desarrollen capacidades innovadoras en relación con su entorno. Comentaba que, en su universidad, la falta de financiación no permitía el libre desarrollo de las clases (bacteriología), ya que tenían que trabajar con kits vencidos o un kit para toda la clase. También, las inundaciones que sufría la planta física cuando llovía o el simple hecho de que ni siquiera poseen una planta física propia. Considera que la universidad debería ser el canal para beneficiar al estudiante, pero no se sentía, ya que por ser una universidad “pública” esto no se veía; lo mínimo que se paga por cada semestre son \$800.000, y no existen los suficientes recursos en

54 Comunicación personal, 2020. La entrevistada solicitó no publicar su nombre.

cuanto al monto que se pagaba. Según la opinión de la entrevistada, los costos de matrícula no eran suficientes para cubrir todos los gastos que tiene la universidad. Aunque esta realidad se evidenciaba en la Universidad Mayor de Cundinamarca, era una situación que se replicaba en la mayoría de las universidades estatales.

En 2017, se presentaron movilizaciones populares para protestar en contra de los recortes presupuestales, cuyo lema fue “¡La educación se moviliza!, contra el recorte presupuestal”. Se proponía enfatizar la educación como un bien público donde el Estado debía ser el garante (Redclade, 2017). En el marco de las movilizaciones se llevaron a cabo diversas actividades, entre ellas, el foro sobre la situación del financiamiento de la educación superior en el país, cuyos planteamientos se centraron en las deficiencias del modelo de financiación del sistema universitario estatal colombiano. Además, se organizó una concentración frente al Congreso de la República para denunciar la deuda histórica del gobierno a la Universidad Pedagógica Nacional – UPN, la UPTC y las demás universidades públicas, así como una reunión para el Foro Nacional por la Financiación de la Educación Pública, convocada por la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación – Fecode, en la que participaron congresistas, representantes políticos y un candidato presidencial.

Frente a esta problemática, las voces de los docentes son especialmente importantes. Por ejemplo, el entrevistado 16⁵⁵, docente de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, universidad de carácter público que se caracteriza por diseñar programas académicos que funcionen bajo la metodología de la educación a distancia, que estuvieran acordes a las necesidades locales, regionales, nacionales e internacionales y a las demandas de una sociedad democrática. Fue fundada en 1981 y cuenta con unos 100.300 estudiantes.

Según sus palabras, se presentaba una reducción de las posibilidades de asequibilidad y accesibilidad a la educación superior de poblaciones menos favorecidas y en condiciones de vulnerabilidad económica; el sistema se centraba en mantener la ampliación de cobertura, sumado al control institucional frente a indicadores de calidad. También señala que el manejo de los recursos es cuestionable en iniciativas como el proyecto SPP, ya que las universidades priorizadas no pertenecen al sector público. El derecho a una educación pública con calidad que permita visibilizar el “*universitas*” es una prioridad, que más allá de construir lo existente contribuye a la permanencia y mejora de las condiciones necesarias para su supervivencia.

El ejemplo anterior ilustra cómo la universidad estatal ha tenido que hacer frente a la crisis, una forma de suplir sus gastos y necesidades que el gobierno nacional no podía cubrir debido al escaso presupuesto que les otorga a las universidades. De esta manera, la función, visión y misión de la universidad estaban

55 Comunicación personal, 2020. El entrevistado solicitó no publicar su nombre.

orientadas a la obtención de recursos para su sostenimiento, en este orden de ideas ¿Cuál es la misión de la universidad en el siglo XXI?

Si las cosas siguen así, las dificultades para la universidad serán más complejas de manejar, en un sistema tan perverso que parece halagar a la mediocridad en cuanto a temas de calidad, cobertura y optimización de recursos. De tal modo, debía haber una garantía en los procesos cuyo propósito fuera la protección de la universidad. Un enfoque donde la privatización no fuera el común denominador de las universidades estatales y, por tanto, la búsqueda de los recursos no se configure como un camino desesperado de existir en un escenario que se enmarque en políticas neoliberales.

Conclusiones

Hasta este momento se ha intentado generar una serie de enunciados que evocan a la crisis actual que está experimentando la universidad. Es una crisis que afecta y vincula a todos los sectores de la sociedad, una crisis que afecta a otras instituciones, a las familias, a los estudiantes, a la comunidad educativa, a los docentes, y en general a la sociedad que considera a la universidad como una parte importante del fomento de la cultura y la democracia.

El hecho de que la universidad pierda de enfoque su misión es algo evidente en el ambiente; no es claro si debe impulsar el desarrollo de ciudadanos que sean capaces de defender la ciudadanía, o si debe generar espacios para la reflexión y la generación de conocimientos, o quizá deba ser una precursora en la expedición de títulos, o ser parte activa para la aplicación de políticas educativas, o una institución que sería la encargada de enfocar el acto educativo hacia perspectivas mercantilistas. Siendo esta última función la más perversa de todas.

El papel del Estado perdió fuerza en el espacio público. El respaldo que se le estaba brindando al sector privado para financiar su operativización con recursos públicos, no solo produjo un déficit presupuestal de la universidad estatal, sino también una inconformidad por parte de la comunidad educativa en torno a las desigualdades generadas, bajo una lógica de modelo neoliberal que ya venía adaptando el país.

La diversificación de las fuentes de financiación para la educación estatal se convirtió en la “solución” al problema del desfinanciamiento. De esta manera, es posible afirmar que los gobiernos quieren que, a largo plazo, las 32 universidades estatales del país asuman un modelo semiprivado o permitan la vinculación de la empresa. Esta situación conduciría a una desigualdad en el acceso a la educación superior para aquellos que no dispongan de recursos para pagar una matrícula, o que las universidades finalmente asumieran la educación con la perspectiva del ánimo de lucro, tal y como ya lo estaban haciendo algunas universidades o instituciones privadas.

Lo anterior, suponía la pérdida de autonomía, especialmente de la universidad estatal. La puesta en marcha de políticas educativas encaminadas a establecer lógicas e ideologías relacionadas con la venta de servicios, llevaba a la universidad a pensar en el conocimiento en términos de rentabilidad. De esta manera, para la universidad, la autonomía ya no se centraba en la verdad, los saberes y el conocimiento, sino que sus decisiones tenían que ver con las opciones que generaran dividendos para su sostenimiento. La autonomía tenía corresponsabilidad con términos como eficacia, eficiencia, gestión y competitividad.

A lo largo del texto, he recalcado el peligro que enfrenta la universidad en cuanto a su relación con el mercado, el cual, es paradójicamente, la “solución” de sus problemas de financiamiento. He intentado mostrar las consecuencias que tal ideología le traería al funcionamiento de la universidad, consecuencias como la pérdida de autonomía, la pérdida de la identidad, la desvinculación con campos de conocimiento que no sean rentables, la pérdida en el manejo y diseño de contenidos, la presencia del sector privado en la administración, la ausencia de la figura del Estado en la conformación de la misma, la pérdida de la singularidad, la ambigüedad con la forma en que se relaciona con la empresa, la desventaja en la toma de decisiones. La lista, podría seguir, es una lista que muestra los diferentes caminos, procesos, dinámicas o formas de proceder en lo que ya se encuentra la universidad.

En este contexto, el mercado se constituyó como una nueva forma de Estado, en la que la educación se legitimaba como un servicio regido por el paradigma empresarial, que buscaba la generación de rentabilidad económica, surgía una pérdida de la concepción como bien público universitario en la que primaba la comercialización y masificación de servicios más bien cercano a una empresa universitaria.

Una vez se considera a la universidad como un servicio público, se pierde el privilegio y se “gana” la posibilidad de competir. La competencia por los recursos hace que la universidad estatal tenga que adaptarse a las reglas del mercado, incluso con las percepciones de lo que es rentable y lo que no. El cierre de facultades, sobre todo las de Ciencias Humanas, es una gran preocupación, se cierran porque ya no “venden”, no es rentable formar filósofos, sociólogos, humanistas; lo anterior, es un indicador de que ya se está jugando con las reglas del mercado.

La falta de equilibrio fiscal de la universidad ocasionaba el distanciamiento de los gobiernos, lo que llevaba a las dificultades financieras en búsqueda del recurso, lo que implicaba un camino hacia la privatización de los servicios al tener que vincularse con la empresa privada. Esto provocaba una crisis financiera por la pérdida de los principios institucionales, hacia un enfoque misional empresarial, dirigido al desarrollo económico del país, lo que propiciaba a la compra de servicios académicos. Esta situación sumada a que el mercado trabajaba de

la mano con las políticas educativas, cuyos propósitos se dirigían a organizar el sistema educativo, funcionaba para los dueños del capital. El sector financiero y la empresa privada eran dos actores que ingresaban al campo educativo para generar “beneficios” y “apoyos” para la universidad a propósito de la crisis financiera; sin embargo, aquí no se trata de ayudar, el interés es manejar el sector educativo bajo los mismos postulados de una empresa en términos de eficiencia, eficacia, competitividad y rentabilidad, en fin, es la búsqueda incansable de la materialización del ánimo de lucro en las universidades.

De esta forma, la posibilidad de que la universidad entre en procesos de privatización es muy alta. Si el proceso se ha detenido “por el momento”, es debido a la presión que ejercen los movimientos estudiantiles y la integración que se evidenció desde el 2011 entre estudiantes de universidades públicas y privadas. Porque el problema no es que exista la universidad privada, sino que es la concepción mercantilista y de lucro con la que se está considerando a la universidad, lo que genera segregación frente a un gran número de personas que se encuentran en los estratos 1, 2 y 3.

Esta mirada privada se manifiesta en la constitución de los proyectos educativos. Al hablar de apoyar a la población menos favorecida, se plantea cuál sería la forma más reservada de usar el recurso público para el sector privado, pero que entre comillas se comprenda cómo los gobiernos implementan políticas incluyentes. La situación se puede apreciar de forma clara a través del programa “Ser pilo paga”, en el que los verdaderos ganadores fueron las universidades privadas, especialmente la Universidad de los Andes, que se llevó la mayoría del presupuesto público de la educación, presupuesto, que podría ser directamente de la universidad estatal, a propósito del déficit fiscal con el que sobreviven hace años. La necesidad de revelar cifras y pagar favores, hace que los gobiernos prefieran establecer políticas de gobierno que además dejan endeudado al siguiente gobierno, como sucedió con el proyecto mencionado anteriormente.

Los organismos internacionales lo han hecho bien, han dado pasos de gigante con la instalación de una crisis financiera en la universidad. Esto provocó una serie de acciones en las regiones para facilitar la presentación de políticas privatizadoras que se disfrazan en el marco de la equidad e igualdad de derechos, de acuerdo con los discursos y directrices generados por ellos mismos; las cuales son de obligatorio cumplimiento para las élites que busquen financiación en los mercados internacionales.

Se ha demostrado que la transformación estructural de la sociedad se ha visto reflejada en comportamientos individualistas que buscan terminar con el Estado de bienestar. Así que el papel del Estado es desregular la actividad económica, lo que afecta el estatuto de la universidad, en tanto su actividad académica y organización, se tienen que adaptar a la lógica del mercado educativo.

Esto implica la aceptación y apropiación de la desregulación económica, lo que sugiere la privatización de la universidad. No obstante, es más peligroso aún, la naturalización y justificación que se genera por parte de los gobiernos, frente a los discursos de los organismos internacionales.

Una de las consecuencias más evidentes en cuanto al acceso de la educación, al no existir una universidad que piense en la ciudadanía, en la sociedad y en la diversidad, es la exclusión. Serán muchos los excluidos, incomprendidos y ausentes en el sistema de educación superior, el ingreso a la universidad si hoy depende en gran parte del recurso, ¿cómo podría ser entonces, si se piensa en una empresa universitaria que esté enfocada en la rentabilidad del servicio? En este orden de ideas, la posibilidad de acceder a la educación será casi nula para aquellos jóvenes que no tengan la capacidad económica, y las soluciones que plantea el gobierno como el crédito educativo son excluyentes. Siendo la educación un mecanismo para promover el desarrollo social y económico del país, ¿cómo es posible que el crédito educativo tenga unos intereses tan inmanejables, en los que no se piensa en las condiciones socioeconómicas del joven que quiere acceder?, ¿eso es a lo que le llaman “equidad”? ¿De esa manera se puede construir un país?

La política de crédito educativo, que pretendía apoyar a los estudiantes de bajos ingresos a acceder a la educación superior, era una puerta hacia una deuda privada que estaba orientada al endeudamiento, situación que se complicaba cuando el estudiante no tenía la seguridad de hacer realidad sus expectativas, frente a un trabajo que garantizara el pago de la deuda. En otras palabras, si el crédito quería concebirse como una política social, la realidad era que se producía más desigualdad en la población.

Sin embargo, instituciones como el ICETEX en sus inicios buscaba apoyar a los estratos 1, 2 y 3 con el otorgamiento de créditos bajo el enfoque social y en beneficio de la comunidad, de acuerdo con los principios con los que la fundó Betancur, visión que se modificó durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe al cambiar su razón social como una entidad financiera, que no estaba muy alejada de los propósitos de un banco.

En este orden de ideas, la educación se consideraba como un beneficio privado, por lo que se podía afirmar que el camino ya se establecía en relación con la familia de procedencia. Los estudiantes de estratos bajos y graduados de colegios públicos solo tenían la opción de acceder a una universidad pública, a una institución de educación técnica o dedicarse a trabajar, siendo esta última la más común. En cambio, los estudiantes de clases media o alta podían ingresar a una universidad pública, privada o estudiar por medio del crédito. Dicho panorama, parecía generar una exclusión social desde una temprana edad.

Con la instalación de programas como ACCES y SPP el gobierno tenía la intención de generar oportunidades para las personas de estratos bajos, sin embargo, dichos programas se instalaron bajo la política de crédito que beneficiaba principalmente al sector privado de diversas maneras. En su mayoría, las universidades beneficiadas con el crédito eran privadas, no estaban dirigidas a cubrir una mayor cantidad de población, estaban diseñados para generar una deuda económica; los recursos utilizados para su financiación no eran menores, y como recursos del Estado, estaban destinados en su mayoría a las IES privadas.

Por otro lado, la competencia entre la universidad estatal y la universidad privada para obtener recursos, podría decirse que era desleal. La situación de partida de ambas instituciones afecta a la universidad estatal. La universidad privada es un proyecto empresarial que tiene como objetivo generar beneficios mediante la inversión de una gran cantidad de capitales, los cuales son multiplicados a partir de las matrículas de los estudiantes, y los recursos que obtienen desde el Estado. Por su parte, la universidad estatal es una institución que carece de los recursos necesarios, lo cual dificulta su buen funcionamiento tanto en lo tecnológico como en la infraestructura. Así es que, bajo estas condiciones, la competencia de recursos es desigual, no obstante, sirve de justificación para que el Estado transfiera los recursos públicos al sector privado.

Este ha sido un intento por generar algunas reflexiones que quizá permitan formular preguntas o cuestionamientos sobre el panorama que se le viene a la universidad. Preguntas que proponen reflexionar sobre factores como: el tratamiento del crédito y su funcionamiento en el sistema educativo, la revisión de la política educativa y su relación con la lógica financiera y la crisis del endeudamiento tanto para la universidad como para las familias. En ese sentido, dichos planteamientos requieren de personas comprometidas y críticas que promuevan acciones para la defensa de la universidad estatal en nuestro país.

Referencias

Documentos

- Acosta B., L. (2018). Ser pilo paga: discusión sobre los efectos de los subsidios a la demanda en la educación superior en Colombia. *Conferencia: III Encuentro internacional de Administración y Organizaciones*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Acosta S., A., Atairo, D., Camou A. Donoso R., A., Dragnic G., M., Pinheiro B., L., Higuera R., D. M., Piñeros L., R., Álvarez S., G. A., Cano M., A. y Didriksson T. A. (2015). *Los desafíos de la universidad pública en América Latina y el Caribe*. Argentina: Universidad de Buenos Aires, CLACSO.
- Afanador, B. (2007). Política educativa y financiación. Posibles efectos para el desarrollo humano en Colombia, 1990 – 2004. *Revista Equidad y Desarrollo*. No. 8: 39-53. https://www.researchgate.net/publication/307661928_Politica_educativa_y_financiacion_de_la_educacion_posibles_efectos_para_el_desarrollo_humano_en_Colombia_1990-2004
- Arrubla, M. y Uribe, P. (2015). *Ser pilo ;paga o cuesta?: un análisis del Programa de Gobierno Ser pilo paga, a la luz del núcleo esencial del derecho fundamental a la Educación superior*. Colombia: Universidad EAFIT.
- Asociación Colombiana de Universidades [ASCUN]. (2002). *Agenda de políticas y estrategias para la educación superior colombiana 2002 – 2006 “De la exclusión a la equidad”*. Colombia.
- Asociación Colombiana de Universidades [ASCUN]. (2011). *Propuesta de reforma de la educación superior Principios, consideraciones y orientaciones para el debate*. Colombia: Documento aprobado por el Consejo Nacional de Rectores.
- Asociación Colombiana de Universidades [ASCUN]. (2013). *Aportes de la mesa temática de financiamiento para la política público de educación superior en Colombia*, Colombia.
- Asociación Sindical de Profesores Universitarios [ASPU]. (2012). *Declaración: reformas en la U.N.* Colombia.
- Asociación Sindical de Profesores Universitarios [ASPU]. (2018). *Campus Alternativo, (2018). Comunicado a la opinión pública en general*. Asamblea de profesores de la UPTC. Sede Seccional Sogamoso. Colombia.
- Asociación Sindical de Profesores Universitarios [ASPU]. (2019a). *Pliego Nacional de solicitudes*. ASPU 2019. Colombia.
- Asociación Sindical de Profesores Universitarios [ASPU]. (2019b). *Declaración Política IV Asamblea Nacional de Profesores Catedráticos y Ocasionales*. Colombia.

- Ayala, M. V. (2010). Financiamiento de la Educación superior en Colombia reflexiones para un próximo futuro. *Revista de la Educación Superior*. Vol. 39, No. 156. 89-102. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-27602010000400006
- Banco Mundial. (1995). *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington, D.C.
- Banco Mundial. (1996). *Prioridades y estrategias para la educación Examen del Banco Mundial*. Washington, D.C.
- Banco Mundial. (1998). *Financiamiento y gestión de la enseñanza superior: Informe sobre los progresos de las reformas en el mundo*. Chile.
- Banco Mundial. (2000). *La Educación Superior en los países de desarrollo: peligros y promesas, grupo especial sobre educación superior y sociedad*. Washington, D.C.
- Banco Mundial. (2012). *Evaluación de Políticas Nacionales – La educación superior en Colombia*. Colombia.
- Blanco, J. (2014). Educación superior, crédito educativo y equidad en Colombia, 1992 – 2011. *Revista Diálogos de Saberes*. No. 40: 139-155. <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/214>
- Bourdieu, P. (1993). *La miseria del mundo*. España: Ediciones Fondo de Cultura Económica.
- Bourdieu, P. y Passeron J. C. (1979). *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. México: Ediciones Fontamara.
- Brunner, J. J. (1994). *Educación Superior en América Latina: una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000*. Buenos Aires: Ediciones CEDES.
- Brunner, J. J. (2006). Sistema privatizado y mercados universitarios: competencia reputacional y sus efectos. *Revista UDP – Pensamiento y Cultura*: 2-34. <https://www.brunner.cl/?p=533>
- Brunner, J. J. (2008). *Educación Superior en Chile: instituciones, mercados y políticas gubernamentales. 1967 – 2007*. Chile.
- Brunner, J. J. (2011). *Educación Superior en Iberoamérica Informe 2011*. Chile: Ediciones CINDA.
- Brunner, J. J. y Uribe, D. (2007). *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*. Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Cabrera, M. F. (2014). El Estado de bienestar en el marco del sistema capitalista. ¿Tiene futuro o es inviable en el sistema globalizado actual? *Revista Suma de Negocios*. Vol. 5 No. 10: 49- 58. <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S2215910X14700096?token=F146272479C6258AB218C67842243147AA6E97B544258D8D190094894E96D66F5A77A1B83519FC229BAA80CB06B02A64>
- Calcagno, A. E. (1997). El financiamiento de la educación en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*. No. 14: <https://rieoei.org/historico/oeivirt/rie14a01.htm>
- Castell, M. (2000). Globalización, sociedad y política en la era de la Información. *Revista Bitácora Urbano Territorial*. Vol. 1 No. 4: 42-53. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4008342>
- Castro, V. (2016). *Análisis de formulación del programa “Ser pilo paga”*. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Colombia.
- Centro Interuniversitario de Desarrollo [CINDA]. (2000). *Universidad Siglo XXI Europa y América Latina regulación y financiamiento*. Francia.

- Centro Interuniversitario de Desarrollo [CINDA]. (2003). *Políticas públicas demandas sociales y gestión del conocimiento*. Santiago de Chile.
- Centro Interuniversitario de Desarrollo [CINDA]. (2007). *Centro Interuniversitario de Desarrollo, Educación Superior en Iberoamérica*. Chile.
- Centro Interuniversitario de Desarrollo [CINDA]. (2010). *Diagnóstico y diseño de intervenciones en equidad universitaria*. Chile.
- Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA). (2011). El proceso de transición entre educación media y superior experiencias universitarias. Colombia
- Chaparro, A. (2009). *Génesis y transformaciones del Estado Nación en Colombia una mirada topológica a los estudios sociales desde la filosofía política*. Colombia: Editorial Urosario. Cifuentes, R. M. (2011). Diseño de proyectos de investigación cualitativa. *Revista Tend Ret*. No. 16: 2-4. <https://www.noveduc.com/1/disen-de-proyectos-de-investigacion-cualitativa/843/9789875382954>
- Colectivo Baltasar Gracián. (2013). Los procesos de privatización en la enseñanza. *Revista Tempora*. No. 16: 13-34. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4736419>
- Comisión Económica para América Latina [CEPAL]. (2002). *Educación y Globalización: los desafíos para América Latina*. Volumen I. Temas de Iberoamérica, Chile.
- Comisión Económica para América Latina [CEPAL]. (2011). *Educación, Desarrollo y Ciudadanía en América Latina. Propuestas para el debate, Secretaría General Iberoamericana*. Santiago de Chile.
- Consejo de Educación Superior [CESU]. (2013). *Acuerdo por lo Superior 2034*. Colombia.
- Coraggio, J. L. (1995). *Las propuestas del banco mundial para la educación: ¿sentido oculto o problemas de concepción?* Argentina.
- Cox, C. (1997). La Reforma de la Educación Chilena: Contexto, Contenidos, Implementación. *Revista Colección de Estudios CIEPLAN*. No. 45: 5-32. <http://repositorio.conicyt.cl/handle/10533/219236>
- Cuño, J. (2016). La universidad Latinoamericana en la encrucijada: amenazas, desafíos y soluciones. *Revista Historia de la educación latinoamericana*. Vol. 18 No. 26: 241-277. https://revistas.uptc.edu.co/index.php/historia_educacion_latinoamericana/article/view/4374
- Dejanon, P. A. y Rodríguez, G. (2018). Jaque a las humanidades desde la ética del rendimiento. *Revista de la Universidad de la Salle*. No. 76: 85-91 <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6634189>
- Didriksson, T. (2016). *De la privatización a la mercantilización de la educación superior*. México: Ediciones SUE educación.
- Díez, J. (2013). La comercialización de la educación. *Revista Tempora*. No. 16: 59-69. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4736385>
- Estrada, J. (2006). *Las reformas estructurales y la construcción del orden neoliberal en Colombia*. Buenos Aires: Ediciones CLACSO.
- Fondo de Desarrollo de la Educación Superior [Fodesep]. (2011). *La Educación Superior de Calidad Cuesta*. Colombia.
- García, C. (2007). Financiamiento de la educación superior en América Latina. *Revista Sociologías*. No. 17: 50-101. https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222007000100004&script=sci_abstract&tlng=es

- Garzón, C. A. (2010). Educación Superior Pública en Colombia: ¿Escasez de recursos o de voluntad política? *Asociación Colombiana de Universidades*: 129-151. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/10264>
- Gentili, L. B. (2005). *Espacio público y privatización del conocimiento Estudios sobre políticas universitarias en América Latina*. Buenos Aires: Editorial CLACSO.
- Gibbons, M. (1998). *Pertinencia de la educación en el siglo XXI*. Banco Mundial. Washington.
- Gómez-Campo, V. M. y Celis-Giraldo, J. E. (2009). Crédito educativo, acciones afirmativas y equidad social en la educación superior en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*. No. 33: 106-117. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-885X2009000200010
- Gómez-Campo, V. M. (2015). *La pirámide de la desigualdad en la educación superior en Colombia - Diversificación y tipología de instituciones*. Colombia: Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Gómez-Meza, J. (2010). *El Banco Mundial y la educación superior. La universidad pública Comercializada: caso de la universidad nacional de Costa Rica*. Costa Rica.
- Gómez, N. Y., Soto, D. E. y Lima, J. R. (2018). *Políticas y medición en ciencia y tecnología en la universidad colombiana, 1992-2014*. Colombia: Editorial UPTC.
- González, M. (2000). Financiamiento de la Educación Superior: una introducción. *Revista Estudios Gerenciales*. No. 74: 69-78. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-59232000000100003
- González-González, F. (2016). Poder y violencia en Colombia. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*. No. 1. <https://revistas.urosario.edu.co/xml/733/73343370009/index.html>
- Guerrero, S. C. y Soto, D. E. (2019). La política educativa en torno a la masificación de la educación superior y el abandono universitario en Colombia. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*. Vol. 22 No. 32: 109-135 https://revistas.uptc.edu.co/index.php/historia_educacion_latinoamericana/article/view/9201
- Hoyos-Medina, C. Á. (1998). Política pública y sujeto: la condición de la universidad pública. *Revista Perfiles Educativos*. Vol. 20 No. 79-80: 94-117 <https://www.iisue.unam.mx/perfiles/descargas/pdf/1998-79-80-94-117>
- Hoyos-Vásquez, G. (2013). Participación del Estado, de la comunidad académica y de la sociedad en el mejoramiento de la calidad de la educación superior. *Revista Derecho y Realidad*. No. 22: 310-330. https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/4780
- Ibarra, E. (2005). Origen de la empresarización de la universidad: el pasado de la gestión de los negocios en el presente del manejo de la universidad. *Revista de la Educación Superior (RESU)*. Vol. 34 No. 134 (2005): 13-37. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60411920003>
- Ibarra, E. (2012). Privatización y comercialización de la universidad: las disputas por el conocimiento. *Revistas Perfiles Educativos*. Vol. 34 No. Spe: 84-92. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982012000500008
- Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior [ICETEX]. (2010). *El ICETEX, eje de la transformación social del país. Informe de Gestión, 2003 - 2010, Revolución Educativa, Colombia Aprende, Colombia*.

- Jaramillo, A. (2010). El financiamiento de la Educación Superior en Colombia: retos y tensiones. *Asociación Colombiana de Universidades*. 103-127. <https://repository.eafit.edu.co/handle/10784/825>
- Lazzarato, M. (2011). *Gobernar a través de la deuda – Tecnologías de poder del capitalismo neoliberal*, Madrid: Editorial AMORRORTU.
- Lazzarato, M. (2013). *La fábrica del hombre endeudado*. Buenos Aires: Editorial AMORRORTU.
- Libreros, D. (1999). A propósito del esquema de financiamiento de la universidad pública. *Revista Colombiana de Educación*. No. 38-39: 1-7 <https://revistas.pedagogica.edu.co/index.php/RCE/article/view/5432>
- Lizarazo, C. A. (2016). La internacionalización de la educación superior y su vulneración como derecho. Análisis dentro de las políticas públicas, 1992-2014. Caso UPTC. *Revista Derecho y Realidad*. Vol. 14 No. 27: 165-185 https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/7833
- López-Segrera, F. (2008). Tendencias de la educación superior en el mundo y en América Latina y el Caribe" *Revista Avaliação, Campinas*. Vol. 13 No. 2: 267-291. https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772008000200003
- López-Salgado, J. (2010). Rol de la nueva universidad en el siglo XXI - Privatización de la educación superior: amenaza para la juventud en México. En *Revista DIDAC* No. 55, editado por Teresita Gómez Fernández, 4-11. México: Universidad Iberoamericana.
- López, A. (2014). *Plan de Desarrollo Institucional, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia*. Colombia.
- Mesa Amplia Nacional Estudiantil [MANE]. (2012). *Exposición de motivos de una nueva ley de educación superior para un país con soberanía, democracia y paz*. Mesa Amplia Nacional Estudiantil. Colombia.
- Marchena, C. (2017). *Lenguajes de exclusión en las políticas en educación superior en Colombia a partir del análisis discursivo del programa "Ser pilo paga"*. Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Colombia.
- Martínez-Rizo, F. (2011) Los Rankings de las universidades: una visión crítica. *Revista de la Educación Superior*. Vol. 40 No. 157: 77-97. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-27602011000100004
- Martínez-Rangel, R. y Reyes-Garmendia, E. S. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina" *Revista Política y Cultura*. No. 35: 35-64 http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-77422012000100003&script=sci_abstract
- Ministerio de Educación Nacional [MEN]. (2010). Estudios de base sobre la Ley 30 de 1992. Ascún. *Revista pensamiento universitario*, 20: 1-202.
- Ministerio de Educación Nacional [MEN]. (2012). *Memorias. Diálogo sobre Educación Superior*. Colombia.
- Ministerio de Educación Nacional [MEN]. (2013). *Reformas a la educación superior en América Latina: Ecuador, Chile, México, Perú y Colombia*. Memorias del encuentro, Colombia.
- Molina, C. A. (2012). FUN-ASCUN, 1958-1968, un acontecimiento en el sistema universitario colombiano: gremios, políticas y Estado. *Revista Ediciones Universidad de Salamanca*. No. 18: 229-247. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3900154>
- Monsiváis, C. (2008). *Sobre las universidades públicas, Unión de Universidades de América Latina y el Caribe Distrito Federal, Organismo Internacional*. México.

- Muscar, E. (2000). La privatización como innovación: privación y exclusión social en Argentina. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. No. 69. <http://www.ub.edu/geocrit/sn-69-79.htm>
- Ocampo, J. (2002). Gabriel Betancur Mejía, El gran reformador de la Educación Colombiana en el siglo XX. *Revista Historia de la Educación Colombiana*. Vol. 5 No. 5: 63-91. <https://www.oei.es/historico/n8610.htm>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2016). *Revisión de políticas nacionales de educación. La educación en Colombia*. Ministerio de Educación Nacional. Colombia.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] y Banco Mundial [BM]. (2012). *Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación. La Educación Superior en Colombia*. Colombia.
- Observatorio Colombiano de Políticas Educativas [OLPED]. (2006). *La Educación en las Cumbres de las Américas, su impacto en la democratización de los sistemas educativos*, Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas. Argentina.
- Ordorika, I. (2006). Educación superior y globalización: las universidades públicas frente a una nueva hegemonía. *Revista Andamios*. Vol. 3 No. 5: 31-47. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-00632006000200003&script=sci_abstract
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Unesco]. (1990). Boletín proyecto principal de Educación en América Latina y el Caribe. Boletín 23. Chile. OREALC
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Unesco]. (1998a). *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior La educación superior en el siglo XXI. Visión y Acción*. Tomo I. Informe final. París.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Unesco]. (1998b). *Plan de acción para la transformación de la educación superior en América Latina y el Caribe*. Venezuela.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Unesco]. (2003). *Equidad y financiamiento de la educación en América Latina*. Buenos Aires.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Unesco]. (2004a). *Una Mirada integral que permite descubrir el sentido y las respuestas de la universidad en el futuro (2005-2015)*. Ecuador.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Unesco]. (2004b). *Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe, Trigésimo período de sesiones de la CEPAL*. San Juan, Puerto Rico.
- Orozco, L. E. (2010). Calidad académica y relevancia social de la educación superior en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*. Vol. 1 No. 1: 24-36. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-28722010000100003
- Páez-Guzmán, E. R. (2017). Tesis Doctoral: *La Organización Mundial del Comercio, los Educational Services y La Universidad Políticas Públicas, Calidad, Servicios Educativos y Universidad en Colombia, 2002-2011*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Colombia.

- Páez-Enríquez, D. F. y Rodríguez-Ovando, C. A. (2018). *Percepciones de maestros, administrativos y estudiantes sobre el programa “Ser pilo paga” en la licenciatura en español y lenguas extranjeras*. Universidad de la Salle, Colombia.
- Piña, I. (2010). Políticas Educativas en Iberoamérica. *Revista de la Educación Superior*. Vol. 39 No. 155: 139-144. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-27602010000300008
- Psacharopoulos, G. (1988). *El financiamiento de la educación en los países en desarrollo, opciones de política*. Banco Mundial. Colombia.
- Rama, C. (2012). El negocio universitario “for-profit” en América Latina. *Revista de la Educación Superior*. Vol. 41 No. 164: 59- 95
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-27602012000400003
- Reimers, F. (2000). ¿Pueden aprender los hijos de los pobres en las escuelas de América Latina? *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Vol. 5 No. 9: 1-41. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=300117>
- Rivera, E. N. (2013). La necesidad de mantener a la universidad alejada del ánimo de lucro. *Revista Finanzas y Política Económica*. Vol. 5 No. 1: 43-58
https://www.researchgate.net/publication/273477038_La_necesidad_de_mantener_a_la_universidad_alejada_del_animo_de_lucro
- Rivero, J. (2005). Políticas educativas y exclusión: sus límites y complejidad. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*. Vol. 3 No. 2: 33-41. <https://www.redalyc.org/pdf/551/55103204.pdf>
- Rodríguez-Martínez, C. (2013). Nuevas políticas educativas ante el cambio social. *Revista Interuniversitaria de formación del profesorado*. No. 78: 103-114. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4688494>
- Rojas, J. M. (2006). Informe del Sistema de Educación Superior. Estructura y titulaciones de Educación Superior en Colombia. OEI. Colombia.
- Santos, B. de S. (2005). *De la mano de Alicia*. Bogotá, D.C.: Editorial: Siglo del Hombre.
- Santos, B. de S. (2007). *La universidad en el siglo XXI: Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad*. México: Editorial CIDES.
- Salcedo, J. (2012). La forma neoliberal del capital humano y sus efectos en el derecho a la educación. *Revista Actualidades Pedagógicas*. No. 61: 113-138. <https://ciencia.lasalle.edu.co/cgi/viewcontent.cgi?article=1204&context=ap>
- Sánchez, F. y Márquez J. (2012). La Deserción en la Educación Superior en Colombia durante la Primera Década del Siglo XXI: ¿Por qué ha aumentado tanto? *Documentos CEDE*: 1-34. <https://ideas.repec.org/p/col/000089/010311.html>
- Salmi, J. (2013). La urgencia de ir adelante: perspectivas desde la experiencia internacional para la transformación de la educación superior en Colombia” Informe para el Ministerio de Educación Nacional.
- Silva, J. (2013). La Educación Superior desde la teoría de los bienes públicos: ¿Con o sin ánimo de lucro? *Revista Sophia*. Vol. 9: 123-140. http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1794-89322013000100010&script=sci_abstract&lng=es
- Sistema para la Prevención de la Deserción de la Educación Superior [SPADIES]. (2014). *Informe mensual sobre el soporte técnico y avance del contrato para garantizar la alimentación, consolidación, validación y uso de la información del SPADIES*. Universidad de los Andes. Colombia

- Sistema Universitario Estatal [SUE]. (2012). *Desfinanciamiento de la educación superior en Colombia. La realidad de la crisis en el sistema de financiación de las Universidades Estatales*. Colombia.
- Sisto, V. (2007). Managerialismo y trivialización de la Universidad. *Revista Nómadas*. No. 27: 8-21. <http://nomadas.ucentral.edu.co/index.php/inicio/22-universidad-y-produccion-de-conocimiento-tensiones-y-debates-nomadas-27/274-managerialismo-y-la-trivializacion-de-la-universidad>
- Solari, A. (1998). Sentido y función de la universidad, la visión de Medina Echavarría. *Revista CEPAL*. No. 35: 117-123. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11709/035117123_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Soto, D. E. (2006). La universidad Latinoamericana en el siglo XXI." *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*. Vol. 8: 113-136.
- https://revistas.uptc.edu.co/index.php/historia_educacion_latinamerican/article/view/3598Soto, D. E. (2009). Los Doctorados en Colombia. Un camino hacia la transformación universitaria. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*. Vol. 12: 152-195 <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86912021009>
- Soto, D. E. (2019). La política educativa en torno a la masificación de la educación superior y su relación con el abandono universitario en Colombia" *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*. Vol. 21 No. 32: 109-135 https://revistas.uptc.edu.co/index.php/historia_educacion_latinamerican/article/view/9201
- Soto, D. E., Vargas, J. A., Duarte, J. E. y Bernal, S. L. (2018). La generación del movimiento estudiantil en Colombia. 1910-1924. *Revista de Historia de la Educación Latinoamericana*, Vol. 20 No.30: 217-241. <https://doi.org/10.19053/01227238.8056>
- Tedesco, J. (2000). *Educación en la sociedad del conocimiento*. Argentina: Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Torres, D. y Prieto, J. (2014). Posgrados: visión y percepción en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC). *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*. Vol. 16 No. 22: 249-273. https://revistas.uptc.edu.co/index.php/historia_educacion_latinamerican/article/view/2720/2522
- Tunnermann, C. (1998). *La transformación de la educación superior retos y perspectivas*. Costa Rica: Edición Serie Foro Académico.
- Uribe, J. I. (2004). *Capital humano y señalización: evidencia para el área metropolitana de Cali, 1988-2000*. Colombia: Edición CIDSE.
- Varela B, E. (2013). *Renovar el sistema de educación superior en Colombia – Hacia una arquitectura institucional, sistémica relacional para el sector, desde una visión prospectiva*. Informe realizado por la Universidad del Valle. Colombia.
- Verger, A. (2013). Políticas de Mercado, Estado y universidad: hacia una conceptualización y explicación del fenómeno de la mercantilización de la educación superior. *Revista de Educación*. No. 360: 268-291. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4098520>
- Villalba, J. C. (2016). La incidencia del modelo de educación superior y de la intervención estatal en la calidad de la educación superior en Colombia" *Revista Prolegómenos – Derechos y Valores*. Vol. 19 No. 37: 9-13.

- http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-182X2016000100001
 Vries, W. (2005). ¿Privado vs. público? *Revista de la Educación Superior*. Vol. 34 No. 135: 5-7.
- http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-27602005000300005&lng=es&nrm=iso
- Yarzabal, L. (2001). Impactos del Neoliberalismo sobre la Educación Superior en América Latina. *Revista Da Avaliação Da Educação Superior*: 1-12 http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-27602005000300005&lng=es&nrm=iso
- Zubiría, S. (2007). Universidad, Crisis y Nación en América Latina. *Revista de Estudios Sociales*. No. 26: 148-157. <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/abs/10.7440/res26.2007.11>

Referencias normativas

- Documento Conpes 3496. (2007). República de Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Colombia.
- Documento Conpes 3872. (2016). República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Colombia.
- Constitución Política de Colombia [C. P.]. (1991). (2.a ed.). Legis.
- Decreto 2586 de 1950. (1950, 3 de agosto). Congreso de la República de Colombia. Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Especialización Técnica en el Exterior.
- Decreto 2790 de 1994. (1994, 22 de diciembre). Congreso de la República de Colombia. Por el cual se dictan normas para la inspección y vigilancia de los programas académicos de pregrado de educación superior.
- Decreto 2253 de 1995. (1995, 22 de diciembre). Congreso de la República de Colombia. Por el cual se adopta el reglamento general para definir las tarifas de matrículas, pensiones y cobros periódicos, originados en la prestación del servicio público educativo, por parte de los establecimientos privados de educación formal y se dictan otras disposiciones.
- Ley 21 de 1982. (1982, 22 de enero). Congreso de la República de Colombia. Por la cual se ordena que el 1% de los aportes de las distintas entidades territoriales, por concepto de subsidio familiar se destinará a los institutos industriales de todo el país.
- Ley 55 de 1985. (1985, 18 de junio). Congreso de la República de Colombia. Por la cual se establece que el SENA asumirá la financiación total o parcial de los institutos industriales, vocacionales y agrícolas.
- Ley 18 de 1988. (1988, 29 de enero). Congreso de la República de Colombia. Por la cual se autoriza al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, ICETEX, para captar ahorro interno y se crea un título valor de régimen especial.
- Ley 30 de 1992. (1992, 28 de diciembre). Congreso de la República de Colombia. Por la cual se organiza el servicio público de educación superior.
- Ley 122 de 1994. (1994, 11 de febrero). Congreso de la República de Colombia. Por la cual se autoriza la emisión de la estampilla La Universidad de Antioquia de Cara al Tercer Siglo de labor y se dictan otras disposiciones.

- Ley 749 de 2002. (2002, 19 de julio). Congreso de la República de Colombia. Por la cual se organiza el servicio público de educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica, y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1002 de 2005. (2005, 3 de diciembre). Congreso de la República de Colombia. Por la cual se transforma el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Mariano Ospina Pérez, ICETEX, en una entidad financiera de naturaleza especial y se dictan otras disposiciones.
- Sentencia C-625/98. (1998, 4 de noviembre). Congreso de la República de Colombia. EXENCIÓN TRIBUTARIA A FONDO NACIONAL DEL AHORRO-Constitucionalidad.
- Normatividad de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. (2000, 30 de junio). Acuerdo 0025 del 2000. Por el cual se autoriza al Rector de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia para realizar una operación de crédito con la banca comercial, para efectuar gastos de inversión.
- Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. (2002, 25 de octubre). Acuerdo 67 del 2002. Por el cual se establecen estímulos de Bienestar Universitario para los funcionarios de planta, al servicio de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Planes Nacionales de Desarrollo.
- Plan Nacional de Desarrollo 1990- 1994. (1991). Revolución Pacífica. Departamento Nacional de Planeación [DNP]. Colombia.
- Plan Nacional de Desarrollo 1994 - 1998. (1995). El Salto Social. Departamento Nacional de Planeación [DNP]. Colombia.
- Plan Nacional de Desarrollo 1998 - 2002. (1999). Cambio para construir la paz. Departamento Nacional de Planeación [DNP]. Colombia.
- Plan Nacional de Desarrollo 2002 - 2006. (2003). Hacia un Estado Comunitario. Departamento Nacional de Planeación [DNP]. Colombia.
- Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010. (2007). Estado Comunitario: desarrollo para todos. Departamento Nacional de Planeación [DNP]. Colombia.

Sitios web de consulta

- BBC News Mundo. (2011). Estudiantes en Colombia protestan como los chilenos, BBC MUNDO. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/10/111012_colombia_protestas_estudiantiles_aw
- El Diario. (2017). Nuevos valores de las matrículas en la UPTC serán muy parecidos a los que han regido hasta ahora. <https://periodicoeldiario.com/nuevos-valores-de-las-matriculas-en-la-uptc-seran-muy-parecidos-a-los-que-han-regido-hasta-ahora/>
- El Espectador. (2017). Aumento en las tarifas de U. privadas y Ser pilo paga. <https://blogs.elespectador.com/actualidad/conspirando-por-un-mundo-mejor/aumento-las-tarifas-u-privadas-pilo-paga>
- El País. (2011). En medio de la marcha nacional, Ministra de Educación dice que no habrá Privatización. <https://www.elpais.com.co/colombia/en-medio-de-marcha-nacional-ministra-de-educacion-dice-que-no-habra-privatizacion.html>
- El Tiempo. (1992). ICETEX: No hay plata. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-195052>

- El Tiempo. (2019). Los perjudicados del ICETEX. <http://blogs.eltiempo.com/digital-jumper/2019/03/29/los-perjudicados-del-ICETEX/>
- Emprendimiento y economía. (2013). El ICETEX, ¿ángel o demonio? <https://www.kienyke.com/emprendimiento/el-ICETEX-angel-o-demonio>
- Gobernación de Boyacá. (2017). La UPTC, en camino a un sistema de matrículas justo y Equitativo. <http://sedboyaca.gov.co/2017/12/04/la-uptc-en-camino-a-un-sistema-de-matriculas-justo-y-equitativo/>
- La Silla vacía. (2011). Con el retiro de la reforma a la educación los estudiantes ganan y Santos no pierde. <https://lasillavacia.com/historia/con-el-retiro-de-la-reforma-la-educacion-los-estudiantes-ganan-y-santos-no-pierde-29486>
- Las 2Orillas. (2018). Ser pilo paga: mucha plata y no tan buenos resultados. <https://www.las2orillas.co/los-ser-pilo-paga-mucha-plata-y-no-tan-buenos-resultados/>
- Ministerio de Educación Nacional [MEN]. (2001). Alto Legislativo 012, Buen negocio para todos. <https://www.mineduccion.gov.co/1621/article-87321.html>
- Ministerio de Educación Nacional [MEN]. (2003). La Revolución Educativa, Plan Sectorial 2002 – 2006. Colombia.
- Ministerio de Educación Nacional [MEN]. (2009). Deserción estudiantil en la educación superior colombiana. Colombia.
- Ministerio de Educación Nacional [MEN]. (2011). Funciones del ICETEX, Colombia. <https://www.mineduccion.gov.co/1621/article-85399.html>
- Observatorio de la Universidad Colombiana. (2020). Reforma a la Ley 30: implicaciones a la educación superior pública colombiana. <https://www.universidad.edu.co/reforma-a-la-ley-30-implicaciones-a-la-educacion-superior-publica-colombiana/>
- OECD Multilingual Summaries. (2008). Tertiary Education for the Knowledge Society. <https://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/41319442.pdf>
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. (1991). Lista de Clasificación Sectorial de Servicios. https://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/serv_sectors_s.htm
- Primer nombre. (2018). Una mirada crítica al ICETEX. <https://primernombre.com/2019/01/12/una-mirada-critica-al-ICETEX/>
- Redclade. (2017). La comunidad educativa de Colombia se moviliza contra los recortes Presupuestales. <https://redclade.org/noticias/la-comunidad-educativa-de-colombia-se-moviliza-contralos-recortes-presupuestales/>
- Revista Semana. (2016). Universidades privadas reciben el 98% de los recursos de Ser Pilo Paga. <https://www.semana.com/educacion/articulo/ser-pilo-paga-universidades-privadas-reciben-dinero-de-ser-pilo-paga/479620>
- Revista Semana. (2017a). Ser pilo paga; pero, ¿quién paga? <https://www.semana.com/educacion/articulo/ser-pilo-paga-polemica-con-aumento-de-matriculas/513241>
- Trimiño, C. de J. y Amézquita, L. (2018). Reflexiones desde la Universidad sobre una Educación en Derechos Humanos y Pensada para la Paz. *Revista de Historia de la Educación Latinoamericana*, Vol. 20 No. 31. <https://doi.org/10.19053/01227238.8564>
- Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia [UPTC]. (2018). Universidades “repiensan” la Educación Superior con Responsabilidad Social. http://www.uptc.edu.co/universidad/modules/news/news_4094.html?uri=/universidad/modules/news/news_3968.html



Este libro se imprimió en el
mes de octubre de 2023, con
un tiraje de 200 ejemplares,
en Búhos Editores Ltda.

Otros Títulos de la Colección
Tesis Doctorales
UPTC - RUDECOLOMBIA

Tomo 12

Práctica Pedagógica en el contexto de la
Escuela Normal Superior de Cartagena
de Indias (1847-2010)
Marlén Rátiva Velandia
2019

Tomo 13

La cognición y la enseñanza del
concepto de diferencial, desde la teoría
APOE. Un aporte a la formación de
profesores en matemáticas
Zagalo Enrique Suárez Aguilar
2019

Tomo 14

Una perspectiva investigativa en la
formación de profesores de
matamáticas
Lida Esperanza Riscanevo Espitia
2019

Tomo 15

Deserción universitaria. Políticas y
vivencias de docentes y estudiantes en una
universidad colombiana 2010 -2017
Sara Cristina Guerrero
2023

Colección Tesis Doctorales UPTC-RUDECOLOMBIA, CADE-UPTC No. 16

El presente libro busca hacer una reflexión sobre el problema de la financiación en Colombia desde tres ámbitos: Estado, Mercado y Acceso y esto cómo se relaciona con la universidad desde 1992 a 2012. En el capítulo uno, se enuncia la relación entre Estado y Universidad, haciendo un análisis sobre el manejo de la financiación por parte del Estado a la Universidad estatal y privada y cómo han sido las políticas que se han instalado en materia educativa planes de gobierno; en el capítulo dos, se hace referencia a la relación entre Mercado y Universidad, donde se evidencia cómo ha sido la competencia por los recursos fiscales y la relación que tiene la empresa con la universidad; en el capítulo tres, se hace una relación entre el acceso y la Universidad, enfatizando en el impacto de acceder a un crédito para los estudios superiores, en el marco del programa ser pilo paga y por último; el capítulo cuatro, las voces de la Universidad, donde se vinculan las experiencias de docentes y estudiantes, respecto a la visión que tienen en materia de financiación, políticas educativas, organismos internacionales y privatización.



ISBN: 978-958-660-796-4

