

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS (CECH)**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
DOUTORADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

LUZ MARITZA ACERO FORERO

**TRAYECTORIA DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ACCESO A
LA EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA EN
COLOMBIA (2014-2018)**

São Carlos, SP

2022

LUZ MARITZA ACERO FORERO

**TRAYECTORIA DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ACCESO A LA
EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA EN COLOMBIA
(2014-2018)**

Trabajo de Tesis presentado a la Universidad Federal de San Carlos, como requisito para obtener el título de Doctora en Ciencia Política, la cual fue desarrollada con financiamiento del Programa de Alianzas para la Educación y la Capacitación Becas Brasil PAEC OEA-GCUB 2017.

Orientador: Doctor Profesor, Thales Haddad Novaes de Andrade

San Carlos, SP

2022

**TRAYECTORIA DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR
UNIVERSITARIA EN COLOMBIA
(2014-2018)**

Tesis Doctoral, presentada a la Universidad Federal de San Carlos, como requisito para la obtención del título de Doctora en Ciencia Política, la cual fue desarrollada con financiamiento del Programa de Alianzas para la Educación y la Capacitación Becas Brasil PAEC OEA-GCUB 2017.

COMISIÓN EVALUADORA:

Maria Teresa Miceli Kerbauy

PsDs. en Ciencia Política, Doctora en Ciencias Sociales, Maestría en Ciencias Sociales, Pregrado en ciencias sociales.

Universidad Federal de San Carlos

Gabriel Avila Casalecchi

Post Doctorado en Ciencias Humanas, Doctor en Ciencia Política, Maestría en Ciencia Política, profesional en Ciencias Sociales

Universidad Federal de San Carlos

Luis Alberto Pérez Bonfante, Doctor en Ciencias Sociales, Maestría en Administración de Empresas, Especialización Administración Total de la Calidad y la Productividad, ingeniero industrial

Universidad del Valle

Andrés Felipe Mora Cortés

Doctor en ciencias sociales, Doctor en estudios políticos y relaciones internacionales, Magíster en ciencias económicas, Politólogo

Universidad Nacional de Colombia

Thales Haddad Novaes de Andrade

Doctor en Ciencias Sociales, Maestría en Sociología, Pregrado en Ciencias Sociales
Profesor Orientador

San Carlos, abril 18 de 2022



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Relatório de Defesa de Tese

Candidato: **Luz Maritza Acero Forero**

Aos 18/04/2022, às 10:00, realizou-se na Universidade Federal de São Carlos, nas formas e termos do Regimento Interno do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, a defesa de tese de doutorado sob o título: Trayectoria de política pública de acceso a la educación superior universitaria en Colombia 2014-2018, apresentada pelo candidato Luz Maritza Acero Forero. Ao final dos trabalhos, a banca examinadora reuniu-se em sessão reservada para o julgamento, tendo os membros chegado ao seguinte resultado:

Participantes da Banca	Função	Instituição	Conceito	Resultado Final
Prof. Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade	Presidente	UFSCar	Aprovado	Aprovado
Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy	Titular	UFSCar	Aprovado	Aprovado
Prof. Dr. Gabriel Ávila Casalecchi	Titular	UFSCar	Aprovado	Aprovado
Prof. Dr. Luis Alberto Pérez Bonfante	Titular	Univalle	Aprovado	Aprovado
Prof. Dr. Andrés Felipe Mora Cortés	Titular	UNAL	Aprovado	Aprovado

Parecer da Comissão Julgadora*:

A banca considera o trabalho final de boa qualidade e pede que sejam incorporadas as sugestões colocadas durante a defesa

Encerrada a sessão reservada, o presidente informou ao público presente o resultado. Nada mais havendo a tratar, a sessão foi encerrada e, para constar, eu, Thales Haddad Novaes de Andrade, representante do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, lavrei o presente relatório, assinado por mim e pelos membros da banca examinadora.

Prof. Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade

Representante do PPG: Thales Haddad Novaes de Andrade

Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy

Prof. Dr. Gabriel Ávila Casalecchi

Prof. Dr. Luis Alberto Pérez Bonfante

Prof. Dr. Andrés Felipe Mora Cortés

Certifico que a defesa realizou-se com a participação à distância do(s) membro(s) Thales Haddad Novaes de Andrade, Maria Teresa Miceli Kerbauy, Gabriel Ávila Casalecchi, Luis Alberto Pérez Bonfante, Andrés Felipe Mora Cortés e, depois das arguições e deliberações realizadas, o(s) participante(s) à distância está(ão) de acordo com o conteúdo do parecer da banca examinadora redigido neste relatório de defesa.


Prof. Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade

Não houve alteração no título () Houve alteração no título. O novo título passa a ser:

Observações:

- Se o candidato for reprovado por algum dos membros, o preenchimento do parecer é obrigatório.
- Para gozar dos direitos do título de Mestre ou Doutor em Ciência Política, o candidato ainda precisa ter sua dissertação ou tese homologada pelo Conselho de Pós-Graduação da UFSCar.

RESUMEN

La investigación *Trayectoria de la política pública de acceso a la educación superior universitaria en Colombia (2014-2018)* es un estudio de caso, cualitativo, documental y descriptivo que analiza el proceso de política pública para comprender las trayectorias de configuración de problema público de acceso a la educación superior universitaria y su intervención.

Se hizo análisis de narrativas logrando establecer conexiones entre singularidades del fenómeno estudiado y evidenciar configuraciones desde la enunciación de diferentes actores. Se revisaron 284 documentos, tomando como fuentes primarias documentos convencionales emitidos por las instituciones que proporcionan informaciones de primera mano, las fuentes secundarias fueron principalmente estudios y artículos académicos. Los criterios en la recolección de datos fueron: vigencia teórica, pertinencia, relevancia (temática y de resultado) y coherencia teórica y epistemológica.

Entre los hallazgos principales de esta investigación, está que la masificación de la matrícula por sí sola no demuestra que el acceso a la educación superior haya dejado de ser exclusivamente de élite. En Colombia la educación entendida como derecho no hace parte de las estrategias de desarrollo con equidad, sino que es entendida como servicio con acceso relativizado en medio de las capacidades de consumo en un mercado educativo en el cual priman los intereses de la lógica económica global sobre la garantía del derecho.

En el caso de la política pública de acceso en Colombia (2014-2018) se evidencia que el crédito es transversal a los distintos lugares de enunciación, esta investigación identificó que es recurrente la configuración de soluciones del problema público de acceso como aumento del crédito educativo con destino a matriculas en programas principalmente de instituciones de educación superior(IES) privadas, esta discursiva

se evidencia tanto en las posturas del sector privado como en las publicaciones del Ministerio de Educación Nacional y los documentos del gobierno nacional. También se discursa sobre la necesidad de priorizar créditos asignando a cada individuo matrícula a la educación superior según la capacidad de pago, estas enunciaciones tienden a legitimar la idea de que los costos de la educación superior deben ser acarreados por la sociedad en general y no como una responsabilidad del Estado.

En el análisis de intervención se pudo evidenciar que la mayor parte de las acciones de implementación (discursadas como acceso a la educación superior), están encaminadas a fortalecer las políticas de crédito que más allá de reducir la desigualdad construyen clientes de crédito para el mercado educativo, presentándose allí distintas capas de oferta en donde las personas de menores recursos económicos se direccionan a carreras técnicas y tecnológicas de corta duración, con créditos educativos que se deben pagar en menos tiempo que los créditos educativos para carreras universitarias.

Palabras clave: Política pública, educación superior, mercado educativo, mercantilización de la educación, crédito educativo

RESUMO

A pesquisa Trajetória da política pública de acesso ao ensino superior universitário na Colômbia (2014-2018) é um estudo de caso qualitativo, documental e descritivo que analisa o processo de políticas públicas para entender a configuração do problema público de acesso à educação superior universitária e a sua intervenção. A análise narrativa foi realizada a fim de estabelecer conexões entre as singularidades do fenômeno estudado e para demonstrar configurações a partir da enunciação de diferentes atores. Um total de 284 documentos foram analisados, tomando como fontes primárias documentos convencionais emitidos pelas instituições que fornecem informações em primeira mão, as fontes secundárias foram principalmente estudos e artigos acadêmicos. Os critérios para a coleta de dados foram: atualidade teórica, relevância (temática e de resultado) e coerência teórica e epistemológica.

Entre as principais conclusões desta pesquisa está que a massificação da matrícula por si só não demonstra que o acesso ao ensino superior deixou de ser elitista. Na Colômbia, a educação entendida como um direito não faz parte das estratégias de desenvolvimento com equidade, porém, é entendida como um serviço com acesso relativizado em meio das capacidades do consumidor num mercado educacional, no qual os interesses da lógica econômica têm precedência sobre a garantia do direito.

No caso da política pública de acesso ao ensino superior na Colômbia (2014-2018), é evidente que o crédito é transversal nas enunciações, esta pesquisa identificou como recorrente que a configuração das soluções para o problema público de acesso consiste em aumento do crédito educativo para a inscrição em programas principalmente em instituições de ensino superior (IES) privadas, este discurso é evidente tanto nas posições do setor privado como nas publicações do Ministério da Educação Nacional e nos documentos do governo nacional. Há também um discurso sobre a necessidade de atribuir para cada indivíduo a entrada ao ensino superior de acordo com sua capacidade de pagamento, essas narrativas tendem a legitimar a

ideia na qual os custos do ensino superior devem ser arcados pela sociedade em geral e não ser da responsabilidade do Estado.

Na análise de intervenção do problema público de acesso ao ensino superior universitário na Colômbia, ficou evidente que a maioria das ações de implementação (discursadas como acesso ao ensino superior) têm como objetivo fortalecer políticas de crédito que, além de aumentar a desigualdade, constroem clientes de crédito para o mercado educacional, apresentando diferentes níveis de oferta, onde pessoas com menores recursos econômicos são direcionadas para carreiras técnicas e tecnológicas de curta duração, com créditos educacionais que devem ser pagos em menos tempo do que os créditos educacionais para carreiras universitárias.

Palavras-chave: Políticas públicas, educação superior, mercado educacional, mercado da educação, crédito educacional.

ABSTRACT

The trajectory of public policies on access to higher education of Colombia 2014-2018 research is a qualitative, documental and descriptive case study, which analyzes the public policies process in order to understand the trajectory in the intervention and the configuration of the public problema of access to a higher education.

A narrative anlyzes was done to establish links between singularities of the phenomenon studied, and to evidence the configurations from the statements of different stakeholders. 284 documents have been reviewed, those conventional documents were issued by institutions which provide first hand information and they were used as a primary source. Secondary sources were mainly coming from articles and academic studies. The criteria for data collection were: theoretical validity, thematic relevance and results as well as theoretical and epistemological coherence. Among the main findings of this research is that the massification of enrollment alone does not demonstrate that access to higher education has ceased to be exclusively elite.

In the case of public policies on access to education in Colombia (2014-2018), it is evident that credit is a transversal element within the different narratives. In this research, it was identified that it is recurrent the establishment of solutions to public problems through the increase of educational credit that is intended for matriculation mainly to programs of private higher education institutions (IES in spanish).

This discursivity is evident both in the private sector and in the publications of the Ministry of National Education and in some national government documents. In this research it was found that there is a narrative about the need to assign credit to each individual according to the ability to pay in the educational market, such narratives tend to legitimize the idea that the cost of higher education should be paid by society in general and is not understood as an obligation of the State to guarantee it as a right.

Key words: public policies, higher education, educational market, commodification of education, educational credit.

LISTA DE CUADROS

CUADRO 1 Caracterizaciones del concepto 'democratización de la educación' por agrupación narrativa	58
CUADRO 2. Ejemplos reformistas de la universidad colonial en Hispanoamérica	74
CUADRO 3 Encuadre Cronológico sobre las reformas: Ejemplos reformistas entre la Universidad Republicana y la Universidad del siglo XX	78
CUADRO 4 Algunas características de la universidad en el siglo XX	86
CUADRO 5 Características condicionantes que produjeron/indujeron la crisis institucional de la Universidad Pública en América Latina (1980-2010)	105
CUADRO 6 Condiciones para la Garantía del Derecho a la Educación de acuerdo con el PIDESC	115
CUADRO 7. Formas de asignación de recursos de las instituciones de educación superior	127
CUADRO 8. Tarifas de las pruebas Saber 11	176
CUADRO 9. Características de la Universidad y la Educación Superior entre 1580-1992	180
CUADRO 10. Algunos datos sobre cobertura de acuerdo con periodos de caracterización histórica de la universidad	197
CUADRO 11 Modificaciones a la Ley 30 durante el mandato de Andrés Pastrana Arango	204
CUADRO 12 Modificación de la Ley 30/92 sobre créditos para la educación superior	212
CUADRO 13 Reglamentación parcial vía Decreto del artículo 130 de la Ley de Educación Superior (Ley 30 de 1992)	215
CUADRO 14 Modificaciones normativas que reforman el sistema de educación superior en Colombia entre 2011 y 2014	221
CUADRO 15. Enunciación de los asuntos públicos relevantes del CESU en el Acuerdo por lo Superior 2014-2034	229
CUADRO 16 número de instrumentos de recolección de datos diligenciados en la investigación	239
CUADRO 17 categorías de análisis	241
CUADRO 18. Subcategorías obtenidas del proceso de triangulación de datos	242
CUADRO 19. Caracterización de responsabilidades de las respectivas comisiones del Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026	256
CUADRO 20. identificación de enunciados en el Plan de Desarrollo con relación a la asignación de roles y funciones en materia de educación superior	259
CUADRO 21. Definición de indicadores en educación superior definidos en el Plan Decenal de Educación 2016-2026 producido por el “grupo de indicadores”	264
CUADRO 22. Proyección de variables presentadas por el Consejo de Educación Superior (CESU) en el Acuerdo por lo Superior 2034 por escenarios	281
CUADRO 23. Características generales de las bases de datos que constituyen informes de ejecución presupuestal de la Subdirección de Gestión Financiera del Ministerio de educación Nacional, consultadas durante 2021	361
CUADRO 24. proyectos de regionalización identificados en la vigencia 2016	376
CUADRO 25. Ejecución presupuestal proyectos regionalización 2017-2018	377
CUADRO 26. Principales constituyentes de Fondos en Administración por número de legalizaciones durante la vigencia 2015	391

LISTA DE DIAGRAMAS

DIAGRAMA 1-Tematización de foros internacionales revisados	61
DIAGRAMA 2. Materialización de la transnacionalización mercantil de la educación superior	107
DIAGRAMA 3 Tipología de IES según la normatividad vigente	163
DIAGRAMA 4 Titulación según programa y tipo de IES	164
DIAGRAMA 5 Proceso de investigación	232
DIAGRAMA 6 Procesamiento de datos	240
DIAGRAMA 7 Resumen de asuntos relacionados al problema público referidas al derecho a la educación	276
DIAGRAMA 8 Proceso de construcción de tablero de trayectoria	360

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Comparativo Brasil, México, Colombia y Argentina: matrícula en educación superior y población en edad de iniciar estudios en nivel educativo superior año 2.000	93
Gráfico 2 Aportes de la Nación a las universidades públicas 2001-2012	169

LISTA DE MAPAS DE TRAYECTORIA

Mapa 1 Análisis Técnico de Propuestas y Tendencias de CEIBA	227
Mapa 2. Referencial de la trayectoria de configuración del problema público de acceso a la educación superior en Colombia	250
Mapa 3 Trayectoria del problema público: Derecho a la Educación	252
Mapa 4 Trayectoria del problema público: cobertura, oferta y demanda educativa	279
Mapa 5 Trayectoria del problema público: Pertinencia	295
Mapa 6 Trayectoria del problema público: configuración del estudiante	322

LISTA DE TABLAS

Tabla 1 Matrícula de educación superior por décadas en América Latina 1970-2000	91
Tabla 2 Instituciones de educación superior extranjeras presentes en países latinoamericanos de acuerdo con la región de origen y el modus operandi para el año 2004	109
Tabla 3 . Gasto público en educación como porcentaje del PIB (%) tomando como referencia el PIB a precios constantes en millones de dólares	130
Tabla 4 Población total de países de Suramérica (2014-2020)	146
Tabla 5 – Índice de GINI	146
Tabla 6 Número de inscritos* en primer curso por nivel de formación 2014 - 2018	171
Tabla 7 Número de matrículas en primer curso* IES por sector 2014-2016	171
Tabla 8 Distribución porcentual de la matrícula en primer curso 2014 - 2016 según estrato socioeconómico	172
Tabla 9 Tasa de Cobertura y Matrícula en pregrado entre 2005 y 2018	280

Tabla 10 Evolución de la matrícula total en educación superior según el tipo de ruralidad del municipio donde se oferta el programa	284
Tabla 11. Evolución de la matrícula total en educación superior según el tipo de ruralidad del municipio donde se oferta el programa y metodología	286
Tabla 12. Distribución de los estudiantes matriculados en programas ofertados en municipios rurales y rurales dispersos según nivel de formación y carácter de la IES, 2016	287
Tabla 13 comportamiento de la migración laboral por departamento para el año 2010	300
Tabla 14 Ingresos y ejecución de gastos de las universidades públicas entre 2013 y 2017	337
Tabla 15. Ejecución presupuestal del rubro	375
Tabla 16. Ejecución de algunos fondos de garantía administrados por el ICETEX 2015-2018 con los principales constituyentes	388
Tabla 17 Número de fondos en administración del ICETEX según tipo de constituyente 2015 -2018	392
Tabla 18 Número de nuevos créditos otorgados con fuente de recursos de los fondos de garantía incluyendo todas las líneas de crédito educativo por vigencia	393
Tabla 19 Porcentaje de nuevos créditos girados por estrato socioeconómico en la vigencia 2015	399
Tabla 20 Segmentación de clientes de crédito de líneas especiales ICETEX hasta el primer semestre de 2015	403
Tabla 21 Modalidades de crédito de la Línea Tú Eliges	405
Tabla 22 Características ACCES - tú eliges	407
Tabla 23. Comparativo de la ejecución de recursos por concepto de colocación de nuevos créditos y renovaciones – corte 2016 y corte 2018 línea de crédito Tú eliges*	420

LISTA DE TABLEROS DE TRAYETORIA

Tablero 1. Trayectoria de ejecución presupuestal 2010-2018	362
Tablero 2. Trayectoria de ejecución presupuestal: rubros de ejecución presupuestal del MEN relacionados con las reformas a la educación superior entre 2010 y 2018- Regionalización	373
Tablero 3. Trayectoria del Crédito Educativo en la ejecución presupuestal del Ministerio de Educación Nacional 2010-2018	413

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	1
1. EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	7
1.1. El desarrollo y el problema público de acceso a la educación superior	25
1.2. La constante “desarrollo” y la educación superior universitaria	28
1.3. Igualdad, Equidad e Inclusión	37
1.4. Discriminación y Focalización	41
1.5. Oferta educativa, expansión de matrícula y pertinencia con el mundo del trabajo	45
1.6. Educación: Derecho, Bien público	51
1.7. Democratización	56
1.8. Cambios en la educación superior en América Latina	63
1.8.1. Notas sobre la educación superior en América Latina	63
1.8.2. Nota aclaratoria sobre el uso del concepto América Latina	64
1.8.3. Aproximación contextual de la educación superior en América Latina	66
1.8.4. La eliminación de la gratuidad: del sujeto de derecho al cliente	114
2. ASPECTOS METODOLÓGICOS DE INVESTIGACIÓN	140
2.1. Estudio de caso	142
2.2. Elección del caso	144
2.2.1. Elementos clave para la elección del caso	144
2.3. Instrumentos para la recolección de datos	148
2.4. Análisis de datos y construcción de información	148
3. ELEMENTOS CONCEPTUALES Y CONTEXTUALES PARA EL DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN	150
3.1. Sobre el análisis de política pública	151
3.2. Sobre el Problema Público	153
3.3. Sobre la intervención del problema público	156
3.4. Rasgos generales de la educación superior en Colombia	158
3.4.1. Organización y financiación al Sistema de Educación Superior	161
3.4.2. Aproximación a las orientaciones de política sobre acceso a la educación superior en Colombia	170
3.4.3. Aproximación cronológica a la Educación superior en Colombia	177
4. RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN	231
4.1. Trayectoria de la política pública de acceso a la educación superior universitaria en Colombia 2014-2018	244
4.2. Configuración del problema público de acceso a la educación superior universitaria en Colombia 2015-2018	245

4.2.1.	El referencial de enunciación del problema público (configuración)	246
4.3.	Intervención del problema público de acceso a la educación superior universitaria en Colombia 2014-2018	351
4.3.1.	Estructuración programática de la política pública	355
4.3.2.	Trayectoria de intervención del problema público según ejecución de recursos	359
4.3.3.	Trayectoria de Fondo del ICETEX	385
4.3.4.	Trayectoria de la segmentación de Clientes ICETEX	393
4.3.5.	Trayectoria de Regionalización del crédito educativo	424
5.	CONCLUSIONES	427
5.1.	Sobre los resultados globales de investigación	430
5.2.	Sobre la trayectoria del problema público	433
5.3.	Sobre la trayectoria de implementación	436
	REFERENCIAS	442

INTRODUCCIÓN

La constitución política de Colombia de 1991, aún vigente, define que es un Estado social de derecho, organizado como república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. Esta definición constitucional supone que el poder radica en la sociedad. En Colombia opera el modelo de democracia representativa bajo un régimen presidencialista con equilibrio de poderes designado en tres ramas de poder público: legislativo, ejecutivo y judicial.

Al tratarse de una república unitaria de régimen presidencialista, el ejecutivo corresponde al gobierno nacional representado en el presidente de la república y sus ministros. Además, por ser descentralizada con autonomía de entidades territoriales, la rama ejecutiva incluye las gobernaciones y las alcaldías. El legislativo formula mandatos y ejerce control sobre el gobierno, está constituida por una corporación pública colegiada de elección popular bicameral (Congreso de la República), integrado por el Senado de la República y la Cámara de Representantes. La Rama Judicial es responsable de la administración de justicia (actúa bajo sentencias, fallos, o autos), le corresponde garantizar derechos, obligaciones, garantías y libertades consagradas constitucional y legalmente.

Territorialmente, Colombia se organiza por entidades territoriales denominadas Departamentos, Municipios y Distritos. Colombia cuenta con 32 departamentos, en el marco de descentralización estos son administrados por gobernador(a) con autonomía de recursos y jurisdicción, operan como entes que coordinan entre el nivel nacional y el nivel municipal; el control político y administrativo es ejercido por una asamblea de diputados, tanto los diputados como los gobernadores son elegidos vía elección popular. El país tiene 1.123 municipios, estos se organizan administrativa y jurídicamente como entidades territoriales, administradas por un alcalde o alcaldesa, el control político y administrativo es ejercido por el concejo municipal; alcalde y miembros del consejo son elegidos por voto popular. La ley 617 de 2000 clasificó a

los municipios en categorías¹ que determinan los montos máximos de gasto público que pueden ejecutar. Finalmente, los distritos son entidades territoriales con administración especial. Por su importancia nacional: Bogotá, Cartagena, Barranquilla, Santa Marta y Buenaventura.

El presente trabajo es un estudio de caso, en el cual el análisis está planteado sobre el marco de políticas nacionales en el sector educación. La investigación *Trayectoria de políticas públicas de acceso a la educación superior universitaria en Colombia (2014-2018)* tiene como finalidad aportar en la comprensión del problema público de acceso a la educación superior. El objetivo general de investigación es caracterizar la trayectoria de la política pública estudiada entre 2014 y 2018 en Colombia. Los objetivos específicos apuntan a entender la configuración del problema público y con relación a dicha configuración conocer aspectos de la intervención estatal que compete a dicha política pública.

El alcance de los objetivos mencionados anteriormente requirió la delimitación del objeto de estudio, por un lado teórica y de otro lado metodológica; durante el proceso de investigación iniciado en 2018, fue necesario realizar ajustes en dicha delimitación, una de las principales razones de ajuste tuvo que ver con las limitaciones para hacer la recolección de datos en medio de la pandemia COVID19, lo cual requirió de ajustes metodológicos empezando por disminuir la cantidad de instrumentos que se habían planteado al inicio, en segundo lugar se tuvo que hacer un estudio cien por ciento documental y en tercer lugar en vez de hacer un estudio comparado (Colombia – Brasil) se realizó un estudio de caso, todo ello debido a las limitaciones en la recolección de datos que impuso la pandemia.

Es necesario resaltar que esta investigación se fundamentó a partir de categorías emergentes, por lo cual la configuración del problema público emerge de las enunciaciones que aparecen como narrativas relevantes, las cuales van configurando el problema público; es decir la emergencia está determinada por los enclaves discursivos que dan forma a aquello que se pretende intervenir por medio de procesos de política pública.

¹ categoría especial, primera, segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta.

Es claro que el sistema educativo colombiano está conformado por educación inicial, educación preescolar, educación básica (primaria cinco grados y secundaria cuatro grados), educación media (dos grados y culmina con el título de bachiller), y la educación superior; también se destaca que la educación en Colombia es un derecho ciudadano, y que según la Constitución de 1991 y la Ley General de Educación de 1994, todos los colombianos tienen derecho a acceder a la educación para su desarrollo personal y para el beneficio de la sociedad (OCDE, 2016, p. 24). Sobre el sistema de educación superior en el país, vale la pena señalar que se trata de un sistema especialmente complejo, con variedad de proveedores y múltiples programas de distintas duraciones y niveles (OCDE, 2016, p.25).

La educación superior se imparte en los niveles pregrado y posgrado, en pregrado existen tres niveles de formación: técnico profesional, tecnológico y nivel profesional; la educación de posgrado comprende especializaciones, relativas a programas de especialización técnica profesional, especialización tecnológica y especializaciones profesionales; maestrías y doctorados. Al mismo tiempo, el Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET) se concibe como una organización de los diferentes niveles de educación post-media, el cual comprende dos rutas o dos opciones educativas diferenciadas según su orientación académica u ocupacional, ordenadas según grados de complejidad y especialización y, con posibilidades de tránsito y reconocimiento entre ellas: educación universitaria y formación profesional (técnica). (MEN, 2022)

Con respecto a la organización del sistema de educación en Colombia y en el propósito investigativo, es necesario precisar que este estudio de caso no constituye una evaluación de política pública, sino que se centra en las enunciaciones que configuran el problema público y que emergen de los textos revisados, también toma centro y cumple los objetivos de investigación en la identificación y análisis de trayectoria de las intervenciones que se evidencian y tienen soporte en la exhaustiva revisión documental sobre programática y ejecución de presupuesto en el periodo estudiado (segundo mandato presidencial de Juan Manuel Santos 2014-2018).

Para el periodo estudiado (2014-2018) la educación es uno de los tres pilares fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo, y toma especial relevancia porque entre las políticas del *sector educación* se destaca la reestructuración del sistema de educación superior, lo que implicó la iniciativa de generar de la mano del Sistema de Educación Terciaria un marco nacional de cualificaciones (MNC) que consiste en facilitar la movilidad de estudiantes en el sistema educativo, ampliar la capacitación para el trabajo, fortalecer el enfoque de competencias para el sector productivo para la empleabilidad, entre otros aspectos. Adicionalmente, en este plan de desarrollo, se formula el Sistema Nacional de Acumulación y Transferencia de Créditos (SNATC) bajo el objetivo de favorecer la movilidad estudiantil, y servir de apoyo a la implementación del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC); para lograrlo se propuso que el MNC cuente con ocho niveles de cualificación para la movilidad entre niveles educativos.

Con lo anterior se explica que la configuración del problema público “*acceso a la educación superior universitaria*” tenga relación directa con elementos como la regionalización (por ejemplo, en programática se evidencia en la implementación de CERES) o como la pertinencia con el mundo del trabajo (por ejemplo, en la implementación de fortalecimiento a T&T y educación para el trabajo), toda vez que las orientaciones de acceso se están configurando hacia fortalecimiento a niveles educativos distintos al universitario enrutando hacia la pertinencia con el mundo del trabajo, con lo cual se desestimula, se limita y/o se condiciona el acceso a carreras universitarias, al mismo tiempo que se incentivan los créditos educativos.

Es menester tener claro que en este estudio la mayoría de las categorías de análisis son emergentes, emanando de los textos el insumo que dibuja las respectivas trayectorias. Así, el presente documento contiene cinco capítulos en el primero se presenta el problema de investigación. A partir de la revisión bibliográfica el análisis de ocho aspectos contextuales permitió plantear el problema de investigación y delimitar el objeto de estudio, así, el capítulo primero genera una discusión en torno a la concepción del “desarrollo” como un elemento configurador del problema público de acceso a la educación y a la educación superior; otro aspecto relacionado con el acceso a la educación superior, contempla la discursiva sobre igualdad, equidad e inclusión, lo cual se presenta en el tercer apartado del capítulo primero. Con relación

a los aspectos programáticos y las orientaciones de política para la administración del problema público, el apartado da cuenta de las discusiones sobre discriminación y focalización, oferta educativa, expansión de la matrícula y pertinencia con el mundo del trabajo. Respecto a los principios y regulación del asunto público de acceso a la educación y a la educación superior, se teje una discusión sobre la concepción de la educación como bien público y como derecho, y se presentan algunos matices discursivos relacionados con la noción de democratización de la educación, evidenciando que el aumento de matrículas no necesariamente implica la no elitización de la educación superior. Finalmente, se presenta el análisis descriptivo de algunos cambios ocurridos en la educación superior en América Latina, invitando a considerar con rigurosidad las particularidades de cada país para realizar cualquier análisis sobre acceso educativo.

El segundo capítulo describe elementos metodológicos generales relacionados con la elección del caso, los instrumentos de recolección de datos y explica de manera general en que consiste el proceso de análisis de datos para la construcción de información.

El capítulo tres muestra los elementos conceptuales y contextuales básicos para el desarrollo de la investigación, entre ello se presentan: política pública, problema público, intervención del problema público, y un apartado exclusivo que describe los rasgos generales de la educación superior en Colombia, en términos de organización y financiación del sistema, así como las orientaciones generales de política. Para dar mayor contexto a la investigación, también se hace una aproximación cronológica que analiza aspectos clave de la educación superior en Colombia.

El capítulo cuatro es quizá el más extenso, pues contienen los resultados de investigación, el capítulo contiene tres secciones, la primera sección aborda la comprensión de trayectoria como aquellos lugares en que transita el fenómeno de estudio, en este caso la configuración del problema público de acceso a la educación superior y su intervención; y muestra cómo se ejecuto el proceso de investigación. Un segundo apartado del capítulo cuarto, se enfoca en el análisis descriptivo y crítico del primer objetivo de investigación: “configuración del problema público de acceso a la

educación superior universitaria”, allí se evidencia por medio de las enunciaciones cómo se configura el problema público y cuales son las trayectorias no solamente narrativas sino también operativamente. El tercer apartado del capítulo de resultados evidencia la intervención del problema público configurado considerando elementos como la programática y develando trayectorias según ejecución presupuestal. El análisis halla cuatro trayectorias que emergen de los textos en materia de implementación a saber: trayectoria general según ejecución de recursos vía programática, trayectoria de fondeo del ICETEX, trayectoria de segmentación de clientes de crédito y trayectoria de regionalización.

El último acápite muestra las conclusiones de investigación haciendo una reflexión sobre la universidad pública. En el primer apartado del capítulo de conclusiones se señalan conclusiones globales, en la segunda parte se muestran conclusiones específicas de la trayectoria de configuración del problema público de acceso a la educación superior universitaria en Colombia (objetivo de investigación 1) y en un tercer y último apartado se pueden leer las conclusiones sobre la intervención del problema público configurado (objetivo de investigación 2)

1. EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

A partir de la revisión bibliográfica el presente capítulo da cuenta del análisis de ocho aspectos contextuales que permiten plantear el problema de investigación y delimitar el objeto de estudio, aquí se genera una discusión en torno a la concepción del “desarrollo” como un elemento configurador del problema público de acceso a la educación y a la educación superior lo cual se puede leer las dos primeras partes de este primer capítulo.

Un segundo aspecto está relacionado con el acceso a la educación superior, contempla la discursiva sobre igualdad, equidad e inclusión, lo cual se presenta en el tercer apartado del capítulo primero. De cara a aspectos programáticos y orientaciones de política para la administración del problema público, el tercer y cuarto apartado de este capítulo discute sobre discriminación y focalización, la oferta educativa, la expansión de la matrícula y la pertinencia con el mundo del trabajo.

Respecto a los principios y regulación del asunto público de acceso a la educación y a la educación superior, en este capítulo se teje una discusión sobre la concepción de la educación como bien público y como derecho, y se presentan algunos matices discursivos relacionados con la noción de democratización de la educación, evidenciando que el aumento de matrículas no necesariamente implica la no elitización de la educación superior. Finalmente, se presenta el análisis descriptivo de algunos cambios ocurridos en la educación superior en América Latina, invitando a considerar con rigurosidad las particularidades de cada país para realizar cualquier análisis sobre acceso educativo.

El concepto de trayectoria en esta investigación, se entiende como los lugares en los que gravita y transita el fenómeno a estudiar, y su relación con el sistema de referencia en el que se mueve; no hay necesariamente linealidad, sino que puede haber dispersión; la trayectoria de un fenómeno puede ser más parecida a un ribosoma que a una línea continua.

Se comprende entonces, que la trayectoria no es una demarcación temporal de largos periodos en los que se compare implementación programática o trazabilidad

jurídica, sino que tiene lugar en las configuraciones del problema público y la intervención sobre lo configurado; analizar la trayectoria de configuración del problema público, consiste en aproximarse a momentos y contextos particulares del fenómeno intentando una lectura integral de las formas que adquiere; dentro de esas formas, identificar el contenido que los textos muestran como relevante y bajo que aspectos se configura tal importancia, qué representa o a quienes representa el contenido configurado como problema público; identificar de dónde viene la legitimidad de dicha configuración para que el asunto configurado trascienda a problema público relevante y se convierta en un asunto de interés general.

Analizar en donde gravita y se mueve el fenómeno configuración del problema público de acceso a la educación superior universitaria en Colombia (2014-2018) tiene el intuito de reconocer y comprender lógicas de configuración del acceso a la educación superior como problema público susceptible de intervención por medio de políticas públicas; observar dichas lógicas conllevan a entender los cambios institucionales y la manera en que se van configurando los públicos, dicha observación y análisis son lo constitutivo de la trayectoria, son los aspectos que permiten ver donde gravita y hacia dónde se mueve el fenómeno a estudiar.

La trayectoria del problema público de acceso a la educación superior universitaria deviene de contextos históricos, políticos, sociales, económicos y culturales. En las lógicas de configuración, se ha evidenciado, por ejemplo, que los estudiantes como público han sido configurados como clientes de crédito y no como sujetos con derecho a la educación, donde el acceso gravita en el ámbito de la mercantilización y financiarización de servicios diversificados (tipos y calidades de educación variables).

Entendiendo que la configuración de este problema público en particular, tiene un devenir contextual, vale la pena mencionar que actualmente es un asunto de interés internacional que forma parte de las agendas de desarrollo a nivel global y que los Estados presentan grandes desafíos en la decisión pública sobre tal asunto. Las enunciaciones que se repiten con mayor frecuencia en foros, ámbitos y tribunales en el mundo, ubican el acceso a la educación superior universitaria como un asunto de coberturas y masificación de matrículas.

De acuerdo con Brunner (2014), en el siglo XXI se suscitan cambios en la educación superior a nivel mundial, que corresponden con transformaciones, sociopolíticas, culturales e institucionales; para el autor existe una tendencia en América Latina de masificar y universalizar la educación superior. Para Schofer e Meyer (2005, apud Brunner 2014, p. 72) dichos cambios tienen que ver con: la democratización política y difusión de los derechos humanos; la idea de que el progreso se basa en la educación y el acceso a esta; la cientificación y tecnificación de la sociedad; la emergencia de lógicas de planeación nacional y cambios organizacionales; la aparición de organismos e instituciones internacionales que “promueven una agenda y un discurso pro-educacionales, diseminando la idea de que del progreso de los pueblos, la competitividad de las economías, la movilidad, la cohesión social y la suerte individual, están indisolublemente ligados a procesos cada vez más prolongados y sofisticados” (BRUNNER R, 2014, p. 72-73)

En ese contexto, el objeto de investigación es la política pública como proceso para identificar y estudiar la trayectoria de configuración de problema público de acceso a la educación superior universitaria y la trayectoria de intervención de este.

El acceso a la educación superior universitaria, deviene en múltiples configuraciones, en tal sentido se identifican algunos elementos movilizados que orientan el contenido y análisis de las trayectorias de política a estudiar. En primer lugar, las preguntas que movilizan el quehacer académico de esta investigación son: ¿Cómo es la trayectoria de política pública de acceso entre 2014 y 2018? ¿Qué tanto de la configuración del problema público fue objeto de intervención de política pública? En segundo lugar, durante la investigación se formuló otra pregunta orientadora para el análisis cualitativo y contextualización de la trayectoria de política pública, en el discurso internacional sobre el desarrollo ¿Cuáles son los escenarios en que se construyen las funciones del sector educación con relación al desarrollo? Las anteriores preguntas dieron pistas a la indagación principal de investigación, permitiendo ganar contexto analítico en términos de las dimensiones histórica, política, económica y social en la política pública estudiada.

El problema de investigación que se aborda consiste en la identificación y análisis de trayectoria del problema público y su intervención, entendiendo con Boneti (2017) que las políticas públicas son en sí mismas procesos complejos, en los cuales coexisten dinámicas de juego de fuerzas que se establecen en el ámbito de relaciones de poder, constituidas por grupos económicos y políticos, clases sociales y demás organizaciones de la sociedad civil (BONETI, 2017, p. 12). En el marco de las políticas públicas como proceso se identifica que esas relaciones de poder son determinantes en las acciones que se le atribuyen al Estado como institución, que en palabras de Boneti (2017) “provocan la dirección (y/o la redirección) de los rumbos de acciones de intervención administrativa del Estado en la realidad social y/o de inversiones” (p. 13)

Estudiar la política pública bajo la concepción de proceso, también implica entender que tiene un propósito de cambio trazado hacia el futuro y por lo tanto no es una cuestión momentánea, esta perspectiva resulta importante en la investigación académica por cuanto aborda una concepción diferente a los análisis lineales y a las evaluaciones de resultados, busca entender gran parte de las políticas públicas de acceso a la educación superior universitaria, tomando en cuenta los referenciales en los cuales se produce la problematización pública del asunto relevante a intervenir, permitiendo develar intereses que logran instrumentalizar el aparato burocrático e incluso instrumentalizar la participación de diferentes actores en escenarios creados para la legitimación de tales intereses, incluso externos al ámbito nacional.

Abordar el acceso a la educación superior universitaria en Colombia, ayuda a comprender cual es la concepción del sistema educativo y el supuesto de desarrollo de la élite gobernante.

En los últimos años se han despertado múltiples manifestaciones en toda América Latina y otras partes del mundo en donde se exige a los Estados el diseño e implementación de políticas educativas para la educación superior que atiendan la naturaleza pública del derecho. La educación superior es un tema pertinente dadas las discusiones actuales que se tienen en América Latina y en Colombia. valioso que se pueda aportar a la discusión, en particular, al tema de las políticas públicas en el marco de la educación superior. (AVENDAÑO CASTRO, PÁEZ MONTES e RUEDA VERA, 2017, p. 468)

Una tensión permanente en los escenarios de cruce de sentidos en torno a la educación, la educación superior, y en la educación superior universitaria emerge en

la concepción de educación como derecho humano, que además constituye una herramienta para el desarrollo de las sociedades, en estos escenarios también es importante la noción de bien público, interés público, interés común, “el interés público o el bien común no sólo se refiere a amplios sectores de la sociedad, sino a la garantía de derechos fundamentales y bienestar a todos los sectores o grupos sin desconocer su condición como sujetos de derecho” (AVENDAÑO CASTRO, PÁEZ MONTES e RUEDA VERA, 2017, p. 470)

La comprensión de la educación superior universitaria se imbrica en la organización del sector educativo bajo una perspectiva que se enuncia como sistema en distintos mandatos y orientaciones de política pública, por lo anterior en esta investigación no se desliga la educación superior de los niveles educativos que le preceden, son recurrentes las descripciones y contextualizaciones de varios elementos y dispositivos que concurren en el sector pues son útiles y necesarios en la comprensión de la trayectoria a analizar.

Con lo anterior, es clave comprender que la orientación institucional de la educación en Colombia desde la década del noventa, queda normada bajo una interpretación inherente a la educación como proceso permanente, derecho de la persona y servicio público con función social (COLOMBIA, 1991, art. 67), que al mismo tiempo intenta responder a las lógicas de la economía global,

se genera una relación entre la economía (estructura ocupacional) y la educación (estructura educativa), que exige formar capital humano en el menor tiempo posible, al menor costo; esto, acorde con la demanda del sector productivo del país proyectado con la Constitución de 1991. Un país que genera múltiples interpretaciones del presente y del futuro, puesto que es evidente la divergencia entre el país proyectado por los empresarios y las personas mayores y el proyectado por las juventudes humildes y la comunidad universitaria. (ALVARADO ARRAUT, 2012, p. 93)

La constitución política de Colombia, dispone ciertamente de establecer la obligatoriedad en la educación para población en grupos etáreos comprendidos entre 5 y 15 años de edad para los niveles de educación preescolar y básica (un año de preescolar y nueve de educación básica), no siendo así para la educación media y la educación superior.

La carta magna se elabora en 1991 imbuida de intenciones de descentralización administrativa y de una lógica de aumento en las relaciones de mercado y de logro a mayores bienes y servicios para los consumidores, así es como se contempla la libertad para particulares de fundar establecimientos educativos, la instrucción laica en establecimientos estatales, el derecho a la formación cultural y desarrollo de la identidad cultural para grupos étnicos y la atención a personas con limitaciones físicas o mentales o con capacidades excepcionales.

El artículo 67 de la constitución política de Colombia define que la educación es un derecho de la persona y un servicio público con la función social de acceso al conocimiento, la ciencia y la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. Señala también que la educación está bajo la responsabilidad compartida entre el Estado, la sociedad y la familia. El mismo artículo dispone: “La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos”

De acuerdo con el mandato constitucional, el Estado es regulador y ejerce la inspección y vigilancia de la educación, esta atribución legal tiene el objeto de verificar calidad, cumplimiento de los fines de la educación, cobertura, y condiciones necesarias para el acceso y permanencia de la población entre 5 y 15 años de edad en el sistema educativo. Entre tanto, el artículo 69 de la Constitución establece que el Estado “facilitara mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”

Al respecto de la perspectiva de continuidad de la educación como dispositivo permanente de formación y desarrollo de la persona humana para el goce a plenitud de su vida y potencial en los diferentes ámbitos, la constitución limita la gratuidad a la educación hasta el grado noveno, y se tiene la figura de intervención en el sector financiero para que las personas “aptas” ingresen a los servicios de educación superior, esta enunciación general da cabida a la implementación de dispositivos financieros como el endeudamiento de estudiantes y sus familias por medio de créditos para el pago de servicios de educación superior.

En consideración a la formación de establecimientos educativos, la Constitución Política normaliza lo referente al gobierno, organización universitaria y fuentes de financiación para garantía del servicio, cuestión que condiciona a la política pública del sector educación a presiones de variados actores y no únicamente de la decisión en el Estado.

La ley 30 de 1992 organiza el servicio público de educación superior, establece el régimen especial para las instituciones de educación superior oficiales entre las cuales se encuentran 32 Universidades. Recoge el espíritu de la interpretación constitucional sobre la educación como proceso permanente que permite el desarrollo y realización del ser humano, la educación superior es vinculada como servicio público propio a la finalidad del Estado y paradójicamente supone el acceso al servicio en virtud del logro de ciertos requisitos académicos, a saber: haber culminado el ciclo de educación básica secundaria y cualificación a examen de Estado. No obstante, atendiendo la autonomía universitaria, las universidades públicas pueden determinar sus propios procesos de admisión.

Además de los mandatos, ejecutivamente el servicio de educación superior está al comando de la Presidencia de la República como supervisor natural y en delegación al Ministerio de Educación Nacional, en 2003 se funda la figura del Viceministerio de Educación Superior cuya función redunda en el apoyo al despacho ministerial en coordinación y articulación de las relaciones intersectoriales con estamentos y organismos enrolados en el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SACES). La actuación de estas y otras autoridades para tal función estatal además de la Constitución Política está sujeta a la Ley 30 de 1992 y a la Ley 115 de 1994(Ley General de Educación) que a la postre se presentan como instrumentalización de la descentralización administrativa y la consecuente reducción del Estado, de allí se observa la creación de otras instancias constituidas como autoridades públicas, tales como el Consejo Nacional de Educación Superior, que según la normatividad vigente es máximo responsable de la planificación y coordinación de la política pública en educación superior, y está conformado por representantes de gobierno y por representantes de distintos tipos de Instituciones de Educación superior (IES) establecidos por la misma norma.

Como se mencionó en párrafos precedentes, la Ley 30 de 1992 organiza el servicio público de Educación Superior siendo el mandato que determina autoridades y grado de intervención, formas y calidades de financiación al sistema, posibilidades de crecimiento de las instituciones educativas, tipo de público, grados reales de gobierno y desempeño al interior de las Instituciones de educación superior (IES) oficiales, formas de relacionamiento y vinculación del Estado con la oferta e instituciones privadas, con lo cual necesariamente se incluyen interpretaciones y tensiones con respecto al mercado, el trabajo, el crédito, la financiarización, entre otros. Este mandato ha pasado por varias alteraciones normativas relevantes, entre las que se destacan las siguientes:

- Ley 647 de 2001: modifica el inciso 3° del artículo 57 de la Ley 30 de 1992, referente al carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales
- Ley 1012 de 2006: reforma los artículos 111 y 114 de la Ley 30 de 1992, sobre Créditos Departamentales y Municipales para la Educación Superior. Se establece política de créditos para estudiantes de escasos ingresos económicos, los cuales se ejecutan a través del Instituto de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior ICETEX y fondos Educativos Departamentales y Municipales; la ley ordena que todos los recursos fiscales de la Nación destinados a becas o a créditos educativos universitarios en Colombia se giren al ICETEX para que este los administre.
- Decreto 3210 de 2008: regula operación de redescuento de la Financiera de Desarrollo Territorial S. A. Findeter, para el Fomento de la Educación Superior.
- Ley 1740 de 2014: regula la inspección y vigilancia de la educación superior.
- Decreto 1722 de 2015: Reglamenta parcialmente el artículo 130 de la Ley 30 de 1992 y regular una operación de redescuento con tasa compensada de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (Findeter), para el financiamiento de proyectos de infraestructura y programas de calidad en las instituciones de educación superior.

Alrededor de estos ajustes normativos, es menester considerar que en el contexto internacional el proyecto de reforma a la ley 30 de 1992 hace parte de un

conjunto de varias reformas exigidas a los países del continente por parte de los organismos multilaterales de crédito, que tienen el objetivo de materializar doctrinas neoliberales concebidas a principios del siglo XX (escuela de Friburgo, Escuela de Chicago), los cambios estructurales se dan condicionando el apoyo económico de los macro proyectos educativos a la implementación de medidas propuestas por el organismo multilateral, de manera que se va alterando el diseño, la planificación y la aplicación de políticas públicas. (ALVARADO ARRAUT, 2012, p. 94)

En torno a las intenciones reformistas, merece la pena comentar algunas tensiones alrededor de la ley 30 de 1992, especialmente lo ocurrido en el momento de salida del segundo mandato presidencial de Álvaro Uribe Vélez y durante el primer mandato presidencial de Juan Manuel Santos. El 12 de abril de 2010 la exministra de educación María Cecilia Vélez radicó en el Congreso un primer proyecto de reforma justificando la existencia de déficit presupuestal,

La iniciativa se concentraba en reformar el sistema de financiamiento de la educación superior pública, modificando especialmente los artículos 86 y 87, y planteando como salidas a la problemática financiera del sistema, expandir la cobertura mediante el aumento de las matrículas en la llamada Educación Técnica y Tecnológica, y de los subsidios a la demanda por encima de los subsidios a la oferta. (FACULTAD DE SALUD UNIVERSIDAD DEL VALLE, 2011)

El 3 de octubre de 2011 la nueva ministra de educación, María Fernanda Campo, radicó ante el Congreso Nacional el proyecto de ley 112 que tenía la pretensión de reorganizar el sistema de educación superior reformando la Ley 30 de 1992; dicho proyecto iba más allá del proyecto radicado en el año anterior.

las críticas y el rechazo se materializaron en un paro nacional estudiantil que duró un poco más de un mes, liderado por los estudiantes organizados en la Mesa Amplia Nacional Estudiantil, MANE, y apoyado por algunas organizaciones profesoras. La presión ejercida a través del paro llevó al Ministerio de Educación a solicitar al Congreso retirar el proyecto de reforma y fue el 16 de noviembre de 2011 cuando la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes archivó el articulado. Por su parte, la MANE solo levantó el paro en las universidades públicas toda vez que el gobierno se comprometió a retirar de manera definitiva el proyecto, a construir una nueva propuesta con la comunidad académica y a dar las garantías para que los estudiantes culminaran el semestre académico. (FACULTAD DE SALUD UNIVERSIDAD DEL VALLE, 2011, p. 2)

En el 2011 momento de la intensión reformista del gobierno nacional, Colombia contaba con 286 Instituciones de Educación Superior (IES), de las cuales 206 de carácter privado y 80 de carácter público, dentro de las IES públicas 32 universidades oficiales. El financiamiento de la universidad pública en Colombia según la normatividad vigente en 2011, se da mediante aportes a la oferta y subsidios a la demanda. El financiamiento a la demanda está constituido por la oferta del crédito educativo del *Instituto colombiano de crédito educativo y estudios en el exterior* ICETEX en sus diferentes modalidades y subsidios condicionados de sostenimiento para la permanencia de los estudiantes, mientras que el financiamiento a la demanda está constituido por los aportes directos de la Nación y las entidades territoriales, recursos propios por actividades misionales como formación, extensión e investigación; estampillas pro universidad y proyectos de fomento dirigidos por el Ministerio de Educación Nacional.

Entre los aspectos de mayor tensión expuestos en el proyecto de Ley 112 DE 2011 para reformar la Ley 30 de 1992 están: la autonomía universitaria, el protagonismo del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, la calidad de la educación superior, la financiación, y la pertinencia de la educación superior.

Uno de los asuntos más controversiales del proyecto de Ley fue la posibilidad de autorizar a sociedades en acciones con ánimo de lucro para establecer instituciones de educación superior incluyendo la creación de universidades con fin lucrativo. Al respecto se definía en dicho proyecto que las Instituciones de Educación Superior (IES) pudieran celebrar contratos de asociación con particulares para apoyo y mejoramiento del servicio educativo, para el desarrollo de proyectos de investigación y proyectos productivos, así mismo se planteaba que los beneficios o rendimientos que obtuviesen las IES que celebren los contratos de asociación se reinviertan en el servicio de Educación Superior. Este proyecto de Ley propendía por aumentar la participación del sector privado en proyectos de financiación bajo modelos como parques tecnológicos con triple alianza (Estado, empresa y universidad), la otra pretensión era crear universidades con ánimo de lucro. De cara a la pertinencia, el proyecto reformista proponía adecuar los programas académicos a las necesidades productivas de las regiones, creando comités departamentales de educación superior.

Frente a las reacciones sobre la reforma, cabe señalar que la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) revisó el tema de autonomía universitaria recogiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado; también el Sistema Universitario Estatal SUE estudio posibilidades de aseguramiento de recursos para las universidades públicas. La Asociación Sindical de Profesores Universitarios, ASPU planteo entre sus exigencias la garantía al Derecho a la Educación Superior, el incremento a la financiación estatal, el respeto al bloque de constitucionalidad sobre la garantía de autonomía universitaria (a nivel académico, administrativo, financiero y político) y el fortalecimiento del bienestar universitario para garantizar y promover la permanencia de los estudiantes

Similar fue la postura de la Universidad Nacional de Colombia, en donde se reflexionaba sobre el sentido de la educación superior, buscando la garantía del derecho a la educación, la autonomía universitaria, exigía la garantía de igualdad en derecho para personas marginadas socialmente, grupos étnicos, personas con discapacidad, e igualdad de género. Frente a la asignación de recursos de la Nación la postura es que no debe darse exclusivamente por el parámetro de indicadores de cobertura. Con relación a la educación gratuita, las discusiones en la Universidad Nacional de Colombia redundan en la creación de un fondo de recursos estatales, para generar suficiencia de recursos para que cada ciudadano pueda acceder a la educación superior al culminar el bachillerato, esto a manera de una renta básica (FACULTAD DE SALUD UNIVERSIDAD DEL VALLE, 2011, p. 7)

Frente al proyecto de Ley, la Mesa Amplia Nacional Estudiantil, MANE se pronunció sobre la definición y carácter de la educación superior, enunciándola como derecho fundamental, un bien común de carácter universal y popular, democrática, plural, crítica y autocrítica. En la propuesta de la MANE sobre principios rectores se destacó la exigencia de autonomía, dignidad educativa, calidad educativa, bienestar, gratuidad y pluralidad, se demandaba además la construcción de políticas de bienestar educativo, la inclusión de universidades étnicas en el sistema educativo, financiación estatal a la oferta pública sin intermediación financiera y exclusión de la educación superior de todo tipo de tratados de libre comercio, entre otros.

El panorama reformista, comporta un contexto en el cual se prevé el ingreso de capitales extranjeros que traen consigo un conjunto de exigencias de la agenda económica global, que implícitamente trae cambios sectoriales. Siguiendo a Alvarado Arraut (2012), Colombia inició el proceso desde 1991 creando y modificando mandatos (normas, leyes, decretos y resoluciones) que permitieran mano de obra calificada, bilingüismo, desarrollo de infraestructura, nuevos puertos, aeropuertos, ferrocarriles, dobles calzadas, cambios en el Ministerio de Comercio e Industria, cambios en el sector financiero, en las áreas de la salud, la educación y la cultura, reformas al interior del Ministerio Educación Nacional, del ICFES, del ICETEX, del SENA, y COLCIENCIAS, adecuaciones en los currículos, programas, y proyectos institucionales de las 32 universidades públicas del país, todo ello con el fin de responder a las exigencias de la globalización como un cuerpo único frente a nuevos tratados de libre comercio (p. 96)

Entre reformas a la educación superior, es importante el cambio de estructura y funciones del ICFES, aunque no haya suscitado tanta controversia. Según el artículo Artículo 37. De la Ley 30 de 1992, el antes denominado *Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior* (ICFES) tenía el carácter de *establecimiento público del orden nacional*, adscrito al Ministerio de Educación Nacional, y entre sus funciones según artículo 83 de la mencionada norma, está la ejecución de políticas trazadas por el gobierno nacional en materia de Educación Superior y ejercer la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU).

El decreto 2232 de 2003 (derogado en 2009 por el Decreto 5014), modificó la estructura del ICFES, el mencionado decreto atribuyó la función evaluativa para la cualificación de procesos educativos en todos los niveles y modalidades, en 2009 el ICFES se concebía más con funciones principalmente evaluativas, en contexto el Acuerdo 0008 de octubre de 2009 firmado por la Junta Directiva del ICFES sometía nuevamente a consideración del gobierno nacional la modificación de la estructura de la entidad lo cual se logra por medio del Decreto 5014 de 2009, allí la denominación del ICFES es *Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación*, y en su estructura se evidencia un tratamiento de *empresa estatal del sector educación*, con este nuevo mandato desaparece de la estructura la subdirección de fomento a la educación superior, una unidad organizacional que entre otros aspectos administraba

el *Fondo de Bienestar Universitario* y promovía el desarrollo del bienestar universitario en las Instituciones de Educación Superior (IES), y también promovía el desarrollo de planes y programas para la formación y actualización del talento humano de la educación superior. El ICFES tenía un Consejo Directivo, con las modificaciones estructurales paso a tener Junta Directiva y se aumentó el número de unidades organizacionales, bajo la visión de administrar una empresa que realiza evaluación. Para tener una lectura general de cambio, el siguiente cuadro compara estructura y funciones explícitas en los mandatos.

CUADRO 1 Consejo Directivo versus Junta Directiva

Decreto 2232 de 2003	Decreto 5014 de 2009
<p>Artículo 8º. Estructura. La Estructura del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, será la siguiente:</p> <p>8.1 Consejo Directivo. 8.2 Dirección General. 8.3 Oficina Asesora de Planeación. 8.4 Oficina Asesora Jurídica. 8.5 Oficina de Control Interno. 8.6 Secretaría General. 8.7 Subdirección de Fomento de la Educación Superior. 8.8 Subdirección Académica. 8.9 Subdirección Logística. 8.10 Organos de Asesoría y Coordinación. 8.10.1 Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno. 8.10.2 Comisión de Personal.</p>	<p>Artículo 1º. Estructura. La estructura del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación - ICFES, empresa estatal de carácter social del sector educación nacional, será la siguiente:</p> <p>1. Junta Directiva 2. Dirección General 2.1. Oficina Asesora Jurídica 2.2. Oficina Asesora de Planeación 2.3. Oficina de Control Interno 2.4. Oficina de Gestión de Proyectos de Investigación 2.5. Oficina Asesora de Comunicaciones y Mercadeo 2.6. Direcciones 2.6.1. Secretaría General 2.6.1.1. Subdirección de Talento Humano 2.6.1.2. Subdirección de Abastecimiento y Servicios Generales 2.6.1.3. Subdirección Financiera y Contable 2.6.2. Dirección de Evaluación 2.6.2.1. Subdirección de Diseño de instrumentos 2.6.2.2. Subdirección de Estadísticas 2.6.2.3. Subdirección de Análisis y Divulgación 2.6.3. Dirección de Producción y Operaciones 2.6.3.1. Subdirección de Producción de Instrumentos 2.6.3.2. Subdirección de Aplicación de Instrumentos 2.6.4. Dirección de Tecnología e Información 2.6.4.1. Subdirección de Desarrollo de Aplicaciones 2.6.4.2. Subdirección de Información.</p>

<p>Artículo 6º. Funciones del Consejo Directivo. El Consejo Directivo del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, además de las funciones que le señala el artículo 76 de la Ley 489 de 1998, tendrá las siguientes:</p> <p>6.1 Expedir en la órbita de su competencia los actos administrativos que se requieran para el cumplimiento de las funciones del Instituto.</p> <p>6.2 Autorizar la aceptación de donaciones, auxilios y legados.</p> <p>6.3 Expedir su propio reglamento de funcionamiento.</p>	<p>Artículo 2º. Dirección y Administración de la Empresa. Son órganos superiores de dirección y administración de la Empresa, la Junta Directiva y el Director, que contarán con el apoyo de los demás órganos que dispongan los estatutos. El Director es el representante legal de la Empresa.</p> <p>Artículo 6º. Funciones. Son funciones de la Junta Directiva de la Empresa, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Formular la política general y los planes, programas y proyectos para el cumplimiento del objeto legal del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – Icfes, y de sus funciones. 2. Expedir y reformar los estatutos internos del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – Icfes. 3. Expedir conforme a la ley y a los estatutos del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación - Icfes, los actos administrativos que se requieran para el cumplimiento de sus funciones, y que no se hayan confiado en los estatutos al Director o a otros funcionarios de la entidad. 4. Expedir un manual de contratación; un manual de políticas generales sobre inversión de los recursos del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación - Icfes; y un manual de funciones. 5. Fijar las tarifas para la realización de los exámenes de Estado, y los demás servicios del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación - Icfes, teniendo en cuenta que estas cubran en forma completa los costos y gastos que ocasionen, según los principios de contabilidad generalmente aceptados, y teniendo en cuenta el parágrafo del artículo 4º de la Ley 635 de 2000. 6. Autorizar la contratación de empréstitos externos e internos para el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación - Icfes, cualquiera sea su cuantía, de conformidad con las normas legales y reglamentarias vigentes. 7. Autorizar la aceptación de donaciones, auxilios o legados. 8. Aprobar el presupuesto anual de la entidad antes del 31 de diciembre de cada año para la vigencia siguiente. 9. Estudiar los informes periódicos o especiales que deba rendir el Director y adoptar las decisiones que considere pertinentes. 10. Expedir su propio reglamento. 11. Las demás que se señalen en la ley y sus reglamentos y en los estatutos de la Entidad.
--	--

La Junta Directiva de la Empresa ICFES según el Decreto 5014 está integrada por el ministro de educación o su delegado y cuatro miembros designados por el Presidente de la República para periodos individuales de tres (3) años, que cumplan entre otras cosas con:

Haber sido Ministro, Viceministro o Secretario General de Ministerio; Director o Subdirector del ICFES, Gerente del ICETEX o Director de Colciencias; Secretario de Educación de una entidad territorial con un presupuesto igual o superior al que tenga la empresa en el año de la designación; rector de una universidad con al menos un programa acreditado durante su gestión; decano de una facultad universitaria acreditada; profesor universitario por más de cinco años continuos o discontinuos en una facultad universitaria acreditada; o representante legal por tres años de una empresa pública o privada con ingresos anuales no inferiores al presupuesto de la Empresa en el año de la designación. (Decreto 5014 de 2009)

Llama la atención que a pesar de tratarse de funciones públicas, la norma establece que los particulares miembros de la Junta Directiva no adquieren, la calidad de empleados públicos, con lo cual su responsabilidad, lo mismo que sus incompatibilidades e inhabilidades, se rigen por los estatutos internos de la Empresa (ICFES). Lo que evidencia esta estructura es una centralización de funciones en el gobierno nacional, por dos razones: primero porque la mayoría de los miembros de la junta son cargos nombrados por el ejecutivo nacional y segundo por que las funciones que desempeñen sus miembros tienen la maleabilidad de ser intervenidas según los estatutos que ellos mismos producen.

Un elemento jurídico que llama la atención en la reforma estructural y funcional, es que según el Artículo 4° del Decreto 5014 de 2009, dos de los cuatro miembros particulares designados por el presidente de la República, de la primera Junta Directiva del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación - Icfes, ejercieron un periodo de cinco años, es decir que superaron incluso el periodo de un mandato presidencial.

Hasta el año 2009 el ICFES adoptaba muchas de las cargas fundamentales para el mantenimiento del servicio de educación superior, era centro de información y documentación sobre la educación superior, elabora estudios de base, estimulaba las relaciones entre instituciones de educación superior y comunidad internacional, elaboraba dispositivos e instrumentos de evaluación y autoevaluación, promovía el

desarrollo de la investigación, homologaba y convalidaba estudios realizados en el exterior, elabora la nomenclatura de los programas académicos y realizaba los exámenes de Estado.

Con el Decreto Presidencial 5014 DE 2009, se modifica la estructura del ICFES, en la lógica de calidad de la educación superior, su denominación es Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación, en el artículo 1° de dicho decreto, el ICFES se define como empresa estatal de carácter social del sector educación nacional. Actualmente, mantiene la función de evaluación de la educación en todos los niveles por medio de los exámenes de estado, evalúa pruebas específicas de acuerdo a estándares nacionales e internacionales, a entidades públicas o privadas y realiza investigación sobre calidad educativa.

Los cambios tan evidentes en el ICFES dan muestra de los cambios en el sector educación, pasar de establecimiento público del orden nacional con funciones de fomento a empresa social del estado con funciones de evaluación, son una clara muestra de un movimiento en la concepción y orientación de la educación superior que transita cada vez más hacia orientaciones de mercado y competencia. En su actuar, el fomento quedó expresado únicamente en dar asistencia técnica en procesos de evaluación y llevar a cabo proyectos específicos en temas como infraestructura, investigación y capacitación docente, para cumplir con criterios de calidad educativa.

Los cambios al ICFES, no son la única muestra de movimiento ribosómico en la trayectoria de las políticas de educación y educación superior en el país; hasta 2013 se entendía claramente que el sistema educativo colombiano estaba conformado por la educación inicial, la educación preescolar, la educación básica (primaria cinco grados y secundaria cuatro grados), la educación media (dos grados y culmina con el título de bachiller), y la educación superior (MEN, 2017), y la educación superior. En dicho sistema, la educación superior se entendía como aquella educación que se imparte en dos niveles: pregrado (técnico profesional, tecnológico, profesional) y posgrado (Especializaciones relativas a programas de especialización técnica profesional, especialización tecnológica y especializaciones profesionales; Maestrías y Doctorados).

En el segundo mandato presidencial de Juan Manuel Santos, el Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET) surge vía Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018) como un elemento reorganizador de los niveles de educación post-media, bajo una filosofía de diferenciar la orientación académica y la orientación ocupacional, ordenando niveles según grados de complejidad y especialización, y con posibilidades de tránsito y reconocimiento de entre niveles; actualmente este sistema tiene como estrategias: reestructurar la formación profesional con el objetivo de lograr el fortalecimiento de la formación técnica y la formación tecnológica; poner en marcha el Marco Nacional de Cualificaciones para tener un lenguaje común entre la educación y el mundo del trabajo a partir del enfoque de competencias; y organizar un sistema de información de la oferta de la educación post-media. (MEN, 2021)

Actualmente, en el marco del Sistema de Educación Terciaria y con la presión del sector privado (representado en gran medida por el Consejo Privado de Competitividad), se implementa el Sistema Nacional de Cualificaciones como un instrumento que va a permitir la movilidad de estudiantes entre niveles e instituciones del sistema de educación terciaria, implementando el enfoque de competencias para el sector productivo, buscando que se certifiquen competencias y se reconozcan aprendizajes previos, incluidos aquellos que se adquieren en el trabajo (MEN, 2021); este marco nacional de cualificaciones (MNC) pretende implementar ocho niveles de cualificación, crear un Sistema Nacional de Acumulación y Transferencia de Créditos (SNATC); generar movilidad estudiantil; y clasificar y estructurar los conocimientos, las destrezas y las actitudes en un esquema de niveles, de acuerdo con un conjunto de criterios sobre logros de aprendizaje. (MEN, 2021)

Comprendiendo la complejidad en que gravita el asunto público de educación superior, entendiéndolo que deviene no solamente de un contexto nacional sino global, y que se ha configurado como un asunto relacionado con el desarrollo; el problema de investigación con las preguntas iniciales: ¿Cuáles son los escenarios en que se construyen las funciones del sector educación con relación al desarrollo? ¿Cómo es la trayectoria de política pública de acceso entre 2014 y 2018? y ¿Qué tanto de la configuración del problema público fue objeto de intervención de política pública? incita a analizar un poco esa configuración del problema público de acceso en el marco discursivo del desarrollo, por eso a continuación se presenta una breve discusión

sobre el desarrollo como una constante en la narrativa de configuración, también se presenta una breve descripción de conceptos configuradores y adyacentes al acceso a la educación superior universitaria: igualdad, inclusión equidad; discriminación y focalización; oferta educativa, expansión de matrícula y pertinencia en el mundo del trabajo; educación como derecho, educación como bien público y democratización.

1.1. El desarrollo y el problema público de acceso a la educación superior

Por mucho tiempo en las sociedades democráticas de América Latina, la educación entendida como un medio para alcanzar el desarrollo ha sido una constante, actores como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), la organización de Estados Iberoamericanos (OEI), el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD), el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización de Estados Americanos (OEA), entre otros, han promovido esta perspectiva en diferentes foros durante los últimos 30 años.

El Estado como institución política que modifica sus funciones e incluso su estructura permanentemente, en función de las disputas de poder entre actores que actúan en las arenas políticas y económicas, ha configurado enunciaciones que llenan de atributos a la educación bajo el supuesto que tales atributos son coadyuvantes al alcance del tan anhelado desarrollo. Tal y como lo señala David Harvey en su libro *La Condición de la Postmodernidad* (1998), son evidentes y muchos los cambios en procesos laborales, hábitos de consumo, configuraciones geográficas y geopolíticas, poderes y prácticas estatales, “en una sociedad donde la producción destinada a la ganancia sigue siendo el principio básico organizador de la vida económica” (HARVEY, 1998, p. 43), de la sociedad capitalista.

El desarrollo es una concepción económica, política e ideológica, que se ha fermentado principalmente en los sistemas políticos democráticos capitalistas. El desarrollo en términos genéricos se interpreta como medio y como fin de cambio social, entre los atributos puestos al desarrollo están el crecimiento económico, la

democracia, la justicia y la equidad. En las últimas tres décadas ha tomado fuerza la bandera del desarrollo como un objetivo a alcanzar a través de la educación, por lo menos así se observa en términos de enunciación pública. Estas enunciaciones se pueden observar en foros internacionales como:

Séptima Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, allí asistieron Ministros de Educación de la región. (1996, Kingston - Jamaica)

Conferencia Mundial sobre la Educación Superior para el Siglo XXI: Visión y Acción (París, 1998)

Declaración del Milenio, Asamblea General de las Naciones Unidas (2010)

Proyecto Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe

Mapa de la Educación Superior en América Latina y el Caribe (2006-2008, Consejo de Administración del Instituto internacional de Educación Superior para América Latina y el Caribe -IESALC- de la Unesco)

Reunión de Presidentes de Consejos de rectores (2006, Brasilia - Brasil)

Reunión de Redes Universitarias Internacionales Regionales y Subregionales de América Latina y el Caribe (2007, Caracas - Venezuela)

Segunda Conferencia Regional de Educación Superior CRES (2008, Cartagena de Indias, Colombia)

Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios(2008)

Conferencia Mundial sobre la Educación Superior 2009: La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo (2009) (sustentable)

Cumbre mundial sobre el desarrollo ODM (2010, Nueva York)

Cumbre de Desarrollo Sostenible Agenda ODS 2030 (2015), donde asistieron más de 150 Jefes de Estado y de Gobierno)

Primera reunión del Foro de los países de América Latina y el Caribe sobre el desarrollo sostenible (México, 2017)

III Conferencia Regional de Educación Superior CRES (2018, Argentina).

También se evidencian en los ámbitos nacionales a través de documentos como:

Plan Decenal de Educación 1996-2005 (1996)

Plan Decenal de Educación 2006-2016 (2006)

Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (2010)

Plan Sectorial 2010-2014. "Educación de calidad El camino para la prosperidad" (2010)

Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (2014)

Acuerdo por lo superior 2034. Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz (2014)

Plan Rural de Educación Superior. Estrategias de Fortalecimiento de Capacidades para el Desarrollo Territorial (2018)

En espacios de debate como conferencias y cumbres regionales y mundiales, prensa, documentos oficiales, movilizaciones sociales, pronunciamientos públicos de actores estratégicos, y otros escenarios de cruce de sentidos, se produce opinión y creación de significados en torno a la educación superior como inseparable del desarrollo. En la esfera pública convergen actores diversos que, a través de la notoriedad y la publicación, van configurando estratégicamente la relevancia de ciertos asuntos y no de otros en función de sus intereses.

La configuración de desarrollo como protagonista en crecimiento económico, democracia, justicia y equidad tiene antagonistas: la pobreza, el subdesarrollo, la injusticia, la desigualdad y lo antidemocrático. En la esfera pública estas configuraciones duales se volcán hacia la toma de decisiones del poder público, hacia la determinación de lo que puede ser o no ser un problema público objeto de intervención estatal a través de la política pública, la cual puede ser implementada por el sector público o privado, o por ambos, puede ser intervención de origen nacional o internacional.

El interés de esta investigación, es develar dentro de la política pública la configuración de un problema público en referenciales que se acerque a la identificación de notoriedad, publicación, opinión pública, actores, públicos, reclamos, intereses, tensiones, estabilización, dispositivos, poder entre otros elementos; dado este interés a continuación se presenta un primer acercamiento al objeto de investigación describiendo a manera de antecedente, la educación superior en los

últimos treinta años enmarcado en la “constante” desarrollo y bajo un conjunto de enunciaciones que en la esfera pública han venido configurando el acceso a la educación superior universitaria.

1.2. La constante “desarrollo” y la educación superior universitaria

Al finalizar los años setenta los académicos eran optimistas respecto al crecimiento económico para América Latina, estaba el supuesto de que la economía mejoraría y vendría el anhelado desarrollo; sin embargo, en los ochenta llegó una nueva crisis:

De un crecimiento promedio de 5.6% en el PIB y de 3% en el producto per cápita durante los años setenta, se pasa en la década de los ochenta a tasas promedio -de 1.4% y de -1.1% respectivamente. Ello significa que La producción promedio por cada habitante de América Latina fue en 1989 inferior a La de 1978. (ESTAY , S.D., p. 12)

Durante la guerra fría la doctrina de seguridad norteamericana dejó un legado de regímenes dictatoriales principalmente en el cono sur, pero también fueron implementados programas de asistencia social en varios países de la región, con lo cual el Estado tuvo el rol de intervencionista - proteccionistas y proveedor de bienestar². De otro lado, en la mayoría de países de la región se implementaron programas de ajuste y estabilización económica, lo que significó desequilibrio macroeconómico. En general en América Latina la inflación fue muy alta, hubo desequilibrio en las finanzas públicas con alto gasto público, caída en los niveles de actividad económica, deterioro salarial, entre otros aspectos que generaron déficit económico. Aunque no se hubiera puesto como asunto relevante la relación entre crecimiento económico y justicia-equidad, el resultado de esta crisis se vería reflejado en indicadores de pobreza y desigualdad, no solo de la crisis de los ochenta, sino también de los nuevos problemas que asomaban en los noventa.

² Sobre estos conceptos ver: VARGAS A, Notas sobre el Estado y Políticas Públicas, Universidad Nacional de Colombia, Unibiblos, Bogotá. 2001. y RIVAS J, ARAQUE A, El Estado en América Latina: Crisis y reformas. seminario “Tendencias del Estado en América Latina” Centro de Investigaciones de Política Comparada (CIPCOM) Postgrado de Ciencia Política. Universidad de Los Andes. Bogotá, Marzo 2003. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/html/122/12212306/>

Con respecto a la educación superior, la década del ochenta se caracterizó por lo que los estudiosos del tema llaman la segunda reforma en la educación superior, era el paso hacia “la expansión de la matrícula, el crecimiento de las instituciones (que incluyó la aparición de instituciones privadas) y el aumento en la cantidad de docentes” (SVERDLICK, FERRARI e JAIMOVICH , 2005, p. 7)

Desde los años ochenta para América Latina se habían configurado y publicado problemas públicos relacionados con el funcionamiento estatal: excesiva burocratización y corrupción, ineficiencia del aparato administrativo, déficit presupuestal, aumento de la deuda externa e inestabilidad macroeconómica. De acuerdo con Rivas y Araque (2003), en la década del ochenta se plantearon reformas de segunda generación (procesos de reforma institucional), rediseñando el tamaño del Estado, sus competencias y sus instituciones, todo en aras de un desarrollo más eficiente del sector público y del sector privado. Frente a tal configuración de “problemas del Estado” se dieron justificaciones sobre la necesidad de implementar un Estado neoliberal. (RIVAS e ARAQUE, 2003) Estas nuevas configuraciones, también fueron incidentes en la educación superior, “gobiernos, sectores empresariales, medios de comunicación y organismos internacionales de crédito convergieron en una visión muy crítica de las universidades públicas de la región” (AROCENA, 2004, p. 916), también los “problemas de las universidades”, eran poco funcionales para el neoliberalismo, lo que se hizo evidente con las reformas institucionales en la educación superior, entre otras cosas había controversias en torno a la “democratización” de las universidades.

Conforme Pérez y Liñan (2007), con la redemocratización de los años noventa las esperanzas sobre el desarrollo no eran solamente económicas sino políticas. Con relación a lo político, aparece un nuevo patrón de inestabilidad: derribar las élites por medios democráticos y constitucionales (PEREZ e LIÑAN, 2007).³ Este patrón de inestabilidad vivido en América Latina, justificaba de alguna manera la necesidad de

³ Según PEREZ y LIÑAN (2007). Políticamente hay un nuevo patrón de inestabilidad política en la región: Brasil, Venezuela, Guatemala, Ecuador, Paraguay, Perú, Argentina e Bolivia – elites civiles usan medios constitucionales no militares. 1992 en Brasil Fernando Collor de Mello renuncia (Corrupción); 1993 en Venezuela Carlos Andrés Pérez (Corrupción); 1996 em Colombia Ernesto Samper Pizano es absuelto por la acusación de financiamiento de campaña presidencial por el Cartel de Cali; em 1997 em Ecuador Abdalá Bucaram es destituido por “Incapacidad Mental”; em 1999 em Paraguay Raúl Cubas Grau Renuncia.

transformación institucional y política, si los gobiernos eran corruptos y el Estado no funcionaba era necesario insistir en la reforma de segunda generación. Así, en la década del noventa se implementaron medidas de ajuste económico, promovidas y apoyadas por organismos internacionales, se replanteo el rol del Estado en la economía y se puso por encima el papel del mercado. Así, si el Estado era ineficiente en la distribución de recursos y en la regulación de las relaciones económicas y sociales, lo más lógico era reducir el Estado, democratizarlo, contar con nuevos actores que distribuyeran y ejecutaran las funciones que no se habían logrado con eficiencia.

se introdujeron en el marco de los procesos de globalización estrategias de carácter neoliberal que tendieron a reemplazar las políticas de bienestar impulsadas por el Estado, por otras en las que predominaron las concepciones de mercado y de privatización de los servicios públicos, entre ellos la educación. (FERNÁNDEZ LAMARRA, 2004, p. s.p.)

De acuerdo con Sverdlick , Ferrari y Jaimovich (2005), la tendencia de las universidades en América Latina para la época fueron privatistas y la reforma neoliberal en educación afectó: “el financiamiento en términos de reducción de la inversión pública, la estructura jurídica dándose una reestructuración del sistema educativo con nueva legislación y normativa, y el rol del Estado en la responsabilidad sobre la educación, siendo un Estado evaluador, fiscalizador, y alejado de la función social de educar (SVERDLICK, FERRARI e JAIMOVICH , 2005, p. 7)

En aras de la eficiencia se implementaron modificaciones sobre la financiación de la educación superior y ésta estuvo sujeta en muchos casos a la reformulación de sistemas y dispositivos de evaluación. En esa misma lógica de reformas, se atribuía a la educación el propósito de aportar sujetos cualificados para el sector productivo.

De acuerdo con Arocena (2004), las reformas de la educación superior entraron en la lógica general de reforma estatal “preconizada por las corrientes dominantes en el pensamiento sobre el desarrollo. Las reformas en cuestión favorecieron la mercantilización del trabajo académico y, más en general, la privatización del conocimiento” (AROCENA, 2004, p. 919)

En Colombia fueron evidentes las reformas en esta década, fue a través de la Ley 30 de 1992 que se definió la educación como servicio y no como derecho, lo cual abrió la posibilidad de la prestación del servicio por parte de privados y la apertura a la mercantilización de la educación superior en el país. (GÓMEZ e GALINDO, 2019)

Siguiendo a Rivas y Araque (2003), para la década del noventa el rol del Estado neoliberal en América Latina era sanear y estabilizar las finanzas públicas mediante la reducción del déficit presupuestario y la disminución del gasto público, controlar la inflación, tener políticas monetarias crediticias y fiscales rígidas; renegociar la deuda externa, hacer reformas fiscales mediante ampliación de la base gravable y reducir el impuesto sobre la renta, así como renunciar al impuesto sobre el capital. En general se pretendía la liberalización de la economía, se esperaba que el Estado desregulara la empresa privada en la competencia y el mercado, y que hubiera apertura externa en lo comercial y financiero. (RIVAS e ARAQUE, 2003, p. 426) Otras funciones del Estado neoliberal eran que los poderes de control económico y social fuesen transferidos del Estado al mercado, reduciendo personal burocrático, inversiones y actividades productivas, así como funciones rectoras y promotoras; tal vez el rasgo más visible de la segunda reforma es la privatización de empresas y servicios estatales.

En ese contexto, la educación superior en América Latina presentó modificaciones caracterizadas por: emergencia o aumento de universidades privadas, cierre de programas que no se consideraban rentables, disminución de la autonomía universitaria, definición de programas bajo el criterio de costo-beneficio, creación de sistemas de acreditación acompañada del fortalecimiento de la cultura organizacional de la financiación sujeta a la evaluación, y formulación de nuevos marcos jurídicos para la educación a través de nuevas leyes de educación principalmente a la luz de reformas constitucionales.

Al final de los 80s y principios de los 90s, la globalización implicó para América Latina y el Caribe la aplicación de las estrategias neoliberales. Esto implicó sustituir la política típica del “Estado de Bienestar”, por otras de reducción de financiamiento a los servicios públicos y privatización de ellos. Estas estrategias de mercado tuvieron un impacto en la privatización creciente de la Educación Superior y en el deterioro de las universidades públicas, debido a la carencia de financiación apropiada entre otros factores. (LÓPEZ SEGRERA, 2016, p. 21)

Según Garbanzo desde la década del noventa hay una tendencia en América Latina a exigir mayor calidad a la educación superior, pero con menos recursos estatales disponibles, con lo cual las universidades públicas están en permanente negociación por el financiamiento (GARBANZO, 2012, p. 223) Desde finales de los noventa en la mayoría de países de América Latina se crearon condiciones políticas para hacer reformas en pro del mercado, para ello fue necesario usar herramientas legales y hacer cambios institucionales con nuevos lineamientos, que inclusive respondían también a las demandas del orden internacional.

La década avanzaba y sin embargo no hubo mejora o solución a la crisis:

casi ningún país de la región experimentó sobresaltos durante la segunda parte de la década del noventa. La crisis del Tequila (1994-1995), así como la posterior declinación económica provocada por la crisis financiera de Asia y Rusia, la devaluación brasileña de comienzos de 1999, la crisis de la convertibilidad en la Argentina, combinada con la caída de los precios de los commodities, impactaron negativamente en el equilibrio financiero y en el ritmo de crecimiento de América Latina. En un contexto de aumento de las tasas de interés internacional, reflujo de los capitales externos, incremento de la deuda externa, aumento del déficit fiscal en la cuenta corriente y de capital, la inestabilidad económica, la recesión y la inflación emergieron nuevamente en la región generando mayores aumentos en el desempleo (SALVIA, 2008, p. 2)

Si en los años ochenta la pobreza y la indigencia había aumentado, en los noventa se visibilizó la desigualdad en la distribución del ingreso. El estudio *Una década de desarrollo social en América Latina 1990-1999* de la CEPAL, advierte que en los años noventa a pesar que la proporción de personas en situación de pobreza sobre el total de la población se redujo, en la mayoría de los países aumentó el número de individuos en esa condición, pasando de 200 millones a 211 millones y, que el crecimiento económico y la evolución del mercado laboral no resultaron favorables para reducir la pobreza (CEPAL, 2004, p. 18), la desigualdad se mantuvo o se acentuó: alrededor del 75% de los hogares percibieron ingresos inferiores al ingreso promedio (CEPAL, 2004, p. 20).

El estudio explica que entre los factores incidentes en la distribución del ingreso se destaca: la educación, el patrimonio, las peculiaridades demográficas y la densidad

ocupacional⁴. El informe señala que la distribución del patrimonio está altamente concentrada, lo cual es determinante en la reproducción de desigualdades y en la diferenciación de los individuos en cuanto a oportunidades futuras de bienestar; con relación a la demografía, señala que los hogares pobres tienen mayor número de miembros y perciben ingresos reducidos por lo cual la distribución de ingresos per cápita en el hogar es más reducida; de cara a la densidad ocupacional el estudio reporta que: “cuando se comparan los deciles extremos de la distribución en lo concerniente a la relación entre el número de ocupados y el número de miembros del hogar, se advierte que el decil superior tiene una capacidad de generar ingresos por la vía de la ocupación por lo menos dos veces mayor que el decil inferior.” (CEPAL, 2004, p. 22)

Sobre la educación, este estudio determina que entre mayor nivel educativo mayor es el ingreso, aunque no hay una relación directamente proporcional entre ambas variables (CEPAL, 2004, p. 22), adicionalmente concluye que no hay una relación clara entre grado de desarrollo y distribución del ingreso. Esta conclusión de la CEPAL, puede relacionarse hipotéticamente con que el asunto público “desarrollo” se refiere a acumulación de capital en suma y no a la distribución de la riqueza acumulada, de otro lado el estudio no relaciona la concentración de la riqueza con relación a las personas más educadas. Parece obvio, sin embargo estas concepciones encarnan tensiones entre el ideario de la igualdad de derechos, las capacidades de los individuos, las oportunidades que estos pueden tener realmente, la manera en cómo cada Estado interviene para cumplir con su función respecto a la sociedad, e incluso las posibilidades de los gobernantes para garantizar resultados en medio de disputas de poder y del juego institucional entre las funciones del Estado para la sociedad y las funciones del Estado para el mercado.

En los 90's con criterios de “incipiente desarrollo” evidenciados por los índices de desigualdad y el aumento de la pobreza, la educación superior se perfilaba hacia el aumento en el número de estudiantes, de instituciones y docentes, la ampliación de

⁴ De cara a la densidad ocupacional el estudio reporta que: “cuando se comparan los deciles extremos de la distribución en lo concerniente a la relación entre el número de ocupados y el número de miembros del hogar, se advierte que el decil superior tiene una capacidad de generar ingresos por la vía de la ocupación por lo menos dos veces mayor que el decil inferior.” (CEPAL, 2004, p. 22)

matrícula terciaria para mujeres, el aumento de las universidades privadas, el surgimiento de la participación público privada en la prestación del servicio educativo, educación a distancia y educación virtual (inclusive internacional), y la búsqueda de la internacionalización, entre otros (AROCENA, 2004, p. 924). La intervención estatal, tenía la función evaluadora y la financiación de la educación superior pública en muchos casos fue el criterio para la financiación, las universidades públicas en esta década empezaron a tener modelos gerenciales y dependientes del poder ejecutivo, e incluso participación del sector productivo en instancias decisoras como fue el caso de Ecuador.

Desde mediados de los años noventa y hasta hoy es posible identificar en los foros sobre educación superior en América Latina, la enunciación de diversos asuntos que movilizan la configuración del problema público de acceso a la educación superior universitaria, inclusive algunos estudios denotan estos elementos como las “tendencias de la educación superior”. Después de la revisión documental de foros⁵ entre 1996 y 2014, se identifican como aspectos caracterizadores del asunto acceso a la educación los siguientes:

Un conjunto de necesidades interrelacionadas, expresadas en términos de lo que el sector educación superior requiere: a) expansión de matrícula b)

⁵ Séptima Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, allí los Ministros de Educación. (1996, Kingston - Jamaica); Conferencia Mundial sobre la Educación Superior para el Siglo XXI: Visión y Acción (París, 1998); Declaración del Milenio, Asamblea General de las Naciones Unidas (2010); proyecto Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, Mapa de la Educación Superior en América Latina y el Caribe (2006-2008, Consejo de Administración del Instituto internacional de Educación Superior para América Latina y el Caribe -IESALC- de la Unesco); Reunión de Presidentes de Consejos de rectores (2006, Brasilia - Brasil); Reunión de Redes Universitarias Internacionales Regionales y Subregionales de América Latina y el Caribe (2007, Caracas - Venezuela); segunda Conferencia Regional de Educación Superior CRES (2008, Cartagena de Indias, Colombia); Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios(2008,) (desarrollo sustentable); Conferencia Mundial sobre la Educación Superior 2009: La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo (2009) (sustentable); Cumbre mundial sobre el desarrollo ODM (2010, Nueva York); , Cumbre de Desarrollo Sostenible Agenda ODS 2030 (2015, más de 150 Jefes de Estado y de Gobierno); Primera reunión del Foro de los países de América Latina y el Caribe sobre el desarrollo sostenible (México, 2017); III Conferencia Regional de Educación Superior CRES (2018, Argentina).

También se identifican coincidencias discursivas en mandatos y orientaciones de política como: Plan de Desarrollo de la Educación (2007, Ministerio de Educación del Brasil) ; Conferencia Nacional de Educación CONAE (2010, Brasil); 1996. Plan Decenal de Educación 1996-2005 Colombia; 2006. Plan Decenal de Educación 2006-2016 Colombia; 2010. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (PND) Colombia. Algunos de los actores que movilizan los temas a nivel internacional según la revisión documental son: CEPAL, PNUD, Unesco, Organización de Estados Iberoamericanos para la educación, la ciencia y la cultura, Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013-2015, GNUD)

ampliación y mejora del acceso c) mejoramiento de la calidad d) evaluación permanente e) financiación.

Problemas de los sistemas educativos: a) persistencia de la desigualdad b) falta de democratización de la educación superior c) falta de financiación del sector público

Definición y propósitos de la educación superior: se ha enunciado como derecho universal, bien público, servicio, instrumento para fortalecer la cooperación internacional y la cooperación interinstitucional, medio para alcanzar el desarrollo económico, político social y cultural; y como medio para alcanzar el desarrollo sustentable, esta última enunciación ha tomado mayor relevancia desde la formulación de la agenda global de desarrollo 2030.

Atribuciones de la educación superior: accesible, igual para todos en función de los méritos de los individuos, democratizada, con calidad, pertinente, productora de conocimiento para el desarrollo.

Se observa que las enunciaciones que guardan directa relación con el objeto de estudio: *problema público de acceso a la educación superior universitaria*, es la expansión de matrícula, se observa también que el aumento de cobertura y la expansión de matrícula aparecen enunciados como respuesta a la desigualdad. Adicionalmente, y haciendo una revisión de documentos (fuentes primarias y secundarias) sobre los diferentes foros relacionados con educación y educación superior⁶ para América Latina y el Caribe, se identifica que la desigualdad y el acceso no son categorías monolíticas, sino que son categorías complejas que atañen a las

⁶ Séptima Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, allí los Ministros de Educación. (1996, Kingston - Jamaica); Conferencia Mundial sobre la Educación Superior para el Siglo XXI: Visión y Acción (París, 1998); Declaración del Milenio, Asamblea General de las Naciones Unidas (2010); proyecto Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, Mapa de la Educación Superior en América Latina y el Caribe (2006-2008, Consejo de Administración del Instituto internacional de Educación Superior para América Latina y el Caribe -IESALC- de la Unesco); Reunión de Presidentes de Consejos de rectores (2006, Brasilia - Brasil); Reunión de Redes Universitarias Internacionales Regionales y Subregionales de América Latina y el Caribe (2007, Caracas - Venezuela); segunda Conferencia Regional de Educación Superior CRES (2008, Cartagena de Indias, Colombia); Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios(2008,) (desarrollo sustentable); Conferencia Mundial sobre la Educación Superior 2009: La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo (2009) (sustentable); Cumbre mundial sobre el desarrollo ODM (2010, Nueva York); , Cumbre de Desarrollo Sostenible Agenda ODS 2030 (2015, más de 150 Jefes de Estado y de Gobierno); Primera reunión del Foro de los países de América Latina y el Caribe sobre el desarrollo sostenible (México, 2017); III Conferencia Regional de Educación Superior CRES (2018, Argentina).

poblaciones, instituciones estatales y sociales y otros actores en contexto, los cuales tienen relaciones situadas.

La reducción de la desigualdad aparece caracterizada discursivamente en la configuración de equidad, igualdad e inclusión y es publicitada como requerimiento de política pública. El acceso se discursa en términos de oferta educativa, pertinencia y expansión de matrícula, al conjugar las dos enunciaciones (desigualdad – acceso) se configura el problema público que se demanda ante la institucionalidad pública, y esa complejidad es la que permite identificar tanto la configuración del problema desde la intervención estatal (implementación pública, privada o mixta)

En las enunciaciones estudiadas, se develó también el cómo, es decir las propuestas para atender el problema público. Allí se observa la focalización como elemento estratégico que va a producir el acceso. La focalización como estrategia, pasa por la oferta educativa, la pertinencia y la expansión de matrícula, a la vez este *cómo*, se encripta en las diferentes definiciones de educación. Adicionalmente se verifica en los documentos la existencia de tres definiciones de educación superior variables en el tiempo y en el espacio: a veces derecho, a veces servicio y a veces bien público, e incluso en un mismo foro pueden usarse más de una definición – lo cual es natural en los escenarios en los que hay tensiones entre posturas de actores diversos-. Bajo estas definiciones de educación, en los foros estudiados se identifica la democratización como un atributo de la educación que servirá de medio para alcanzar la igualdad y subsidiariamente el desarrollo. Es de anotar que en todos los foros se enuncia que el propósito esencial de la educación es el desarrollo.

La importancia de hallar enunciaciones, radica en que este procedimiento analítico, permite ver qué hay en profundidad en la política pública y necesariamente cual es la intencionalidad en la acción o en la omisión para intervenir una situación que es socialmente relevante. La manera como se ha definido un asunto público condiciona la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública y las opciones de acción (AGUILAR VILLANUEVA, 1993, p. 52). En el caso del acceso a la educación superior, la configuración del problema no es unívoca. En consonancia con la discursiva hallada, en este trabajo se tematiza *grosso modo* y como antesala de la configuración del problema público a estudiar: igualdad, equidad,

inclusión; focalización-discriminación; oferta educativa, pertinencia y expansión de matrícula, educación derecho - educación bien público, y democratización.

1.3. Igualdad, Equidad e Inclusión

Una aclaración necesaria para no caer en anacronismos es que los conceptos de igualdad, equidad e inclusión son inherentes al Estado contemporáneo, al contexto de las sociedades democráticas y al sistema económico capitalista. Otra observación es que estos conceptos son dicotómicos⁷ en el sentido que tienen sus antagónicos con una carga simbólica negativa: desigualdad, inequidad y exclusión. Una última anotación sobre los conceptos es que, en aras de la coherencia en la delimitación teórica y metodológica del problema de investigación, no es necesario recabar en los orígenes de las palabras ni en su historicidad conceptual o epistemológica. Dicho esto, a continuación, se presentan sintéticamente la significación de estos conceptos en la producción del problema público de acceso a la educación superior universitaria con referencia a los antecedentes revisados (1996-2014) tanto en foros como en la literatura académica sobre el tema.

El concepto de igualdad está imbricado principalmente en cuatro matices teóricos: 1) la igualdad en el marco del liberalismo clásico, 2) los postulados del igualitarismo, 3) la teoría de la justicia de Rawls y 4) el enfoque de capacidades para el desarrollo humano.

El primero, tiene lugar en el reconocimiento del individuo racional con libertades; el segundo es un enfoque normativo-jurídico que reconoce a ese individuo racional igual ante la ley. Por su parte las perspectivas tres y cuatro refieren una igualdad relativa (no absoluta), por un lado la perspectiva de justicia de Rawls se corresponde con la apropiación y disfrute de bienes primarios; y el enfoque de capacidades de Sen y Nussbaum reconocen en el individuo un conjunto de capacidades que le permiten igualar libertades en un contexto de oportunidades, las dos últimas perspectivas aceptan que existe desigualdad en la sociedad y por lo tanto

⁷ Algunos autores (especialmente los adeptos a las teorías de la justicia y al enfoque de capacidades), señalan que existen desigualdades relativas y no absolutas, sin embargo en términos de las cargas simbólicas negativas con que se discursa el problema público, se entienden los conceptos dicotómicamente.

hay que buscar la manera en que la sociedad sea menos desigual. En cada matiz teórico puede identificarse un papel del Estado, en el entendido general de que es una institución política y con poder legítimo para regular la sociedad.

De acuerdo con Briceño (2011), la perspectiva liberal clásica propendería por el aseguramiento de condiciones que permiten proteger los derechos y las libertades civiles y en particular el derecho a la propiedad privada, en este sentido el Estado no debe intervenir mediante políticas redistributivas. En la segunda noción, la diferencia entre personas no justifica que el Estado las trate de forma desigual o diferente, así las reglas son para todos y es a partir de las reglas que cada individuo actúa. En la tercera perspectiva, deben existir condiciones elementales y bienes primarios para que todos los individuos puedan considerarse y reconocerse entre sí como iguales, de modo que el papel del Estado redunde en compensar las desigualdades de los menos aventajados de la sociedad bajo el principio de diferencia y compensación, es decir dando mayor atención a quienes tienen menos talentos naturales y a quienes han nacido en posiciones sociales menos favorecidas. Con respecto al enfoque de capacidades, el papel del Estado sería la generación de condiciones que permitan la igualdad en las capacidades más que en las oportunidades de los individuos, pues si se igualan las oportunidades provocaría mayores desigualdades. (BRICEÑO, 2011)

Como se puede observar, la perspectiva desde la cual se concibe la desigualdad puede incidir en la forma en que se interviene el problema público. Las perspectivas señaladas en este apartado, sugieren que la igualdad puede ser:

un criterio de selección. Sujetos que nacen con unas condiciones diferentes a las de otros sujetos (diferencias biológicas, sociales, económicas, étnico-raciales, culturales, políticas y religiosas)

un instrumento comparativo entre individuos de una misma sociedad (Iguales - no iguales)

puede estar determinada por el mercado, la apropiación, la competencia y el derecho, son constitutivos del medio en el que la sociedad se desenvuelve, estas determinantes no son excluyentes entre sí.

En la intervención del problema público existe la posibilidad de que haya preponderancia del derecho sobre el mercado o viceversa; de modo que, el asunto a estudiar sugiere que es probable conocer disputas, regularidades, tensiones, estabilizaciones e intereses sobre el acceso a la educación superior universitaria.

Si bien las perspectivas sobre igualdad-desigualdad pueden constituir en sí mismas un problema de política pública, la equidad y la inclusión se pueden leer más bien como concepciones que buscan intervenir el problema de desigualdad.

Para el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas, es indispensable hacer operable el concepto de equidad. (...) Diferentes programas buscan distintos conceptos de equidad, con lo que se generan objetivos confusos y contradicciones latentes en términos de los resultados obtenidos. Se exhorta entonces a que las políticas públicas hagan explícitos los criterios de equidad utilizados, para así comprender el tipo de efectos de equidad que se espera obtener (ARELLANO GAULT e OLVERA ESQUIVEL, 2015, p. 581)

Sobre la equidad existen principalmente dos tendencias⁸ que no son necesariamente excluyentes en términos prácticos del proceso de política pública. Ambas nociones están relacionadas con las oportunidades que deben tener los individuos en una sociedad democrática capitalista contemporánea y ambas reconociendo diferencias entre individuos. La primera tendencia está amparada en una visión más bien normativa de la igualdad, considera que es necesario garantizar oportunidad iguales para todos los individuos independientemente de su género, etnia y estatus socioeconómico; mientras que la segunda tendencia parte de la diversidad y la diferencia amparada en la justicia, esta perspectiva entiende que para el goce de los derechos y libertades hay que brindar oportunidades de acuerdo con las condiciones particulares de los individuos a través de un tratamiento diferencial. Para algunos autores la equidad es multidimensional⁹, lo que en general le daría a la equidad un carácter de relatividad.

⁸ Ver: ESPINOSA e GONZÁLEZ (2010), BRICEÑO (2011), BLANCO e CUSATO(2004); ARELLANO GAULT e OLVERA ESQUIVEL (2015)

⁹ Roemer, Jhon. (Theories of Distributive Justice, 1996.); Elster, Jon (Local Justice, 1992); Baker, John (Arguing for Equality, 1987); Arneson, Richard (Complex equality, 1990); Rae Douglas (The egalitarian state: Notes on a system of contradictory ideals, 1979; Equalities, 1981); Deborah Stone (Policy Paradox: The Art of Political Decision Making, 2012); Young Peyton (Equity in theory and practice,1995)

Conforme Lowi (1964, apud, ARELLANO GAULT e OLVERA ESQUIVEL, 2015, p. 594) en el análisis de políticas públicas se da por sentado que en la democracia plural existen múltiples valores irreductibles y que todos los valores forman parte de “una arena política constantemente en conflicto donde diversos actores buscarán imponer (legítimamente) o consensuar un cierto arreglo de dichos valores”; en ese sentido la indagación sobre las políticas de acceso a la educación superior en Colombia redunda en un método de indagación con el cual se espera develar tanto la doctrina como los elementos de actuación que soportan dicha política pública, pues, en términos de Arellano y Olvera (2015) “La acción no se realiza en un mundo conceptual y valorativamente ordenado (cómo es posible en el momento del diseño), sino todo lo contrario, en un mundo donde priman la circunstancia, la contingencia, la escasez de tiempo, de recursos y de racionalidad” (ARELLANO GAULT e OLVERA ESQUIVEL, 2015, p. 595)

El concepto de inclusión es más cercano a la segunda concepción de equidad presentada anteriormente, en el sentido de reconocer a todos diferentes en un grupo poblacional diverso, donde se busca optimizar el valor de esa diferencia en vez de homogenizarlos. En este sentido, la inclusión gravita más específicamente en las acciones de intervención programáticas de política pública que en los principios ideológicos que encarna la igualdad y la justicia social. Es decir, el concepto de inclusión tiene un carácter un poco más operativo-instrumental que el de la equidad.

En general, la literatura¹⁰ sugiere que la inclusión es un proceso a través del cual las instituciones (y especialmente los implementadores de política) actúan conforme las necesidades de las poblaciones diversas, con la finalidad de proveer oportunidades para alcanzar mayores igualdades en la provisión y resultado final de un servicio específico. Dentro de esta misma interpretación, la inclusión también tiene el propósito de mejorar a la institución prestadora del servicio (en este caso el servicio educativo). En lo relacionado con la educación y *grosso modo*, la inclusión, está definida como un enfoque que debe aplicarse para que todos los estudiantes alcancen

¹⁰ Sebba y Sachdev (What works in inclusive education?, 1997); Stainback (componentes críticos en el desarrollo de la educación inclusiva, 2001; La educación Inclusiva, 2001); Ainscown (La mejora de la escuela inclusiva, 2005).

el éxito al reducir las barreras a través de la generación de oportunidades diferencialmente según las necesidades específicas de cada individuo.

1.4. Discriminación y Focalización

En varios foros regionales entre los que se encuentran: La Conferencia Mundial sobre la Educación Superior para el Siglo XXI: Visión y Acción (París, 1998); el Proyecto Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios (El Salvador, 2008), la Cumbre de Desarrollo Sostenible Agenda ODS 2030 (2015) y Foro de los países de América Latina y el Caribe (2017); son visibles enunciados que suponen que el acceso a la educación superior debe ser para todos en función de los méritos respectivos, tales enunciaciones sugieren una orientación ideológica de desigualdad relativa en la que las oportunidades de acceder a la educación superior están dadas por competencia, en la cual solo los individuos con dotaciones iniciales suficientes lograrían acceder(méritos). Si los individuos de cada sociedad son diferentes entre sí y existen condiciones desiguales en las dotaciones iniciales, acceder a la educación superior bajo un sistema de competencia meritocrática supone discriminación.

Entiéndase que las dotaciones iniciales son las que tiene el individuo al momento de nacer para satisfacer sus necesidades de subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, identidad, libertad, creación, etc., y son desiguales porque unos individuos apropian más y mejores dotaciones que otros, inclusive existen personas que no tienen garantizados al momento de nacer las dotaciones mínimas para satisfacer dichas necesidades.

De acuerdo con Esteban (2014) en la sociedad contemporánea existen dos grandes formas de desigualdad, la primera relaciona el acceso final a bienes escasos o económicos y la segunda forma es la desigualdad en el acceso inicial a las oportunidades de alcanzar tales recursos -por ejemplo el acceso a la educación, al empleo, la ciudadanía, el acceso a la propiedad, entre otros- en esta perspectiva, la desigualdad en las oportunidades iniciales constituye discriminación.

En palabras de Esteban (2014) la discriminación es una jerarquía previa a la incorporación de la persona a la sociedad, está determinada por la condición inicial de vida (sexo, etnia, lugar de nacimiento, familia, etc.) “La discriminación es una relación entre individuos de carne y hueso, con independencia de qué posición ocupen y antes de que la ocupen.” (ESTEBAN, 2014, p. 127), de modo que, las consecuencias de la discriminación, son significativas porque afectan la dignidad personal al ser cuestiones intrínsecas de la persona. Para el autor se trata de un fenómeno exhaustivo en el que “basta con haber nacido” en determinadas condiciones o haberlas adquirido con el tiempo, es un fenómeno que alcanza todas las esferas de la vida social y todas las facetas de la persona; una vez que existe discriminación se está en ventaja o en desventaja. (ESTEBAN, 2014, p. 128-129) Las ventajas y desventajas estarían determinadas por las relaciones de poder en la estructura social. Para Silva (2010), la desigualdad social y la exclusión se producen y reproducen por la acción social de diferentes tipos de actores, a la vez esto se estructura por “las (pre) condiciones sociales y (pre) condiciones organizativas de las desigualdades existentes” (SILVA, 2010, p. 111).

Los actores no son solamente los individuos, también lo son los grupos y las instituciones (culturales, sociales, económicas, políticas y todas las demás formas de organización social); en tal sentido, al existir condiciones de desigualdad los actores tendrán posiciones jerarquizadas, lo cual determina en gran medida: 1) la condición de cada actor, 2) las tensiones, conflictos y disputas para alcanzar o mantener posiciones y oportunidades favorables para sí, y 3) las recompensas (resultado de las disputas de poder). En esa estructura social, la discriminación sería “la asignación de posiciones u oportunidades a un individuo o grupo, distintas a la de otros individuos o grupos” (ESTEBAN, 2014, p. 139). La discriminación puede ser positiva o negativa; la negativa ocurre cuando las personas están en las peores posiciones o cuando se reducen sus oportunidades; la discriminación positiva existe cuando las posiciones y oportunidades son mejores o ampliadas. (ESTEBAN, 2014, p. 139)

Al determinar que el acceso a la educación superior se dé en función de méritos, implícitamente hay una orientación de política en términos de discriminación, entendiendo la educación superior como “recompensa” resultado de una competencia.

Con lo anterior y a la luz de los objetivos de investigación, se observa que la focalización es un forma común de diseño e implementación de políticas públicas que aplica la discriminación y ha sido implementado en la varios países de América Latina, ejemplo de ello son programas como: Acceso con Calidad a la Educación Superior (Acces) del Instituto Colombiano para Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) (Colombia); Assistência Estudantil do Instituto Federal de Educação., Ciencia e Tecnologia do Piauí (IFPI) (Brasil); Programa de Assistência Estudantil na UFPA (Brasil); Programa de Apoyo a la Educación Indígena (PAEI) México; Focalizados (Chile); Programa Alianza Perú para la Educación Rural (Perú); Programa Nacional de Escuelas Prioritarias (Argentina).

La focalización supone reducción de la desigualdad relativa buscando distribuir equidad de oportunidades según particularidades y necesidades de cada individuo o grupo discriminado. Se trata de dirigir acciones a poblaciones o territorios específicos y no necesariamente se implementa por escasez de recursos estatales, pero sí se hace en función de la eficiencia económica:

Coady y Grosh (2004) proporcionan argumentos que aseguran la posibilidad de reducir costos mientras más precisa y eficiente sea la focalización. Algunos de los análisis que se han llevado a cabo para medir la eficiencia de una política focalizada en comparación con una política de corte general, muestran por una parte que los apoyos generalizados implican tasas de fuga de recursos sustantivas y una menor eficiencia en la atención a los más pobres(...)Los argumentos en contra de la focalización sostienen que su aplicación genera dos tipos de ineficiencia: que se puedan incluir personas cuando no necesitan el apoyo o que se excluyan algunas que sí lo necesitan. (HERNÁNDEZ FRANCO, OROZCO CORONA e VÁZQUEZ BÁEZ, 2008).

Conforme Hernández, Orozco y Vázquez (2008), la focalización es una estrategia para atender individuos o sus necesidades, buscando asegurar el beneficio de los más necesitados y al mismo tiempo sin destinar recursos a quienes no estén en situación apremiante. Esta perspectiva opera bajo el supuesto en el cual una mayor eficiencia en la implementación focalizada resulta en “un mayor impacto per cápita que el impacto que pueda generar una política aplicada por igual a toda la población” (HERNÁNDEZ FRANCO, OROZCO CORONA e VÁZQUEZ BÁEZ, 2008, p. 102) En una perspectiva operativa de implementación de programas sociales, la focalización se entiende como un medio para reducir el grado de inequidad, en donde el reclamo social es una derivación de la demanda por equidad. Cuanto más intensa sea la

demanda de equidad, más intensa debe ser la demanda por focalización. (PAES DE BARROS e DE CARVALHO , 2004, p. 21).

Estas definiciones se corresponden con la identificación de particularidades poblacionales o territoriales para atender la demanda social existente, a partir de lo que se haya definido como carencia. Es de resaltar que ambas definiciones esperan resultados en términos de eficiencia y se está entendiendo que la intervención focalizada de un problema público está determinada por reglas de oferta y demanda de equidad, la cual puede estar representada en la prestación de servicios o distribución de bienes; con lo anterior se puede decir que las enunciaciones en estos foros se ubican en una perspectiva de desigualdad relativa en el acceso a la educación superior. Generalmente la focalización está presente en la implementación de programas sociales se fundamentan en la discriminación y el reconocimiento de la desigualdad en el orden social establecido: aquellos que no cuentan con las posesiones necesarias para acceder a la educación superior, aquellos que tienen menos oportunidades, que son diferentes por sus condiciones iniciales, etc. Se trata de una forma de desigualdad en la cual los grupos poblacionales focalizados,

se asocian a rasgos adscriptivos que pueden convertirse en instrumentos de cierre social (...), no para dar lugar a un sistema cerrado de posiciones de clase, estatus o funciones igualmente adscritos, sino tan sólo influyendo fuertemente en las oportunidades de los distintos individuos de adquirir o acceder a uno u otro estatus, posición de clase o función dentro de un sistema abierto (ESTEBAN, 2014 p. 126)

Para ESTEBAN(2014) un sistema de sociedad cerrada se define como aquel en que las posiciones (la participación, la no participación o la forma de participación) están distribuidos de antemano, sin dejar nada a la concurrencia ni al azar. En la sociedad abierta las posiciones/oportunidades se ocupan de por vida; y en un sistema de sociedad abierta el azar y/o la concurrencia rigen por entero el acceso a las posiciones o están sólo parcialmente limitados, sea mucho o poco. En una sociedad abierta, las oportunidades son las posibilidades, condicionales o aleatorias, de acceso a las posiciones. (ESTEBAN, 2014, p. 138)

1.5. Oferta educativa, expansión de matrícula y pertinencia con el mundo del trabajo

Al revisar foros como la Conferencia Regional de Educación Superior CRES (1996), la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior 2009: La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo (2009); y la Cumbre mundial sobre el desarrollo Objetivos de Desarrollo del Milenio ODM (2010), se identifica discursivamente la relación entre: acceso a la educación, expansión de matrícula y oferta educativa.

De otro lado, foros como la Séptima reunión de ministros de educación de América Latina y el Caribe, (1996); la Reunión de presidentes de consejos de rectores (2006); la Reunión de redes universitarias internacionales regionales y subregionales de América Latina y el Caribe (2007). enuncian con mucha fuerza que la oferta educativa debe ser pertinente con relación al mundo del trabajo. Llama la atención que en la Cumbre mundial sobre el desarrollo ODM llevada a cabo en Nueva York (2010) fueron enunciaciones relevantes: la oferta educativa, la expansión de matrícula y la pertinencia. En la cumbre se destaca como un propósito de desarrollo para los países: la educación de las mujeres dirigida a la generación de acceso al mundo laboral y ofrecer formación en el sector agrícola y en el sector salud. En la mencionada cumbre también se enfatizó en la necesidad de cobertura progresiva de la educación, este foro es de gran importancia en términos de generación de opinión pública, notoriedad y publicación, pues se trata de puntos de agenda a nivel global.

Tanto en la cumbre como en otros escenarios, participan decisores de política, lobistas, outsiders, ministros de educación, asesores de temas educativos, altos funcionarios de las agencias de naciones unidas, rectores de universidades (públicas y privadas), entre otros, estos actores van configurando el asunto “acceso” en términos de oferta, expansión de matrícula y pertinencia con el mundo del trabajo. Particularmente, la Cumbre Mundial sobre desarrollo ODM(2010) resulta siendo un escenario de pactos políticos en los que los gobiernos comprometen acciones y recursos, al respecto se pudo verificar que la oferta educativa, la expansión de matrícula y la pertinencia con relación al mundo del trabajo, hacen parte de mandatos y orientaciones de política pública en Colombia.

Los conceptos de oferta y demanda son propios del “mercado”, en términos muy básicos de la economía, puede entenderse que la oferta es un conjunto de bienes y servicios para ser vendidos y consumidos bajo determinadas condiciones de mercado, incluido el precio. La cantidad de oferta y de demanda determinan el precio, y la demanda es la cantidad del bien o servicio que el consumidor desea adquirir. El mercado se basa en la ley de oferta y demanda, esta representa la relación entre los bienes y servicios que se desean vender y los que se desean consumir, considerando siempre el precio; cuando la cantidad ofrecida y la cantidad demandada es la misma, existe un punto de equilibrio.

En términos de mercado educativo, la oferta educativa es el “conjunto de aspectos y características relacionadas con la enseñanza que se dan a conocer para su consumo” (SÁNCHEZ MARTÍN, 2009). Con tal definición, la educación se entiende como objeto de mercado (bien -servicio) con un valor de uso que pasa a ser demandable por consumidores.

Según Sánchez Martín (2009), existe una producción de oferta simbólica, oferta material, oferta fija y oferta móvil. La oferta simbólica se refiere al servicio en términos de lo que se espera realizar, son las características formales del producto, dicha oferta determina un público consumidor y un precio lo cual se refleja en las promesas, la propaganda y los programas educativos presentados como parte del valor de uso. Por otro lado, está la oferta material es cuando las promesas se hacen realidad. La oferta fija es más conocida por el consumidor y se refiere a aquella oferta que no cambia: cantidad de edificios, equipamiento, número de profesores, organización operativa, etcétera. La oferta móvil se refiere a la inserción de la relación educativa y la materialización de la calidad de la enseñanza, es en la oferta móvil donde puede existir mayor incertidumbre y desconcierto de los consumidores en la elección de consumo. (SÁNCHEZ MARTÍN, 2009)

La demanda es operativa cuando existen condiciones de consumo (interés, necesidad social de educarse, existen instituciones que ofrecen los servicios, existen los medios para matricularse, etcétera), esta demanda se manifiesta en el mercado educativo a través de solicitudes de matrícula. La lógica del mercado educativo,

consiste en que la oferta material genere más demanda y a la vez la demanda vaya generando nuevas ofertas. Aparecen desajustes entre oferta y demanda cuando la oferta no coincide con la demanda del consumidor, es decir cuando la oferta material (lo que recibe el consumidor) no se corresponde con la oferta simbólica (lo que se esperaba recibir). Hipotéticamente, además de generar insatisfacciones al consumidor, este tipo de desajustes puede desencadenar la creación de nuevas demandas y nuevas ofertas educativas, a este fenómeno le denominan en el ámbito de la economía: demanda emergente.

En el mercado educativo, la demanda emergente tendría como respuesta otro tipo de oferta que no necesariamente responde a calidad educativa o a parámetros legales en el marco de un sistema educativo formal. Dentro de la oferta de educación superior universitaria en el mercado educativo de América Latina, se identifican algunos tipos de oferentes: instituciones de educación superior con y sin fines de lucro, instituciones de educación superior empresariales (instituciones universitarias privadas fundadas por empresas o fundaciones de estudios económicos o empresariales), instituciones de educación superior públicas y privadas; de otro lado están los demandantes, que en los países de América Latina son los egresados de la educación media (en la mayoría de países entre 17 y 24 años), de los cuales un porcentaje se convierte en consumidor en el mercado de la educación superior universitaria.

Mungaray (2001) sostiene que el mercado del trabajo supone imperfección originada por la lentitud de formación en la educación superior, que actúa aisladamente del mercado laboral, arguye que dicha lentitud obedece a desfases entre la inversión inicial (demandas materiales y simbólicas) y la utilidad de estas inversiones (valor de uso). Para Mungaray (2001) la educación superior es una inversión pública eficiente cuando impacta el crecimiento de los beneficios privados de quienes invierten en la formación generando externalidades positivas en las empresas y en los individuos, es decir cuando los factores no incluidos en la planeación de costos e ingresos de las empresas, impactan positivamente en el desarrollo y cuando además, se reducen tiempo e incertidumbre “frente a la capacidad de entrega de las opciones privadas de formación” (MUNGARAY LAGARDA , 2001). De acuerdo con el autor, esta lógica de eficiencia considera que la oferta de educación

superior debe reflejarse en los costos públicos y privados (costos de transacción: administración, supervisión y regulación), de manera que lo que se esperaría es que el crecimiento del financiamiento permita la expansión de la matrícula y que la demanda tenga relación directa con los beneficios deseados de ella considerando el valor de los retornos económicos asociados a la obtención del título y la satisfacción personal.

Las anteriores definiciones evidencian que el acceso visto en términos de oferta y matrícula estaría determinado por el “mercado educativo”, en ese escenario algunos autores señalan que en la región ha habido una evolución de matrícula que ha llegado a la masificación, con lo cual suponen que el acceso a la educación superior no es un asunto de élite. Si bien es cierto que en términos cuantitativos la expansión de matrícula en el mundo ha sido una constante en las últimas cuatro décadas, no necesariamente implica una reducción de la desigualdad en el acceso educativo.

Según la Unesco (2011, 2010, apud Brunner 2014, p.69-70) la evolución de matrícula en educación superior aumento en un 40% entre 1970 y 2009, también se presenta aumento de matrícula femenina, no solo a lo largo del periodo sino en proporción con la matrícula masculina, adicionalmente se ha aumentado el número de universidades privadas y la oferta de programas en Iberoamérica. Para Brunner (2014, 2016) este fenómeno ha tomado la dimensión de masificación. En el informe de educación superior Iberoamérica 2016, el autor explica que se han transformado los sistemas educativos nacionales “en sistemas abiertos que buscan ofrecer oportunidades de estudio y experiencias formativas para toda la población de jóvenes y, crecientemente de adultos” (BRUNNER e MIRANDA, 2016, p. 17).

Por su parte Balán (2014), señala que los sistemas de educación pasaron de ser elitistas a ser masivos, presentándose un crecimiento acelerado del volumen absoluto de estudiantes. Argumenta que el fenómeno de la masificación desplaza la preocupación política por la equidad en el acceso a la educación superior y que a pesar que en las últimas décadas en América Latina se han implementado políticas compensatorias con el propósito de ampliar el acceso, no queda claro el propósito de generar mayor equidad (BALÁN, 2014, p. 107-109)

Williams (1993, apud Mungaran, 2001), expresa que aun cuando la perspectiva de oferta y demanda solamente considera criterios de equilibrios eficientes (incluyendo compensaciones de los ganadores a los perdedores), no necesariamente se pregunta por la distribución de recursos y oportunidades en términos de equidad, lo cual sugiere que la eficiencia de las asignaciones de recursos públicos en educación superior, aunque estimule la matrícula y la titulación profesional, difícilmente puede tener objetivos de equidad si no se toma en cuenta la estructura socioeconómica y si no se aplica un esquema de medidas y oportunidades para tener compensación de desigualdades estructurales previas.

La pertinencia con respecto al mercado del trabajo obedece también a una lógica de oferta y demanda, en donde el número de profesionales egresados serían la oferta y los cargos en el mercado laboral serían la demanda, dicha lógica¹¹ se pregunta por ejemplo ¿se están produciendo muchos profesionales en unas áreas y pocos o ningunos en otras? ¿existe sobreoferta de profesionales? ¿las carreras seleccionadas son las que necesita la economía? ¿la oferta simbólica y material de las universidades y en general de la educación superior, realmente responde a lo que la economía requiere? ¿las capacidades de los profesionales sirven para desempeñarse en lo que el mercado laboral necesita? ¿las universidades están realmente formando capacidades que las empresas necesitan, como por ejemplo control emocional, gestión del estrés y moral del trabajo? ¿las universidades deben ajustar flexiblemente sus currículos ante las necesidades de los empleadores? ¿las universidades deben cerrar unos programas y abrir otros?

La perspectiva oferta -demanda entre profesionales y mercado del trabajo , presenta en el fondo una propuesta de reformas en los sistemas de educación superior, algunos autores¹² señalan que las universidades están llamadas a adaptarse

¹¹ Al respecto ver: ALONSO, FERNÁNDEZ y NYSSSEN. (2008) El debate sobre las competencias. Una investigación cualitativa sobre educación superior y mercado de trabajo en España; BRUNNER y URIBE D. (2007) Mercados Universitarios: el Nuevo Escenario de la Educación Superior. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales; FLORES, F. y GRAY J. (2000) El Espíritu Emprendedor y la Vida Wired: El Trabajo en el Ocaso de las Carreras; GARCÍA y CARDENAS (2018) la inserción laboral en la educación superior. la perspectiva latinoamericana, Educación XXI; MUNGARAY, A. (2001). La educación superior y el mercado de trabajo profesional. Revista Electrónica de Investigación Educativa, 3 (1)

¹² RUIZ CORBELLA, M. (2006). la universidad y el mercado del aprendizaje claves para comprender el concepto de competencia; BRUNNER J. (2008), educación superior y mundo del trabajo: horizontes de indagación; BRICEÑO, A. (2010). la educación y su efecto en la formación del capital humano y el

al entorno (el mercado), competir y diversificar las fuentes de ingreso, deben estar informadas de las expectativas y demandas del mercado laboral y ocuparse de múltiples mercados, aumentar las competencias de los futuros profesionales, procurar por la optimización de la inserción laboral de los egresados.

En resumen, las enunciaciones en los foros internacionales revisados presentan una perspectiva de oferta y demanda educativa, que entiende que la educación es objeto de mercado, es decir tiene valor de uso demandable por consumidores y por lo tanto puede existir -como en todo mercado- incertidumbre en la elección de consumo. La relación oferta-demanda educativa se hace operativa solo cuando existen las condiciones necesarias para que el objeto sea consumido, si estas condiciones no están dadas en el mercado educativo -porque el mercado es imperfecto- se generan insatisfacciones en el consumidor y desajustes de mercado que pueden desencadenar demandas emergentes, aunque no necesariamente las demandas emergentes suponen la emergencia de ofertas que den mejores retornos, no obstante, si pueden prever mayor número de matrículas, nuevos programas, nuevas instituciones de educación superior (IES), e incluso nuevas formas de consumir el objeto. Adicionalmente, la pertinencia de la educación superior con relación al mundo del trabajo, se inserta en la misma lógica de oferta-demanda en una trayectoria entre mercado de la educación y mercado del trabajo, en la que existe el supuesto en el cual, la educación superior tiene desfases entre la inversión inicial y la utilidad de la inversión, es decir entre las demandas simbólicas y materiales y el valor de uso (incluidos los retornos), y para generar mayor eficiencia debe haber adaptación de las instituciones de educación superior (IES) en los dos mercados.

La masificación de la matrícula por si sola, no demuestran que el acceso a la educación superior excluya a la élite del consumo de educación superior, pues necesariamente existe una dotación inicial de recursos sin la cual el individuo no tendría la capacidad de elección racional ni de vislumbrar incertidumbres en su elección, el objeto está disponible solo si es ofertado. Es decir, la elección está determinada por lo disponible en el mercado, y la disponibilidad del objeto en el mercado imperfecto implica a veces algunas mediaciones como por ejemplo la

desarrollo económico de los países, BAUMAN, Z. (2007) Los Retos de la Educación en la Modernidad Líquida;

creación de necesidades de “adaptación” de las IES en desplazamiento del mercado educativo hacia el mercado laboral y viceversa, o la focalización de poblaciones que genere capacidades de consumo a través de créditos.

1.6. Educación: Derecho, Bien público

Al revisar en los diferentes foros internacionales como: Proyectos Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, Mapa de la Educación Superior en América Latina y el Caribe del Consejo de Administración del Instituto internacional de Educación Superior para América Latina y el Caribe (IESALC) de la Unesco(2006-2008); la Reunión de Presidentes de Consejos de Rectores (2006); la Reunión de Redes Universitarias Internacionales Regionales y Subregionales de América Latina y el Caribe (2007); la Segunda Conferencia Regional de Educación Superior CRES (2008); la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior 2009: La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo (2009); la Cumbre mundial sobre el desarrollo ODM (2010); la III Conferencia Regional de Educación Superior CRES (2018), se pudo observar cómo se define discursivamente la educación, verificando que existe una marcada tendencia a enunciarla como derecho y como bien público. Se destaca que en la Segunda Conferencia Regional de Educación Superior CRES (2008), llevada en la ciudad de Cartagena de Indias en Colombia y en la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior 2009, predominó la enunciación de bien público social y estratégico, mientras que en la Conferencia Mundial ODM, realizada en Nueva York en el 2010 se dio una definición de derecho; y que en la CRES de 2018, la educación fue definida como bien público-social y derecho humano universal.

En términos simples, un bien público es un bien que no puede ser negociado en el mercado dado el carácter de “público”, son bienes que pertenecen a los ciudadanos. El bien público contempla el principio de no rivalidad y el de no exclusión. La no rivalidad significa que, una vez producido el bien para una persona, los consumidores adicionales pueden consumirlo sin ningún costo adicional. Por su parte la no exclusión significa que una vez que se ha producido el bien, no se puede impedir a nadie que lo use, en esa lógica el mercado no podría estimar adecuadamente la demanda y la proporción de bienes dados sería insuficiente.

Roberto Rodríguez Gómez (2014) distingue entre bienes públicos puros e impuros o cuasi-públicos, los primeros corresponden a la definición del párrafo anterior mientras que los cuasi-públicos solo cumplirían una de las condiciones de los bienes públicos puros (no rivalidad o no exclusión)¹³, (RODRÍGUEZ GÓMEZ , 2014, p. 8) bajo esta definición, el autor explica conceptualmente que la educación superior se entendería:

- 1) bien público puro cuando la educación superior es universal
- 2) bien público impuro o cuasi-público cuando la educación superior es pública no universal, o cuando existe educación superior de élite pública o privada.
- 3) cuando la educación superior es privada no se consideraría bien público (ni puro - ni impuro)

De acuerdo con la teoría económica clásica, en la distribución de bienes públicos está presente la posibilidad de que individuos logren sacar ventaja de la oferta disponible, que consiguen adueñarse de las ventajas del bien, sin pagar o sin retribuir a la sociedad. Según esta teoría la existencia de oportunistas desestimula el mercado de asignación de bienes públicos y constituye una falla de mercado que implicaría hacer algún tipo de intervención para generar bienes públicos. Según Rodríguez Gómez (2014) el oportunismo no necesariamente desvirtúa la naturaleza de los bienes públicos, más bien pone de manifiesto la tensión entre interés individual y colectivo. (RODRÍGUEZ GÓMEZ , 2014, p. 9)

La conceptualización económica de la educación como un bien público, esta diferenciada de la perspectiva de educación como derecho. Así, la noción de bien público puro implicaría en términos de Rodríguez Gómez (2014) la universalización y supondría la obligatoriedad del Estado para garantizarla, eso significa que la educación como bien público puro tenga “la característica de que está disponible en la misma cantidad y calidad para todos” (CENTRO DE ESTUDIOS EDUCATIVOS,

¹³ Según Rodríguez Gómez en la literatura, bienes no rivales pero excluibles se suelen denominar Club Goods, mientras que los bienes no excluibles pero rivales se denominan Common Goods.

2014, p. 5). Sin embargo, enunciarla como bien público definiría más su existencia en el mercado educativo que la garantía del derecho a la educación.

Suponiendo que la educación es un bien público en el mercado educativo, tendría que distinguirse la provisión de la producción, la primera entendida en términos del origen de los recursos (públicos, privados, mixtos) y la producción sería quien(es) producen la educación. En consonancia con la clasificación presentada por Rodríguez Gómez(2014), se podría conjeturar que aun si el proveedor no es el Estado y se cumpliera el criterio de universalización, la educación sería entonces un bien público puro.

Según Barbara Daviet (2016), la conceptualización de la educación como bien público se pone en tela de juicio dada la transformación del panorama educativo, el cual se caracteriza por la “participación cada vez mayor de actores no estatales, incluidos actores con ánimo de lucro, en lo que durante mucho tiempo se había considerado como un ámbito propio del Estado” (DAVIET, 2016, p. 2), esta cuestión lleva a suponer que debido a las transformaciones del mercado y las reformas institucionales del Estado¹⁴, la educación como bien público puede ser ofertada por productores diversos y aun así esto no excluiría que el proveedor fuera el Estado, pues este puede tener funciones reguladoras dentro del mercado, puede intervenir cuando se presenten desequilibrios. Para Daviet (2016), el concepto de bien público no tiene en cuenta dimensiones sociales, culturales y éticas de la educación y ofrece un fundamento racional para la privatización y la mercantilización de la educación.

Mientras que hablar de educación como bien público circunscribe la discusión en el ámbito de mercado; la educación entendida como derecho, lleva el asunto al ámbito jurídico, al escenario de la democracia. La educación como derecho es correspondiente con las teorías jurídico políticas más que con las económicas. En dicho marco jurídico político, la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) establece que la educación es un derecho universal, y desde esta perspectiva la garantía de la educación compete al Estado.

¹⁴ Estado Liberal, Estado de bienestar, Estado Gendarme, Estado neoliberal, Estado corporativista.

De acuerdo con Bolívar (2010), la educación como derecho es más que la posibilidad de la persona de tener cierto nivel de instrucción, pues a través de varios instrumentos internacionales de derechos humanos se ha dado un carácter de transversalidad, lo cual ocurre porque es un derecho que tiene propósitos a diferencia de otros derechos, lo cual hace que incida en otras dimensiones de la vida de la persona humana¹⁵. En la DUDH de 1948, el derecho a la educación es el único al que se le otorga una finalidad: “el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales” (BOLÍVAR, 2010, p. 192), esto significa que es necesario para el goce efectivo de otros derechos.

Además del DUDH, el Pacto de Derechos Económicos Sociales y culturales (DESC) de 1976 hace énfasis en el derecho a la educación como necesario para el desarrollo no solo de la persona sino de la sociedad. Por su parte la Conferencia General de la UNESCO de 1974, señala que la educación promueve otros derechos como el derecho sustentable ayudando a mejorar capacidades relacionadas con el derecho al ambiente, el derecho sustentable y el desarrollo. Se le ha atribuido al derecho a la educación, la posibilidad de generar condiciones para disminuir desigualdades¹⁶ y para fortalecer la democracia¹⁷.

Sobre la garantía del derecho a la educación, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (PIDESC), determinó conceptualmente condiciones necesarias para todas las formas y niveles de educación: disponibilidad, accesibilidad, no discriminación, accesibilidad material, económica, aceptabilidad y adaptabilidad.

¹⁵ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados 1951, Convención Relativa a la Lucha contra la Discriminación en la Esfera de la Enseñanza de Unesco 1960, Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial 1965, Pacto internacional de derechos civiles y políticos 1966(entrado en vigencia desde 1976), Convención Americana sobre derechos humanos 1969, Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales 1976, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer 1979, Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias 1990.

¹⁶ Ver: Organización de las Naciones Unidas, Plataforma de Acción de Beijing, 1995

¹⁷ Ver: Organización de las Naciones Unidas, Foro Consultivo Internacional sobre Educación para Todos. Afirmación de Amman, 1996

De acuerdo con el sistema de las 4A que tienen sustento en los instrumentos internacionales de derechos humanos, presentado por Katarina Tomaševski¹⁸ (2004, p.12-47), son cuatro los criterios que permitirían establecer la garantía del derecho a la educación, y además se corresponden con las características señaladas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales PIDESC: Asequibilidad o disponibilidad Accesibilidad, Adaptabilidad y Aceptabilidad (four A's system: availability, accessibility, adaptability, acceptability).

La asequibilidad, es la principal responsabilidad del Estado, se refiere a la disponibilidad de infraestructura, dotación material, programas suficientes, cantidad e idoneidad de docentes, cupos suficientes. La Accesibilidad refiere a la no discriminación y que todos puedan acceder especialmente para las personas vulnerables; se contempla aquí la accesibilidad material, es decir que todas las condiciones físicas estén dadas para que la persona pueda acceder por ejemplo la relación tiempo distancia y medios de transporte que ubican al individuo entre la vivienda y la institución educativa, y el acceso económico. La obligación de adaptabilidad, se relaciona con que la educación se adapte a lo que la persona, la comunidad y la sociedad necesita, tiene que ver también con el aseguramiento de la permanencia educativa, y la eliminación de todo tipo de obstáculos para que la persona pueda educarse. La obligación de aceptabilidad hace referencia a la regulación de la calidad educativa en: los programas de estudio, los métodos pedagógicos, y el cumplimiento de los derechos humanos en el sistema educativo. (TOMASEVSKY, 2004, p. 12-47)

Los mencionados criterios están siendo considerados en varios países de América Latina, sin embargo solamente se están tomando en cuenta para la educación preescolar, básica y media, para el caso de la educación superior los derechos más que exigibles constituyen metas de cumplimiento gradual de universalización, lo cual está soportado en las aclaraciones mismas del PIDESC(1966), pues el artículo 13 artículo expresa que los Estados Partes pueden implementar gradualmente la gratuidad en la educación superior.

¹⁸ Relatora especial de Naciones Unidas para el derecho a la educación 1998-2004

Considerando estas dos formas de enunciación de la educación (bien-público / derecho) es evidente la diferenciación discursiva que a la postre incide en los procesos de política pública. Por ejemplo, se puede conjeturar que la educación vista desde el mercado educativo acarrearía ofertas educativas en términos de “producción” que no necesariamente son hechas por el Estado aun cuando este sea el “proveedor”; hipotéticamente que la provisión de recursos se dé para las diferentes formas de producción no significaría exactamente la garantía de provisión de un bien público puro y por ende no sería un derecho universal garantizado en sentido estricto; en el mismo sentido, el hecho que se presenten fallos en el mercado educativo dadas las elecciones de los demandantes de educación superior y que el Estado intervenga para equilibrar la relación oferta-demanda tampoco da cuenta de la garantía del derecho a la educación. Parece ser que hay una compleja definición del fundamento de la existencia del Estado, y una gran discrepancia entre la perspectiva económica que ve a la educación como bien público (puro/impuro) y la perspectiva jurídico política que ve la educación como un derecho:

La expresión acceso a la educación difumina la diferencia entre educación gratuita y educación accesible mediante el pago de un derecho de matrícula; esta diferencia es esencial desde la perspectiva de derechos humanos porque el libre comercio no contempla ninguna salvaguardia para el derecho de los pobres. La expresión preferida por los economistas , a saber el ‘acceso a la educación’ reforzada por la idea de una educación no gratuita, o ‘gratuita’, o el uso del término equidad en lugar de igualdad, hace recordar las palabras de John Maynard Keynes sobre la poderosa influencia de los economistas aun cuando se equivocan, así como las de Paul Samuelson sobre la irrelevancia de las garantías constitucionales cuando estas entran en conflicto con las recetas de los libros de economía.” (TOMAŠEVSKI, 2003, p. 7)

1.7. Democratización

La democratización fue un tema enunciado en la Conferencia Regional de Educación Superior CRES (1996), la Reunión de presidentes de consejos de rectores (2006), la Reunión de Redes Universitarias Internacionales Regionales y Subregionales de América Latina y el Caribe (2007) y en la segunda Conferencia Regional de Educación Superior (2008). Es de resaltar que la reunión de consejos de rectores y la reunión de redes universitarias, así como la CRES 2008, fueron promovidas por la Unesco a través de los proyectos: *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, y *Mapa de la Educación Superior en América*

Latina y el Caribe bajo la gestión del Consejo de Administración del Instituto internacional de Educación Superior para América Latina y el Caribe (IESALC).

De acuerdo con López Rodríguez (2012), existe una multiplicidad de referentes para el estudio de la democratización de la educación, sin embargo señala que hay un incipiente, intermitente y disperso interés de los investigadores por estudiar el tema, lo que ha derivado en que el fenómeno de la democratización de la educación, no presente aún consensos conceptuales ni empíricos (LÓPEZ RODRÍGUEZ, 2012, p. 51), por su parte Chireleu (2014) menciona que la democratización constituye un tema recurrente en el discurso sobre educación superior recogido en las agendas de los gobiernos de la región, explica que allí está asociada a la diversificación de la oferta, la autora reconoce un carácter complejo, polisémico e histórico en el concepto democratización de la educación superior.

Al revisar algunos textos que dan cuenta de la conceptualización de la democratización de la educación superior, se identifica que está conceptualmente asociado con nociones sobre el desarrollo y los medios para alcanzarlo, la definición y redefinición del papel de Estado frente a la educación y al mercado, y con las funciones del mercado educativo. Aunque los documentos no son explícitos, de su narrativa se pueden extraer ciertas caracterizaciones sobre democratización de la educación superior que permiten mostrar dicha asociación, en la siguiente tabla pueden leerse ilustrativamente lo que emerge de la revisión documental:

CUADRO 1 Caracterizaciones del concepto 'democratización de la educación' por agrupación narrativa

Agrupación Narrativa	Características de la democratización en la educación (con base en los documentos revisados)
Democratización educativa asociada a la Concepción de desarrollo y medios para el desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • búsqueda de modernidad de la sociedad • generación de competencias y habilidades que ayuden a modernizar las sociedades • ampliación de oportunidades • uso de tecnologías para hacer más eficiente la educación • expansión de capacidades y libertades • contenido educativo para el desarrollo de habilidades que aporten a la sociedad • medio de fomentar el crecimiento económico • mejor uso de talento y destreza de las sociedades como recursos para la eficiencia
Democratización educativa asociada a la definición y redefinición del papel del Estado	<ul style="list-style-type: none"> • ajuste de funciones y prácticas de los sistemas educativos • adecuación a las necesidades de organización social • la búsqueda de caminos hacia la universalización de la educación • disminución desigualdades sociales • ampliación de la estructura de educación superior bajo la dinámica de oferta y demanda • que las distinciones y diferencias de las personas sean de conformidad con principios democráticos • repartición de bienes de manera equitativa o proporcional

Agrupación Narrativa	Características de la democratización en la educación (con base en los documentos revisados)
	<ul style="list-style-type: none"> • desarrollo de valores y disposiciones adecuadas para fortalecer las instituciones políticas democráticas • estrategias de ampliación de la oferta • políticas de acción afirmativa y ampliación de oportunidades • focalización • representación social de poblaciones diversas en el sistema educativo • actuación sobre las desigualdades sociales • contribución de educación al mantenimiento y mejora de las instituciones democráticas. • búsqueda de beneficios comunes • garantía del acceso a la educación superior • contenido educativo regulado
Democratización educativa asociada a las funciones del mercado educativo y su relación con el mercado del trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • procurar aumentar la expansión de matrícula • responder a la demanda educativa • evaluación¹⁹ relativa a la pertinencia y efectividad de las estructuras sociales y de mercado • diversificación institucional • ampliación de la estructura de educación superior bajo la dinámica de oferta y demanda

¹⁹ En dichos procesos de evaluación se considerarían indicadores como: Tasa Bruta de Matricula (TBM), número de programas ofertados, número de Instituciones de Educación Superior (IES), número de graduados, composición de planta docente, oferta educativa privada y pública, entre otros.

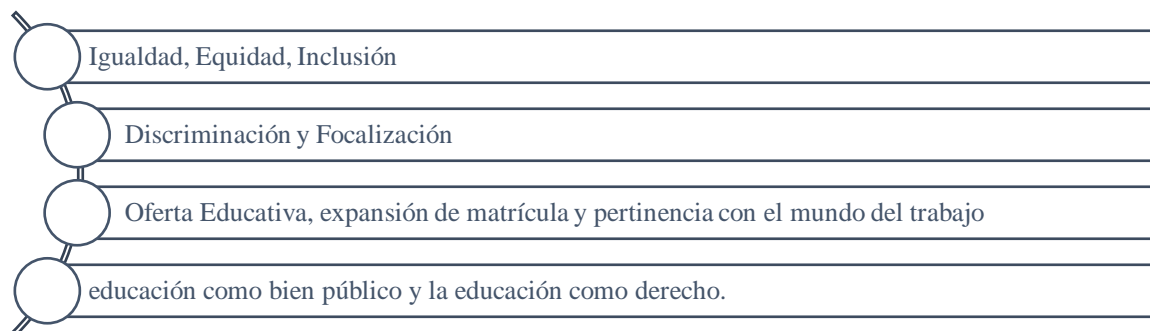
Agrupación Narrativa	Características de la democratización en la educación (con base en los documentos revisados)
	<ul style="list-style-type: none"> • expansión del bien 'educación' para más sectores sociales • existencia de inflación-devaluación de diplomas universitario • contenido educativo ofertado

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión documental de investigación²⁰

²⁰ LÓPEZ RODRÍGUEZ(2012), SCHWARTZMAN, S. (2002); CHIROLEU A (2014, 2017). ROJAS, J. (2008). CLACSO (2018).; AROCENA R(2013); FERNÁNDEZ LAMARRA N(2016); TAYLOR W (2017).

La anterior asociación conceptual, la cual es emergente de los textos, da cuenta de la amplitud de interpretaciones y discursivas sobre democratización, y al mismo tiempo permite identificar que la noción de *democratización* está relacionada con la tematización de los foros (ver DIAGRAMA 1) en la configuración del problema público a estudiar.

DIAGRAMA 1-Tematización de foros internacionales revisados



Esta asociación conceptual (cuadro 2), permite conjeturar que:

existe una idea mutante del bien público al presentarse en modalidad de puro o impuro, cuando el sentido de lo público en el entendido básico de democracia refiere al bien común para la ciudadanía. Para el caso del acceso a la educación superior universitaria ¿existe entonces, una deformación de la idea de bien público?

la mayoría de los actores (discursantes, representados y auto representados en los foros), suponen que la educación superior no es un bien público en sentido estricto, y por ende es objeto de mercado ¿Cuál sería entonces el ámbito en el que existe la educación cómo bien público (en sentido estricto) y cual el papel del Estado?

existen diferencias discursivas con relación a: para quién es el bien público educación superior universitaria, quién debe proveer educación y cómo. Estos aspectos constituyen en gran medida la orientación de la política pública de acceso a la educación superior universitaria. Las diferencias discursivas tensionan entre las nociones propias de la perspectiva jurídico política y la perspectiva económica.

¿Cómo se articulan las ideas de democratización con el mercado y las instituciones político económicas en la configuración del problema público?

Como se mencionó antes, aun no existen consensos sobre lo que es democratización de la educación superior, y difícilmente van a conseguirse, pues dicha discursiva está atravesada por múltiples interpretaciones que se enganchan con en un altercado permanente entre la noción derecho educación y las perspectivas del derecho educativo. Según Rojas (2018), en el contexto de las instituciones de educación superior en América Latina, la llamada democratización se ha entendido como la repartición de bienes de manera equitativa o proporcional y la inclusión de individuos o grupos de manera identitaria en dicha repartición. Al ser un reparto, existe un componente de operatividad que se ejecuta a través de mecanismos institucionales diseñados para ello. (ROJAS, 2018, p. 93). Una segunda noción propuesta por Rojas es que la democratización está directamente relacionada con el concepto de igualdad universal como derecho, lo cual sería una concepción más amplia con relación a la noción de reparto de bienes y servicios a través de mecanismos institucionales, al respecto se plantea la democratización como un doble movimiento: participación - institucionalización, en el cual la participación es entendida como una subjetivación en la que los sujetos disputan los repartos y la operación de las instituciones es entendida como una objetivación en la que una minoría gobierna repartos más igualitarios (ROJAS, 2018, p. 94).

Así la conceptualización de Rojas, supone que la democratización es una suerte de escenario de pugna para transformar repartos instituidos bajo una aceptación de la igualdad bajo la aceptación de la idea de derecho: “Hemos definido a los procesos de democratización como procesos en los que los sujetos ponen en disputa los repartos desiguales instituidos de lo común, y las minorías que gobiernan institucionalizan y hacen efectivos repartos más igualitarios” (ROJAS, 2018 p.97)

1.8. Cambios en la educación superior en América Latina

Otro aspecto clave que ayuda a contextualizar el problema de investigación es la identificación de cambios en la educación superior tanto en América Latina como en Colombia.

La universidad se enfrenta por todos lados, a una situación compleja: la sociedad le hace exigencias cada vez mayores, al mismo tiempo que se hacen cada vez más restringidas las políticas de financiamiento de sus actividades por parte del Estado. Doblemente desafiada por la sociedad y por el Estado, la universidad no parece preparada para enfrentar los desafíos, más aún si estos apuntan hacia transformaciones profundas y no hacia reformas parciales. Además, tal falta de preparación, más que coyuntural, parece ser estructural, en la medida en que la perennidad de la institución universitaria, sobre todo en el mundo occidental, está asociada con la rigidez funcional y organizativa, con la relativa impermeabilidad a las presiones externas, en fin, con la resistencia al cambio

Boaventura De Sousa Santos

la Mano de Alicia, Lo Social y lo Político en la Postmodernidad - 1998

Este apartado describe aspectos clave para la comprensión de los cambios en la educación superior en América Latina que permite contextualizar el caso Colombia, y cómo ha venido transitando la política pública de acceso a la educación superior universitaria.

1.8.1. Notas sobre la educación superior en América Latina

Este apartado contempla dos secciones, la primera es una nota aclaratoria sobre el uso del concepto de América Latina, como una categoría ordenadora de los análisis de política pública, que se usa en este estudio; reconociendo que existen debates políticos y académicos relacionados con la deconstrucción que diferentes teorías y perspectivas epistemológicas han hecho sobre el uso del término, se aclara que el uso de esta categoría para la investigación, se enmarca en la disponibilidad de información relevante para el estudio y que los datos descriptivos que se presentan no pueden ser cronológicamente anteriores a la época en que emerge tal categoría. En los párrafos posteriores se hará una descripción general de características de la universidad en América Latina, se trata de un somero recorrido cronológico que

presenta hechos relevantes que configuran a la universidad en los países de América Latina.

1.8.2. Nota aclaratoria sobre el uso del concepto América Latina

En principio, es necesario aclarar que el concepto América Latina empezó a usarse desde el siglo XIX, por lo cual sería un error de anacronismo aplicar ese término en descripciones históricas, teóricas o analíticas antes de ese siglo.

De acuerdo con Ernesto Bohoslavsky (2006), el origen del término América Latina deviene de una estrategia militar y política de Napoleón III, hacia mediados del siglo XIX en un intento de liderar una cruzada de pueblos latinos contra el protestantismo y el materialismo anglosajón, para Bahoslavsky,

El término “América latina” surge como un esfuerzo consciente y explícito del Segundo Imperio Francés para asimilar sus intereses comerciales y diplomáticos con los de las jóvenes repúblicas americanas, de manera tal de competir en mejor condición con otras potencias europeas como abastecedoras de préstamos, bienes industriales y culturales.[...] La noción de América Latina intentó dismantelar las anteriores divisiones geopolíticas e imaginarias. Entre ellas, la más relevante fue la que oponía al Viejo Mundo con el Nuevo. No se trataba ya de las diferencias entre un mundo afianzado, civilizado, adulto y de tradiciones consolidadas, que había descubierto a uno nuevo, joven, impetuoso, selvático e inmaduro. Desde entonces la diferencia era entre dos civilizaciones, la latina y la anglosajona. (BOHOSLAVSKY, [2006?], p. 2)

El término Latinoamérica o América Latina, se ha usado en diversos sentidos: como referente identitario, como una categoría relacionada con los aspectos culturales, territoriales, religiosos y étnico-geográficos de una región del continente americano, en el cual se hablan lenguas derivadas del latín (como español, portugués y francés). Desde un punto de vista histórico, el término también se puede relacionar con aquellos espacios y pueblos que fueron objeto de colonización europea (principalmente española, portuguesa y francesa). De otro lado, las teorías decoloniales y subalternas, deconstruyen aquellas concepciones que señalan una configuración identitaria referencial de poder y subyugación, homogeneizante, externalizante y excluyente:

La idea de que el continente latinoamericano es hijo de la experiencia colonial, y que esta condición subalterna y explotada es la que

ha determinado buena parte de su autoconciencia, su identidad y su ubicación en el orden internacional socio-económico amerita un poco más de análisis. El principal de los problemas es seguir definiendo al continente por su relación subordinada frente a las metrópolis europeas, eternizando en nuestro imaginario la condición colonial e infantil (BOHOSLAVSKY, [2006?], p. 6)

También se ha definido a América Latina como un ente histórico, político, social y cultural, que ocupa un territorio denominado región, y que tiene la intención de modernizarse:

ha sido problemática la modernidad en la región porque su historia se ha visto como un fragmento de la historia occidental. Su contacto con la cultura occidental le viene de la colonización de los países ibéricos, de las peculiaridades 'occidentales' de España y Portugal. América Latina inició entonces una relación histórica con el 'otro cultural'. Una correspondencia que en ocasiones ha significado entender la modernidad de una manera diferente, no viva, no autóctona, no original, cuando América Latina representa por sí misma una cultura propia.[...] No es un fragmento o una prolongación de Europa o del mundo occidental, a pesar de compartir un pasado en común, tradiciones, lenguas: es una cultura propia. Hay que aceptar esta identidad colectiva. De ahí lo problemático, porque nunca ha habido un consenso de aceptar esa identidad colectiva, ya que muchas veces se ha privilegiado el componente europeo u occidentalizador, otras veces el hispánico y otras tantas el indigenista. Estas posiciones se han manifestado abiertamente en el campo de las teorías sociales y sociológicas sobre la modernidad." (MARÍN BRAVO e MORALES MARTÍN, 2010, p. 5)

Si bien desde el punto de vista de la implementación de políticas públicas en el continente americano no parece haber consenso sobre la definición de América Latina, por lo menos hasta inicios del siglo XXI se mantenía una interpretación a partir de la diferenciación de poder asimétrico entre lo anglosajón y lo latino, que redundaba en medidas bilaterales y regionales de política pública bajo una concepción territorial, e incluso temática – sectorial. Ejemplificando un poco, se puede decir que, en el ámbito de geopolítica, se determinan territorios o regiones para las políticas públicas: América Latina y el Caribe, Centroamérica, Región Andina, Cono Sur. Y en términos temáticos sectoriales, había un conjunto de asuntos que tomaban relevancia internacional como por ejemplo la lucha antidrogas, la seguridad nacional y transnacional, el ambiente, la migración, y el terrorismo, entre otros. En todo caso siempre se presentó un eje transversal a todos los países del continente americano y fue la política económica e inclusive la ideología económica, lo cual evidentemente no es solo un asunto del ámbito nacional sino que presenta variables sobre todo 'dependientes' en la ecuación del desarrollo de cada país.

Lo anterior para enfatizar que, en este trabajo, se reconoce la existencia de diferentes teorías, posturas políticas e ideológicas, y discusiones académicas en torno al significado e identidad de lo que se denomina América Latina o Latinoamérica. Sin embargo, para el alcance y objetivo de investigación, los antecedentes relacionados con educación superior en este apartado, dan cuenta de una descripción contextual de las políticas educativas, particularmente de educación superior, los cuales, son resultado de la revisión de la literatura académica, que en general ha presentado a 'América Latina' en una cronología sobre el 'desarrollo' de los países de esta región. Se aclara también que no se puede hablar de antecedentes de educación superior en el marco del desarrollo de América Latina, en fechas anteriores de la existencia de la definición en sí y mucho menos antes del supuesto en el cual, el desarrollo es propio de las ideas sobre modernidad.

1.8.3. Aproximación contextual de la educación superior en América Latina

En este apartado se hace una breve aproximación a la educación superior en América Latina, que permite visualizar cómo se han presentado momentos de ajuste y tensión en la universidad como institución, lo cual es clave para comprender las políticas públicas en sí mismas como procesos.

1.8.3.1. De la Universidad Colonial a la Universidad Republicana

En los países hispanoamericanos, la educación superior universitaria inicia con la aplicación de los modelos universitarios europeos (TÜNNERMANN BERNHEIM, 1996; SOTO ARANGO, 2005; JIMÉNEZ, 2007; ACOSTA SILVA 2016; MARTÍNEZ FERRER, 2016; HUERTA MORENO, 2016; ALBORNOZ 2018) siendo muy notorio el modelo de la universidad de Salamanca y otro tanto el de la Universidad de Alcalá de Henares, la implementación de modelos de universidad se hizo de acuerdo con los parámetros que seguía el régimen colonial en cada territorio en el continente americano y los respectivos actores eclesiásticos, estatales y élites locales.

Salamanca y Alcalá de Henares, las dos universidades españolas más famosas de la época, fueron los modelos que inspiraron las fundaciones universitarias en el Nuevo Mundo. Entre ambas existieron diferencias bastantes significativas, que se proyectaron en sus filiales

del Nuevo Mundo, dando lugar a dos tipos distintos de esquemas universitarios que prefiguraron, en cierto modo, la actual división de la educación universitaria latinoamericana en universidades “estatales” y “privadas” (fundamentalmente católicas) (TÜNNERMANN BERNHEIM, 1996, p. 123)

De acuerdo con Adrián Acosta Silva (2016), las primeras universidades en el continente surgieron como implantes de modelos europeos, sometidos a grupos de poder locales tales como las órdenes religiosas y los gobiernos locales o sometidos a grupos de poder remotos representados en la Corona, o el Papa²¹. Entre los siglos XV y VII, el continente americano atravesó por prácticas de esclavitud, sometimiento cultural, y evangelización de nativos y esclavos africanos; durante el periodo de colonización órdenes religiosas como los franciscanos, los dominicos, y los jesuitas se constituyeron como actores relevantes en la formación de las universidades coloniales.

Para el caso de la América colonial, según Diana Soto Arango (2005), los estudios superiores se crearon teniendo en cuenta la normativa del Código de las Siete Partidas. La universidad tenía por objeto la formación del personal que necesitaba el Estado en el sector civil (abogados) y en el sector eclesiástico (sacerdotes)” (SOTO ARANGO, 2005, p.103). Algunos de los propósitos y funciones de la universidad colonial en la América Hispánica fueron la formación de novicios de las órdenes religiosas, de modo que se respondiera a la demanda de eclesiásticos para las tareas de evangelización; otro propósito fue la formación de criollos e hijos de peninsulares con dos objetivos, el primero era vincularlos culturalmente al imperio, y en consecuencia, estando formados, pasarían a tomar puestos en la burocracia colonial, civil y eclesiástica. (TÜNNERMANN BERNHEIM, 1996; ACOSTA SILVA 2016; MARTÍNEZ FERRO 2016, ALBORNOZ, 2018)

Aunque no hay consenso histórico sobre cuál fue la primera universidad del continente, como referente histórico institucional se presentan algunos aspectos de

²¹ El funcionamiento de cada universidad fue autorizado en virtud de su propia real cédula o bula pontificia de creación, o por ambos dispositivos en el caso de las que eran a la vez “reales y pontificias”. Con todo, existió un cuerpo de preceptos que de manera general normó la vida de las universidades hispanoamericanas y que, en cierta forma, tuvo para ellas el carácter de legislación complementaria. (TÜNNERMANN BERNHEIM, 1996, p. 123)

las universidades de Lima, México y Santo Domingo, ya que, de acuerdo con las referencias bibliográficas revisadas sobre historia de la Universidad en América Latina, estas tres son de las más mencionadas en el estudio de la universidad durante el periodo colonial.

Según Tünnerman (1996), entre 1538 y 1812, hubo alrededor de 32 instituciones universitarias; en palabras de Soto Arango (2005), las 32 universidades de la América Colonial española otorgaron grados académicos a eclesiásticos y civiles; la obtención de Cédulas Reales y Bulas Papales para su fundación les permitieron plena autonomía en el manejo financiero y educativo (SOTO ARANGO, 2005, p. 105) , esta autonomía fue vigente hasta el inicio de las reformas en cada territorio en particular. La Universidad de León de Nicaragua fue la última del periodo colonial de Hispanoamérica, fundada el 10 de enero de 1812. (TÜNNERMANN BERNHEIM, 1996, p. 125), sobre la finalización del periodo y la fundación de las últimas universidades en los documentos revisados para este trabajo, no se identificó evidencia sobre disputas en fechas de la fundación de instituciones.

Si bien algunas, como la de la Plata o Charcas (Bolivia); la de Mérida (Yucatán, México) y la de Buenos Aires (Argentina) sólo existieron de Jure, pues no llegaron a funcionar plenamente antes de la conclusión del periodo colonial. Una de ellas, la de Oaxaca (México), se quedó en trámites y varias se extinguieron antes que finalizara el régimen colonial, entre ellas algunas establecidas por la Compañía de Jesús, cuyos privilegios para graduar cesaron a raíz de su expulsión de todos los dominios españoles. (TÜNNERMANN BERNHEIM, 1996, p. 125)

Luis Martínez Ferro (2016), afirma que en el siglo XVI por obra del dominico Francisco de Vitoria se dio parcialmente una *translatio studii*²² de la Sorbona a Salamanca, lo que dio origen a la renovación de la escuela tomista” (MARTÍNEZ FERRER, 2016, p. 268-269), esta escuela renovada se caracterizó por el uso del latín clásico, por equilibrar la teología especulativa y la teología positiva; atender la crítica de las fuentes y desarrollar aprecio por los grandes escolásticos, especialmente por

²² El término acuñado primero por Carlo Magno y después por Ottovon Freising, y significa: “un movimiento geográfico del saber, entendido en su vertiente de aprendizaje, cultura, y también de instituciones que organizaran la transmisión de los conocimientos. Eran hombres los que debían viajar— en buena medida desde Inglaterra—, pero también libros. Se trataba de dotar al nuevo imperio de una base cultural, que reforzara su continuidad en el horizonte cristiano europeo” (MARTÍNEZ FERRER, 2016, p. 268)

Santo Tomás de Aquino. Posiblemente este proceso de movimiento geográfico de saber, fue también trasladado de la Universidad de Salamanca para la región hispanoamericana. Parafraseando a Adrián Acosta Silva (2016) el modelo de la universidad de Salamanca fue de importante influencia en la creación de las primeras y más antiguas universidades en los países hispano parlantes en América.

Según Marañón (1998), por 1518 los únicos estudios superiores (*studium solennes*) que podían existir en la isla eran los establecidos por las órdenes religiosas y el propósito era formar novicios, después este tipo de estudios “sería elevado a la categoría de *studium general*, y con los mismos derechos y privilegios que tenían los propios en Salamanca y Valladolid” (MARAÑÓN, 1998, p. 65) el estudio general, se fundó a través de bula papal en 1538, y la dirección era del apostolado, pero no podía emitir grados, desde su fundación, el estudio general y los cursos de teología fueron tarea de frailes previamente formados en la Universidad de Salamanca. (ACOSTA SILVA, 2016, p. 50). La Universidad de Santo Domingo, se inspiró más en el modelo de convento-universidad de la Universidad de Alcalá (TÜNNERMANN BERNHEIM, 1996, p. 126). Analiza Acosta Silva (2016), que la Universidad de Santo Domingo estuvo sumida en ambigüedad jurídica, precariedad financiera y abandono político, durante los primeros 100 años de su era colonial, de modo que esta universidad no logro consolidar su institucionalidad, por un lado por sus permanentes déficits de legitimidad y de otro lado por del deterioro del contexto general de la isla, lo cual devenía de crisis económicos y la volatilidad de los intereses de la corona y su actuación más representativa en otros territorios, como las ciudades que la corona fundaba en América.

Otra fue la historia de las universidades de Lima y México, no solamente las órdenes religiosas solicitaban a la corona la fundación de universidades, sino que entraron en juego actores particulares, que insistían en que las universidades podían aportar al cumplimiento de los fines de la corona española. “Los datos históricos conocidos coinciden en mostrar que la Corona española, al fundar las universidades de Lima y México, lo hizo como respuesta a una múltiple petición tanto de particulares como de instituciones, civiles y religiosas que instaron a su implantación” (MARTÍNEZ FERRER, 2016, p. 270)

Conforme explica Martínez Ferrer (2016), uno de los objetivos de las primeras universidades (Universidad de Lima y Universidad de México), era formar al clérigo criollo para la evangelización generando cierta independencia de los ministros de España. Siguiendo a Adrián Acosta Silva (2016), además de las tareas evangelizadoras de las diversas órdenes religiosas que acompañaban a los conquistadores militares, las universidades se constituyeron en instrumentos de legitimación de discursos centrados en la conversión de los nativos indígenas al catolicismo, como proceso civilizatorio; también las universidades fueron centros de formación civil, intelectual y política, para conseguir o legitimar el estatus, prestigio y poder para los criollos y para los españoles peninsulares. (ACOSTA SILVA, 2016, p. 21)

Desde principio de la conquista, especialmente durante las primeras décadas del siglo XVI, las órdenes religiosas argumentaban la necesidad de crear espacios de los nuevos 'estudios generales' que requería no solamente la evangelización de las nuevas colonias, sino también la necesidad de generar estructuras de reclutamiento y de formación de nuevos frailes, sacerdotes y funcionarios eclesiásticos y civiles necesarios para las labores prácticas de gobierno de las nuevas colonias. El poder social de la Iglesia católica se convirtió también en un poder político para impulsar la creación de las primeras universidades en los nuevos territorios conquistados. (ACOSTA SILVA, 2016, p. 27)

A diferencia de las universidades europeas, no se trató de la emergencia de modelos de universidad sino, como lo señala Acosta (2016), más bien se trató de la implantación de un modelo en el que los colonizadores españoles tuvieron la posibilidad de hacer instituciones que funcionaran como las que ya tenían en Europa, aplicaban un modelo que ya existía, a las condiciones sociales de los territorios conquistados. (ACOSTA SILVA, 2016, p. 30-31)

La Universidad de Lima²³ se ubicaba en el Convento Dominicó, logrando cierta autonomía jurídica corporativa desde el momento de su fundación, el carácter religioso de esta universidad se extendió por aproximadamente veinte años, hasta 1571, cuando las instituciones educativas pasaron al poder del Estado monárquico español. Hubo un segundo periodo, el de secularización, el cual se prolongó casi por doscientos años (1571-1767), de acuerdo con Martínez Ferrer (2016), en 1581 se creó la cátedra

²³ Tuvo varias denominaciones: Estudio General y Real Universidad de la Ciudad de los Reyes (desde 1551); Estudio General y Pontificia Universidad de la Ciudad de los Reyes (desde 1571) – Real Universidad y Estudio General de San Marcos de la Ciudad de los Reyes (desde 1574) (MARTÍNEZ FERRER, 2016, p. 277)

de la lengua quechua con el virreinato de Toledo bajo la ordenanza de Felipe II de 1580, el objetivo de esta cátedra era que todos los sacerdotes que ministraban indígenas conocieran la lengua, es posible que este conocimiento facilitara la evangelización y el dominio territorial y jurídico durante el periodo colonial.

En San Marcos, el clérigo que desease ocuparse de una doctrina – como se llamaba a la parroquia de indios– debía presentar certificado de haber asistido durante un curso a las clases de quechua y de haber superado el correspondiente examen. En Lima el catedrático de lengua indígena era también el predicador de indios en la catedral. (MARTÍNEZ FERRER, 2016, p. 283-284)

En el año 1589, la universidad de Lima contaba también con la Facultad de Gramática, la Facultad de Artes, la Facultad de Teología, y la Facultad de Leyes. La secularización fue una arena de disputa por el poder entre los intereses del Estado y los intereses de la iglesia católica, finalmente este periodo de conflicto dio lugar a la expulsión de los jesuitas del territorio. Un tercer periodo según Acosta Silva (2016) fue el de crisis de la Universidad de San Marcos de Lima que se dio entre 1767 y 1821, donde fue evidente la emergencia de un clima liberal tanto en lo político como en lo intelectual, opuesto al carácter conservador de la antigua versión de la universidad, la fundación de nuevas instituciones con pensamiento claramente diferenciado del modelo inicial de universidad.

En 1770 se fundó el Real Convictorio de San Carlos, se trataba de una institución formada bajo los preceptos de la ilustración europea, en 1811, se dio apertura a un modelo de universidad abierto a la investigación científica con base en la experimentación: el Colegio de Medicina y Cirugía de San Fernando. Esos años de crisis cerraban con la independencia de Perú, sin embargo, se abrían paso a nuevas reformas. (ACOSTA SILVA, 2016, p.53-54), lo cual ha caracterizado a la universidad como institución en la región desde el periodo colonial hasta hoy.

Con respecto a la universidad de México, se puede afirmar que su fundación legal fue precedida por varios años de peticiones, “en 1526 o 1527 hay una petición anónima de ‘un estudio general en Tenxtitán de leer gramática, artes, teología, en que se enseñe a los naturales de la tierra. Que a este estudio vengan todos los hijos de los señores y principales de la tierra’” (MARTÍNEZ FERRER, 2016, p. 272), es decir que previa existencia de la universidad estuvo la pretensión de enseñar a hijos de familias con cierto estatus dentro de la organización social de la época, otro propósito

inicial que se perseguía era enseñar Artes y Teología, como una necesidad de la población convertida al catolicismo y ya bautizada, y como una necesidad para avanzar con la evangelización en el territorio. Varios fueron los pedidos a la corona española, para concertar la fundación de la universidad de México. De acuerdo con Martínez Ferrer (2016), aproximadamente hacia 1537 se registra una petición hecha por el primer obispo de México, de la orden franciscana Juan de Zumárraga; posteriormente, en 1538 el primer virrey, Antonio de Mendoza, aunque consideró que era prematuro fundar una universidad, pasó a apoyarla; en 1550 los franciscanos ubicados en Campeche mandaron una carta al Rey, solicitando una universidad para los jóvenes ociosos y explicaban la intención de formarlos en estudios eclesiásticos, el argumento expuesto era que esa formación evitaría crímenes contra la corona y traición. Por fin, con la Cédula Real de 1551, se funda la Universidad de México, aunque a diferencia de la universidad de Lima, “la de México funcionó prácticamente sin interrupciones durante poco más de 300 años (1551-1833)” (ACOSTA SILVA, 2016, p. 57), la universidad inició con las cátedras de Teología, Escritura, Cánones, Leyes, Artes, Retórica y Gramática. (ACOSTA SILVA, 2016; MARTÍNEZ FERRER, 2016)

Un aspecto importante referido al acceso a la universidad, es que en el momento de fundación de la Real Universidad de México, se propuso que “se permitiría ingresar a la universidad a los “hijos de las naturales” (indios) junto a mestizos y criollos” (ACOSTA SILVA, 2016, p. 59) a pesar de ello, durante toda la época colonial no lograron acceder, afirma Acosta Silva(2016) que los pocos que lo lograron, tuvieron que recurrir a trampas y mentiras para ingresar, esto, según el autor, reforzó el “carácter elitista de la nueva universidad colonial, que sólo llegaba a ‘ennoblecen’ a quien previamente había demostrado su nobleza”. (ACOSTA SILVA, 2016, p. 59) Explica Martínez Ferrer (2016) que:

Por desgracia esta línea que podíamos llamar “inclusiva” de los indígenas en la enseñanza superior no prosperó. La línea franciscana y del virrey Mendoza fue superada por una coyuntura crispada por la rebelión protestante, preocupada por los brotes idolátricos en algunos naturales, además de agravada por la caída demográfica de las poblaciones aborígenes; todo ello dio como resultado un ahogamiento de los planteamientos humanistas de la primera mitad del siglo XVI en México. (MARTÍNEZ FERRER, 2016, p. 274)

En El Año 1573 se crea en la Universidad de México la Catedra de Medicina. Con relación a la catedra de lengua indígena a diferencia de la Universidad de San Marcos de Lima, se implementó tardíamente; “en México el progreso de la cátedra pública de náhuatl –la lengua general– fue más problemático, y sólo en 1640 comenzó a funcionar” (MARTÍNEZ FERRER, 2016, p. 284)

Con respecto a la organización administrativa y política de la Universidad de México colonial, explica Acosta silva (2016), que desde su fundación y hasta 1604, el rector provenía de las órdenes religiosas y de la jerarquía católica local, en algunas ocasiones, provenía de las autoridades virreinales; se tenía la figura de claustro universitario que era un órgano colegiado, los claustros eran órganos de consulta y decisión, en 1604 el claustro sugirió la designación del primer rector proveniente del cuerpo académico de la universidad, sin dejar de causar tensiones entre los involucrados. Otra figura era la de *maestrescuela*, eran órganos unipersonales de control, designados por el poder papal, también conferían los grados mayores. (ACOSTA SILVA, 2016, p. 60-61) Explica el autor, que el rol de los estudiantes también era importante, porque podían elegir a los profesores, aunque eso implicaba relaciones de cabildeo de corte corporativo, clientelar y patrimonialista; que se expresaban en prácticas irregulares e inclusive prácticas de corrupción. Para el siglo XVI en la Universidad de México la Facultad de Medicina y la Facultad de Derecho, se convirtieron “casi desde su fundación en centros de poder intelectual y político que articularán redes de movilidad en el gobierno y en la vida política e intelectual de los nuevos territorios” (ACOSTA SILVA, 2016, p. 62)

Conforme explica Tünnerman (1996), la universidad de Santo Domingo puede considerarse como el antecedente de las universidades católicas privadas, mientras que la universidad de Lima y la universidad de México, tuvieron una decisiva influencia en las demás universidades del *Nuevo Mundo*, “las constituciones y estatutos, inspirados en la tradición salamantina hasta en los menores detalles, fueron adoptados o copiados por muchas otras universidades del continente” (TÜNNERMANN BERNHEIM, 1996, p. 126)

A lo largo de la historia de la universidad, se identifica que ha sido una institución que ha experimentado “ciclos de expansión y ciclos de crisis, estancamientos, conflictos y épocas de esplendor, algunas sobreviven a lo largo del

tiempo y otras desaparecen” (ACOSTA SILVA, 2016, p. 2) De cara a los anteriores datos, y con relación a los cambios suscitados en la universidad colonial, se reconocen algunas características de las reformas institucionales durante el periodo colonial:

- 1) **Formas de organización institucional basadas en la capacidad de ejercer poder circunstancial por parte de los actores vinculados, donde hay ganancia de posiciones entre las fuerzas que se disputan determinado poder (clérigo, corona, elite criolla)**

- 2) **Propósito de los contenidos en función de los propósitos de los actores que se disputan posiciones en la estructura social (evangelización, mantenimiento de la corona, mantenimiento del orden establecido en el territorio, gestación de la independencia, control institucional)**

- 3) **Incidencia del contexto político e ideológico en el que actuaban los actores, en la implementación de la institucionalidad de la colonia. (pensamiento tradicional conservador – pensamiento científico)**

Tal y como lo señala Acosta Silva (2008), la fundación, la expansión y la consolidación de las universidades se relaciona con la valoración como institución necesaria para la formación de elites dirigentes, políticas e intelectuales, de cada sociedad. “El análisis de las distintas formas de autoridad, de su locus institucional, y de las relaciones que guardan las universidades con los poderes internos y externos, configura el núcleo central del reconocimiento político, público, del poder institucional universitario” (ACOSTA SILVA, 2016, p. 25)

En el siguiente cuadro se pueden observar algunos ejemplos de reformas, con base en los aportes de varios autores.

CUADRO 2. Ejemplos reformistas de la universidad colonial²⁴ en Hispanoamérica

Universidad de San Carlos de Guatemala creada en 1676. Alrededor de 1769, se dio un proceso de americanización del modelo de universidad, a través del reformador Franciscano José Antonio Liendo y Goicoechea, quien fue mentor de la generación de la cual surgieron los próceres de la independencia centroamericana, y quien introdujo la física experimental en el curso de filosofía. Se introdujeron planes de estudio y métodos docentes inspirados en el cartesianismo, así como introducción de nuevas cátedras, entre las cuales estaba Matemáticas, Física Experimental y Anatomía. Se introduce el sistema de lecturas obligatorias y materias complementarias adjuntas, se usa el castellano y el latín

²⁴ De la Universidad Eclesiástica Unitaria (pensamiento aristotélico-tomista, contenido principalmente teológico, ideología escolástica) a la Universidad de la Ilustración (incorporación del método experimental, proclamación de la libertad de cátedra y estudio)

El Virreinato de la Nueva Granada, en 1774 a través del Plan de Moreno y Escandón, se dio el nombramiento profesoral a través de consulta a los claustros enviando una lista de candidatos para la decisión del virrey; en ese mismo año Moreno y Escandón propusieron la financiación de la universidad con aportes de la Corona, se proponía una universidad pública bajo el control estatal y de la sociedad civil. Con el mandato de Carlos III se impulsó el estudio de las ciencias útiles en la metrópoli y en las colonias.

Universidad de San Marcos de Lima, hacia 1777 tuvo el proceso de Novísimas Constituciones a través de la Política Ilustrada de Carlos III.

Fuente: Elaboración propia con base en los textos de Tünnermann Bernheim(1996), Soto Arango (2005), Acosta Silva (2016) y Martínez Ferro (2016)

Con relación a los cambios en la universidad colonial, afirma Tünnermann Bernheim (1996) que “el impacto de la Ilustración no fue igual en todas ellas. Varias continuaron viviendo dentro de los mismos esquemas hasta bien entrado el siglo XIX y aún después de la Independencia, por lo que fueron “coloniales fuera de la colonia” (TÜNNERMANN BERNHEIM, 1996, p. 130), concluye el autor que la universidad colonial se caracterizó por una administración y organización unitaria; así como por el autogobierno por medio de claustros -que entre otras cosas, sentaron la base sobre la legitimidad de la autonomía universitaria-; y la participación de estudiantes en claustros; de otro lado la universidad colonial se caracterizó por ser funcional a los grupos dominantes, que en palabras de Tünnerman Bernheim (1996) creó una tradición clasista que persiste en la mayoría de las universidades latinoamericanas. Afirma Tünnermann Bernheim (1996) que durante la época colonial Portugal no creó ninguna universidad en Brasil, “la Universidad Portuguesa de Coimbra asumió buena parte de las tareas que en los dominios españoles desempeñaron las universidades coloniales.” (TÜNNERMANN BERNHEIM, 1996, p. 122) Algunos cambios hacia la universidad republicana y que estuvieron presentes durante el siglo XX fue la transición entre contenidos de teología hacia contenidos científicos coherentes con los desarrollos de cada época y, la formación de nuevas instituciones y nuevas profesiones.

Siguiendo a Tünnermann Bernheim (1996), las ideas de la ilustración se bifurcaron en dos corrientes; la primera, una corriente radical la cual estaba representada por la burguesía comercial y las clases medias letradas de la urbe, y la segunda corriente era de carácter conservador y rural, estaba representada por hacendados criollos, que estaban en oposición a los intentos modernizadores de la

Ilustración borbónica y pretendían mantener el orden colonial. En el marco de tal disputa entre liberales y conservadores, lo que se decidió en la mayoría de casos fue la sustitución del modelo, adoptando la perspectiva de profesionalización o modelo napoleónico francés. Así, las nacientes repúblicas buscaron a través de este modelo, nacionalizar y modernizar las anteriores universidades coloniales.

La concepción universitaria napoleónica se caracteriza por el énfasis profesionalista, la desarticulación de la enseñanza y la sustitución de la Universidad por una suma de escuelas profesionales, así como la separación de la investigación científica, que deja de ser tarea universitaria y pasa a otras instituciones (Academias e Institutos). (TÜNNERMANN BERNHEIM, 1996, p. 133)

Durante la república, las universidades pasaron al control estatal, y tal como en el modelo francés aplicado en universidades europeas, la función de la universidad fue la de producir profesionales que pasaban a engrosar los cargos burocráticos y asistenciales de la administración pública; también la formación de profesionales era para atender los requerimientos de la nueva estructura social de la república promoviendo además la estabilidad estatal. Afirma Albornoz (2018) que con la independencia en el continente y con el advenimiento de la universidad republicana, se instala en América Latina el pensamiento liberal apoyado en la razón.

Esta universidad de las repúblicas, se caracterizó por mantener formación para las élites y a la medida de los requerimientos circunstanciales de estas, la provisión de profesionales no respondían a las necesidades de la totalidad de la sociedad y tampoco podían acceder a la universidad todos los grupos sociales; parafraseando a Tünnermann Bernheim (1996) La Universidad de la república no logró ampliar la base social de la matrícula estudiantil y siguió siendo representativa de las clases dominantes, de modo que durante el siglo XIX perduró la naturaleza elitista en la universidad.

Conforme lo expresa Orlando Albornoz (2018) en el libro *Mitos, Tabúes y Realidades de las Universidades*, la reforma en América Latina hace parte de un mecanismo estándar de las universidades, que se da por causas externas o internas y que “están continuamente, adaptándose a nuevas circunstancias, por fuerza de necesidad” (ALBORNOZ, 2018) La explicación de Albornoz, puede ilustrarse en el siguiente encuadre cronológico, en el cual se puede datear que las características de las reformas atañen a procesos y contextos específicos, y tienen relación, según la

época, con una estructuración organizacional-institucional basada en la capacidad del ejercicio de poder circunstancial por parte de los actores vinculados (gremios profesionales, gremios docentes, gobiernos, Estado, movimientos estudiantiles, organismos internacionales de financiación, organismos de cooperación internacional, etcétera.) y además es particular a lo que acontece en cada país; de otro lado las reformas se relacionan con la función institucional respecto a los propósitos de los actores (participación en el gobierno universitario, valor de matrículas, acceso de la clase media, desarrollo de los sectores productivos, entre otros). Desde luego, estas reformas se encuadran directamente con el contexto político, económico, social, cultural e ideológico en el que actúan los actores (neoliberalismo, lógica bipolar de la guerra fría donde América latina es el tercer mundo, reducción del tamaño del Estado, emergencia del mercado educativo con la participación del sector privado, pensamiento racionalista, desarrollo del positivismo, oposición desde el pensamiento crítico, ideologías de izquierda o de derecha, etcétera.)

CUADRO 3 Encuadre Cronológico sobre las reformas: Ejemplos reformistas entre la Universidad Republicana y la Universidad del siglo XX

1843	<p><i>Andrés Bello funda un modelo de universidad de carácter nacional y urbano en Chile</i>, desplazando al clérigo como figura central de la institución para sustituirla por la figura del derecho, se impone la formación de abogados, se promueve el derecho romano. El Código Civil redactado por él mismo, pasa a ser de estudio obligatorio para los aprendices de la profesión de abogacía. Este Código Civil de Andrés Bello, tiene fundamento en el código napoleónico, así se otorga por criterio de utilidad -modelo profesionalizante- a la profesión de abogado la responsabilidad de estructurar la naciente república. Andrés Bello definió el proyecto de “recepción y difusión crítica del pensamiento científico”, esta propuesta consistió en la “asimilación crítica del saber europeo como una forma clara y sencilla de reconocer las limitaciones racionales y disciplinarias en los estados nacionales aún en formación de este continente” (ACEVEDO TARAZONA, 2008, p. 67). De este modo, se instrumentaliza el conocimiento y la profesión para el servicio de la estructura estatal.</p>
1907	<p><i>El Conflicto Universitario de Arequipa</i>. Los estudiantes en Perú, venían identificando deficiencias pedagógicas, económicas y administrativas en la universidad, en Arequipa había una polarización entre las ideas liberales y conservadoras que constituía el preludio a la elección de la rectoría, polarización que generó la primera huelga estudiantil en Perú, esta huelga desencadenó que la rectoría solicitara al gobierno clausurar el Ministerio de Instrucción pública.</p> <p><i>El levantamiento estudiantil de Cusco</i>. En 1907, Los estudiantes de la Universidad de Cusco hicieron un pliego de peticiones al Consejo Superior Universitario el cual no fue atendido, entre estas peticiones estaba la renovación por concurso de todas las cátedras, libertad de doctrinas, rebaja del valor de pensiones; pronto y ante la falta de respuesta de la universidad, las peticiones fueron elevadas al Ministerio de Instrucción, mientras tanto, parte del cuerpo docente y directivos solicitaron suspensión de actividades. Estas disputas fueron permanentes durante por lo menos tres años, hasta que los estudiantes se tomaron la universidad por la fuerza expulsando a docentes y directivos el 7 de mayo de 1909, el gobierno nacional clausuró la universidad y los estudiantes fundaron la Asociación Universitaria, la cual perduraría por veinte años. La Asociación tuvo como órgano la revista “La Sierra” cuyo primer director fue José Ángel Escalante.</p> <p><i>Fundación del Centro Universitario en Lima</i>. En la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), se llevó a cabo una Asamblea el 13 de octubre de 1907 que funda el Centro Universitario con representación de dos personeros por cada una de las facultades de la universidad.</p>
1908	<p><i>El Primer Congreso Internacional de Estudiantes en Montevideo</i> en Uruguay, En esa ocasión participaron estudiantes de Uruguay, Perú, Paraguay, Guatemala Chile, Cuba, Brasil, Bolivia y Argentina. Entre los temas álgidos de agenda estaba la reforma de descentralización universitaria y la participación en consejos autónomos por facultades.</p> <p><i>Ingreso de Mujeres a la Universidad Peruana</i>. En las universidades peruanas a través de la Ley 801 del 7 de noviembre se autoriza el ingreso a carreras universitarias de las mujeres que cumplieran con los requisitos solicitados.</p>
1910	<p><i>La Refundación de la Universidad Nacional de México</i>. Con la Independencia, la Universidad Mexicana atravesó por sucesivas clausuras y reaperturas, en un bipartidismo de turnos en el poder conservador o liberal. “Después de la clausura definitiva decretada por el Emperador</p>

	<p>Maximiliano en 1865, la educación superior quedó a cargo de varias escuelas profesionales dispersas, dependientes del Gobierno. La Universidad, como institución, desapareció del ámbito de la vida nacional, hasta 1910" (TÜNNERMANN BERNHEIM, 1996, p. 134-135). Justo Sierra, logra la refundación de la Universidad Nacional de México, aunque el propósito era la unificación central de la universidad, en el momento de refundación inicio con la "agrupación de las Escuelas Nacionales Preparatorias y las Escuelas Profesionales de Medicina, Jurisprudencia, Ingeniería y Bellas Artes, supeditada a la Secretaría de Instrucción Pública" (TÜNNERMANN BERNHEIM, 1996, p. 135)</p> <p><i>El Segundo Congreso Internacional de Estudiantes</i> se llevó a cabo en Buenos Aires Argentina, además de los países participantes en el congreso anterior, se extiende la participación a estudiantes de El Salvador, Venezuela y Estados Unidos. Una propuesta de este congreso fue la unificación continental para lo cual se propuso la organización de una Buró internacional de estudiantes, allí fue muy importante la participación de los estudiantes de Uruguay que dispusieron del Buró de su revista <i>Evolución</i> (Albornoz, 2018)</p>
1912	<p><i>La encuesta a las federaciones universitarias del continente y la agenda del Congreso Internacional de Estudiantes en Lima.</i> Ya estaba en funcionamiento la Oficina Internacional Universitaria Americana y había enviado una encuesta a las federaciones con el fin de testar sobre tres asuntos relevantes para las organizaciones universitarias del momento y preparar la agenda del tercer congreso: Autonomía Universitaria, Democratización de la Enseñanza y Representación estudiantil en los consejos Universitarios.</p>
1918	<p><i>El movimiento estudiantil en las ciudades de Córdoba y Buenos Aires</i> en Argentina, reclamaba cambio en las estructuras de organización jurídica y formal de la Universidad, se exigía autonomía universitaria, participación de los estudiantes en las decisiones del gobierno universitario (cogobierno). Con relación a los elementos académicos, se continuo con el modelo napoleónico; de cara a la postura política en este movimiento se abrieron las puertas de la universidad a sectores mayoritarios que se incorporaban políticamente en el sistema de democracia liberal. Frente a la estructura de la sociedad argentina, se promovió el ascenso de las clase media urbana e industria.</p>
1920	<p><i>El Primer Congreso Nacional de Estudiantes de Perú</i>, reunido en Cuzco, adopta la resolución para la creación de las "Universidades populares González Prada". En ese mismo año, se funda la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA)</p>
1922	<p><i>División de posturas en la organización Estudiantil.</i> Chile había estado aislado de los congresos y la organización estudiantil desde la segunda guerra mundial, había emergido un espíritu pro reforma que polarizo la organización estudiantil en el país. En Lima había también posturas encontradas en la organización estudiantil frente a la reforma de la universidad una postura algo radical señalaba la vinculación de docentes a la oligarquía peruana y otra intentaba ser más imparcial refiriendo que era necesario matizar las reformas.</p>

1929	<i>La Huelga estudiantil en México</i> , dio como resultado la declaración de la autonomía universitaria.
1945	<p><i>El Modelo Norteamericano</i> se enmarca en la postguerra con una ideología democrática liberal con “características de mercado abierto, en donde la universidad opera según los patrones de una empresa: producción, productividad, rankings, planificación, supervisión, acreditación, responsabilidad social” (ALBORNOZ, 2018, p. 312) Este modelo propuso mecanismos en los cuales el Estado no tiene mayor ni directa responsabilidad en la universidad, sino que se desarrolla en una dinámica de oferta de servicios privados y públicos de educación. El Modelo de la universidad norteamericana, proclamaba libertad, pluralidad y diversidad, y también enunciaba la importancia de la responsabilidad social, implementaba principalmente métodos racionalistas.</p> <p>En 1945 se publicó “The use of knowledge in society” de Friedrich. A. Hayek, (ALBORNOZ, 2018, p. 361), economista y premio Nobel de Economía, este texto se publicó en la American Economic Review, además de que el artículo analiza el equilibrio individual en el marco del mercado abierto, Hayek argumenta conceptualmente la separación de la información útil y factible respecto de la información puramente científica o teórica; esta perspectiva fue importante para fundamentar el modelo norteamericano en cuanto a la racionalidad, el mercado abierto y el conocimiento útil.</p> <p>A partir de 1945, emergió la inversión y expansión privada en la educación universitaria, la sociedad democrática y liberal requería formación y entrenamiento de recursos humanos. “La emergencia de la inversión privada en el área se ha convertido en un lucrativo negocio, pues ha explotado las necesidades de quienes anhelan un entrenamiento y una credencial apropiada a la noción de profesional (ALBORNOZ, 2018, p. 361) A finales de los años cincuenta, en varios países de América Latina se sentaron las bases liberales para la masificación de matrícula universitaria.</p>
Década del sesenta	<i>La propuesta de Modernización de Rudolph Atcon</i> ²⁵ para América Latina, en el marco de la guerra fría y las teorías de la modernización, consistía en la reorganización de la educación superior con base en planes de desarrollo. El objetivo era la transformación de las instituciones académicas en institutos de ciencias puras y aplicadas, que los profesionales se transformaran en ciudadanos bien educados; la universidad moderna debía ser el espacio en el cual las élites mantuvieran el ascenso social en medio de la lógica de mercado que pretendía masificar la enseñanza. Atcon, promovía la idea de mejoramiento de los sistemas educativos a partir del desarrollo de procesos de planeación, administración, acreditación y evaluación de las universidades; esta idea aplicada a los sistemas educativos era la generación de una universidad tecnócrata eficiente y útil. “La propuesta de Atcon tenía ribetes autoritarios y nada democráticos, como proponer la más absoluta despolitización de la comunidad universitaria y el control casi policial de los miembros de la comunidad.” (ACEVEDO TARAZONA, 2008, p. 320)

²⁵ Rudolph Atcon nacido en Danzig Alemania y ciudadano norteamericano; fue funcionario de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura Unesco, realizando labores en Honduras, Chile, Argentina, Brasil y Colombia

	<p><i>La Alianza para el Progreso (1961-1971)</i>, promueve la adopción del modelo americano para las universidades de América Latina. El modelo norteamericano en la región, significó vínculos con el sector privado, una cierta asociación entre la idea de modernización y la cultura <i>American way of life</i>. La propuesta tuvo su mayor incidencia desde la década del sesenta y hasta mediados de la década del ochenta, por un lado, se expandió el modelo en la región con miras al desarrollo de los países del tercer mundo o subdesarrollados y de otro lado se promovió la investigación estratégica con fines útiles.</p> <p>con los programas de la Alianza para el Progreso. La universidad tradicional no llenaba las ambiciones del país dominante -Estados Unidos-, al cual en la nueva repartición del mundo le había correspondido Iberoamérica. Atcon, asesor norteamericano, con una misión especial en los años sesenta, del siglo XX, analizó la universidad latinoamericana y en su informe describió el funcionamiento y marcó las pautas para la transformación en una nueva modalidad basada en patrones estadounidenses (MARÍN-GUTIÉRREZ, 2016)</p> <p>En el marco de esta estrategia, se promovieron los intercambios académicos, de profesores, estudiantes e investigadores; también se ofertaron becas y se financiaron investigaciones, se dio cooperación en la creación de institutos tecnológicos, promoviendo especialmente al sector privado²⁶. Adicionalmente, el Banco Interamericano de Desarrollo BID ofreció créditos para el mejoramiento de la planta física de diferentes universidades de la región.</p> <p>Esta fue también una década de movilización estudiantil en la mayoría de países de América latina. “Hasta los años sesenta no resultó innegable que los estudiantes se habían convertido, tanto a nivel político como social, en una fuerza mucho más importante que nunca, pues en 1968 las revueltas del radicalismo estudiantil hablaron más fuerte que las estadísticas, aunque a éstas ya no fuera posible ignorarlas. (HOBSBAWM , 1998, p. 298)</p>
<p>Década del setenta</p>	<p><i>El aumento en el número de matrícula universitaria, inicios de la masificación.</i> En 1970 la matrícula universitaria se había triplicado con relación a la década anterior, en la región, y este aumento se aceleró por lo menos hasta mediados de los ochenta. (JUÁREZ N e COMBONI, 1997, p. 17)</p> <p>“La creación de nuevas instituciones públicas con menores ecuaciones de costos, aumentaron la cobertura pública, pero ello se produjo a costa de la caída relativa de los niveles de calidad[...]la respuesta finalmente fue el establecimiento de diversas restricciones al acceso automático de los bachilleres a las universidades públicas en casi todos los países de la región y, vía la libre acción del mercado, se promovió una expansión desordenada de la educación superior privada” (RAMA VITALE, 2006)</p> <p><i>El incremento de los precios petroleros en la década del setenta</i>, estuvo también el medio de dictaduras militares en varios países de la región, se dio caída de los precios de materias primas, afectaron la expansión del financiamiento público, lo cual generó “que las demandas</p>

²⁶ Como ejemplos de promoción está el actual instituto tecnológico de Monterey en México y el El Instituto de Estudios Superiores de Administración de Venezuela)

	<p>de cobertura, como resultado de la expansión de la educación media, fueran cubiertas en su totalidad por los tradicionales mecanismos de financiamiento públicos” (RAMA VITALE, 2006, p. 15)</p>
Década del Ochenta	<p><i>El Surgimiento del modelo neoliberal.</i> Además de la promulgación e implementación de políticas de libre mercado, el neoliberalismo provocó la reducción de las funciones del Estado, aduciendo crisis económica, ineficiencia administrativa e incluso, corrupción institucional, todo ello por causa del tamaño del aparato burocrático. El neoliberalismo como modelo económico que redujo sustancialmente el tamaño y las funciones estatales para que las regulara el mercado, género en la educación superior en los países de América Latina un proceso de masificación que se venía desarrollando en el marco del modelo de sustitución de importaciones, desempleo y crecimiento de profesionales egresados que no son absorbidos en el mercado laboral; también se da un crecimiento del sector privado de educación superior, y por ende una “reconfiguración de la educación superior en su conjunto, con nuevos criterios de funcionamiento” (AGUILAR AGUILAR, CRISANTO CAMPOS e SÁNCHEZ DAZA, 2013, p. 24)</p> <p><i>Las condiciones de la Universidad Pública,</i> en la década del ochenta mostraban una concentración de matrícula mayor con respecto a la del sector privado y dependían totalmente de los recursos estatales, con la reducción del tamaño del Estado y la liberación del mercado, se presentaron deficiencias en la financiación de la educación superior pública.</p> <p><i>Políticas públicas que condicionan el funcionamiento de las universidades públicas.</i> El Banco Mundial enunciaba al final de la década una gran crisis de la educación superior arguyendo que pese a la inversión realizada desde décadas anteriores la crisis no se había superado, en ese contexto se propuso la reforma a los sistemas de educación superior, se destacan dos estrategias clave: 1) incentivos a las IES públicas para diversificar las fuentes de financiamiento, 2) introducir en los sistemas de educación superior políticas de calidad y equidad que condicionaban la financiación del sector público.</p> <p><i>La diferenciación de instituciones de educación superior y el acceso elitizado.</i> La reforma de la educación superior desde la década del ochenta, promovió un incremento de la cobertura, en el marco de una fuerte diferenciación de las instituciones y de la calidad de los servicios educativos, y que generó una educación superior cada vez más elitizada socialmente, en el caso de las universidades pública “con restricciones de acceso con base en cupos y exámenes de conocimiento asociados a las limitaciones del financiamiento público” (RAMA VITALE, 2006, p. 15) y, por otro lado “un sector privado pagante y con restricciones de acceso, como consecuencia de los costos de las matrículas, dada la desigual distribución de la renta en la región” (RAMA VITALE, 2006, p. 15)</p>
Década del noventa	<p><i>Políticas públicas que favorecen la mercantilización de la educación superior.</i> La Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, en su visión neoliberal define que la educación es uno de los ejes centrales de desarrollo, argumentó que la incorporación y la difusión del progreso técnico era el fundamento de la transformación para la equidad y que debería ser compatible con la democratización política, para la CEPAL en América Latina había rezagos en el sector educativo enunciaba como problemas públicos la falta de calidad, pertinencia, inequidad y burocratización, la función atribuida por la CEPAL a la educación superior en la década del noventa fue la generación de capacidades y destrezas necesarias para alcanzar la competitividad. El Banco Mundial definió como un problema público a intervenir en los sistemas de educación superior: baja tasa de matrícula, baja inversión en educación, baja aplicabilidad (pertinencia), baja calidad y baja</p>

equidad. La intervención de tal problema público, propuesta por el Banco Mundial era desarrollar un mercado para la educación superior, generar competencia entre el sector público y privado para dar respuesta a los requerimientos del sector productivo, descargando en el sector público la responsabilidad de autofinanciamiento y mejoramiento de calidad basada en resultados mediados y medidos por procesos de evaluación. Del mismo modo, otros organismos financieros internacionales como La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, y el Banco Interamericano de Desarrollo BID, “impulsaron una transformación de acuerdo a los intereses de las transnacionales” (AGUILAR AGUILAR, CRISANTO CAMPOS e SÁNCHEZ DAZA, 2013), las estrategias generales de estos organismos apuntaban tanto a la conformación de un mercado educativo global como a la internacionalización y transnacionalización de la educación superior.

Expansión del mercado nacional universitario. del inicio de la década de 1980 hasta mediados de la década de 1990, se expande y se consolida el mercado nacional universitario.

La Segunda ola de modernización, estuvo “caracterizada por la medición, los rankings, excelencia, eficiencia, rendimiento y desempeño, así como la evaluación y la acreditación. (ALBORNOZ, 2018, p. 393). Emerge el “mercado transnacional de la educación superior y universitaria, el que a partir del final de la década es transformado en solución global de los problemas de la educación por parte del Banco Mundial y de la organización Mundial del Comercio.” (DE SOUSA SANTOS, 2006, p. 27)

En busca de un nuevo consenso social. Varios eventos en torno a la educación para América Latina y el Caribe, conllevan a la configuración de necesidades de transformación de los sistemas educativos. En 1996 se lleva a cabo en Kingston Jamaica la séptima Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe.

La recomendación de los Ministros de Educación de la región, reunidos en Kingston, va en el sentido de que la educación superior necesitaba mejorar su calidad a través de una mayor pertinencia, lo que significa una mejor relación con el mundo del trabajo, una clara contribución al desarrollo del sistema educativo general, una contribución al desarrollo sustentable y una mejor comprensión entre naciones y pueblos (JUÁREZ e COMBONI, 1997, p. 8). En 1996 también se celebró la Conferencia Regional de Educación Superior CRES en La Habana Cuba; 1998 fue el año de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior para el Siglo XXI: Visión y Acción en París Francia; todos estos escenarios buscaban legitimar las agendas de educación para la región, así como promover una cierta idea de corresponsabilidad de actores para forjar el desarrollo, por ejemplo en la CRES de 1996 se enunciaba: “es necesario el compromiso de todos los actores sociales (sector productivo, mundo del trabajo, sociedad civil organizada, asociaciones académicas) de impulsar las transformaciones de la educación superior con base en un nuevo consenso social” (AGUILAR AGUILAR, CRISANTO CAMPOS e SÁNCHEZ DAZA, 2013)

Fuente: Elaboración propia a partir de los trabajos de Tünnermann Bernheim (1996), Juárez N y Comboni (1997); Hobsbawm (1998); De Sousa Santos(1998, 2006), Rama Vitale (2006), Acevedo Tarazona (2008), Aguilar Aguilar, Crisanto Campos y Sánchez Daza (2013); Marín Gutiérrez (2016), González Coronado y Castañeda Rentería (2018); y Albornoz (2018)

Tal vez, la universidad como institución y los sistemas de educación superior, están insertos en un contexto -como lo denomina Acevedo Tarazona (2008)- de 'formaciones sociales', que configuran la política de educación superior. Aun cuando existe una idea preconfigurada de la Región de América Latina, y un conjunto de características comunes en los sistemas de educación de los diferentes países de "la región", existen particularidades en las políticas públicas de cada país, que obedecen a aspectos tales como la estructura organizacional del sector público, el régimen político, los actores sociales, los grupos de presión, el público objetivo, las luchas de poder, entre otros factores que configuran la intervención Estatal en el sector de Educación Superior Universitaria.

Por lo pronto, para contextualizar la universidad en la región de América Latina, y siguiendo a Acevedo Tarazona(2008), se puede afirmar que poco después de la constitución de los estados nacionales durante el siglo XIX en América Latina, surgieron los sistemas educativos latinoamericanos; estos sistemas responden a formaciones sociales que se pueden caracterizar por los tipos de Estado: Entre 1880 y 1930 hubo una conformación particular de Estados Nacionales, la gran depresión y la segunda guerra mundial; entre la década del cuarenta y la década del ochenta, América Latina estaba en medio de la modernización de las economías nacionales bajo la tutela del Estado, hay un interés en la formación del capital humano y se presenta una expansión de los sistemas de escolarización; finalizando los años ochenta emerge el Estado neoliberal.

Explica Acevedo Tarazona(2008) que esas formaciones sociales y las características de los sistemas educativos no son lineales, y que se debe comprender el proceso de las reformas educativas en América Latina y el Caribe como un proceso enmarcado tanto en las formaciones históricas como en los éxitos y fracasos, que al tiempo "han sido consecuencia del propio modelo de Estado que las impulsó" (ACEVEDO TARAZONA, 2008, p. 64)

1.8.3.2. *Breve acercamiento a la Universidad de América Latina en el siglo XX y de cara al siglo XXI*

El proceso de modernización a través de la implementación del neoliberalismo implicó para las universidades de la región, modificaciones en su organización institucional y su funcionamiento, de acuerdo con Molina (2008) hay varios aspectos que incidieron en ello:

Racionalización de los servicios, ampliación de las especialidades técnicas y de las ciencias sociales, producción de profesionales [...] que el sector moderno demande, selección rigurosa y mayor dedicación académica de los profesionales incorporados, vinculación estrecha con centros extranjeros a través de programas comunes, financiamientos, becas, intercambio de profesores y adecuación de los contenidos de la enseñanza a las pautas de desarrollo de la ciencia y la tecnología a nivel mundial (apud, MARÍN-GUTIÉRREZ, 2016, p. 1043)

Además de estos aspectos generales de transformación del sector de educación superior, se han identificado otros elementos contextuales y de reformas, relacionados con las reformas en las universidades públicas, las cuales son un referente en materia de garantía al derecho a la educación en los países democráticos, por lo menos esa era su misión hasta finales del siglo XX. A continuación, se identifican algunas características comunes en la región durante el siglo.

CUADRO 4 Algunas características de la universidad en el siglo XX

<p>Búsqueda de Autonomía Universitaria</p>	<p>En la mayoría de las universidades, se presentaron tensiones en torno a la autonomía universitaria. Dichas tensiones englobaron disputas entre actores por la libertad de cátedra y de estudio, las decisiones y participación de actores en el gobierno universitario, la dependencia financiera, el control administrativo y económico de las universidades.</p> <p>En varias universidades de América Latina, los actores disputaban con los órganos decisores sobre la elección del profesorado, la periodicidad de las cátedras, la docencia y la asistencia libres, la creación de cátedras y nuevas instituciones, la llamada modernización de los métodos de enseñanza, así como la formación integral de profesionales. En general, bajo una perspectiva democrática se buscó el cogobierno.</p>
<p>Tensiones sobre la educación superior universitaria como derecho</p>	<p>En torno a la gratuidad se suscitaron disputas entre distintos actores, referidas a la democratización en el ingreso a la universidad, la asistencia social a los estudiantes, y la gratuidad. Allí cobra importancia la movilización de gremios profesoriales y movimientos estudiantiles.</p> <p>Con la implementación del neoliberalismo, el sector de la educación universitaria sufrió tensiones relacionadas con su concepción, mientras para unos actores la educación era un derecho de carácter universal, para otros era un bien público (puro y para otros un bien público impuro).</p>
<p>Política Pública Nacional de Educación Superior</p>	<p>Las universidades de América Latina durante el siglo XX, estuvieron organizadas bajo un esquema de sistemas nacionales de educación.</p> <p>La lógica educativa para garantizar derechos operaba en la definición de bien público, sin embargo, con la implementación del modelo neoliberal, se planteó la reducción del Estado favoreciendo la libertad de mercado e imponiendo restricciones a la educación pública. Se instauró así un criterio de competencia basado en la publicidad y en las diferenciaciones de calidad, tiempo y precios del servicio educativo, llevando a una mercantilización de la educación superior.</p>

	<p>La internacionalización, fue un criterio para la medición de la calidad, la evaluación y tales resultados formaron el criterio condicionado de financiamiento para las universidades pública, así como la competitividad entre el sector privado y entre IES públicas y privadas.</p> <p>Se formularon e implementaron los sistemas de aseguramiento de la calidad educativa, en pro de la competitividad; emergieron las organizaciones rectorales internacionales como conglomerados de discusión de agentas propuestas por Unesco y como grupos organizados para configurar problemas públicos a nivel regional.</p> <p>Con las nuevas reglas de mercado y competitividad, en medio de las tensiones ocasionadas por el conflicto entre actores e intereses (estudiantes, profesores, organización civil, empresarios, industria / calidad, cantidad, derecho, bien público, internacionalización, etcétera-), la política educativa se volcó a promover el aumento de matrículas en la educación terciaria.</p>
Modelos de la Educación Superior	<p><i>Universidades Abiertas.</i> El propósito de las universidades públicas, fue ser actores movilizados del fortalecimiento de la sociedad; en las universidades se desarrollaron programas de extensión, y había una preocupación por los asuntos de públicos y los problemas nacionales, entre otras cosas se atribuyó a la universidad la función de aportar para el desarrollo de cada nación.</p> <p><i>Implementación de la Educación superior dual: público-privado.</i> Con la implementación del neoliberalismo se observó una diversificación de instituciones y programas, la educación superior opero especialmente en una lógica del sector privado, por un lado, como institución productora de técnicos, tecnólogos y profesionales para el mercado y como productora de programas y en algunos casos de investigaciones requeridas por el empresariado, la industria y en general el mercado educativo.</p> <p><i>Competitividad a través de regulación pública nacional e internacional.</i> A través de parámetros internacionales se mide la competitividad de programas e instituciones, se participa de rankings regionales, en el marco de un mercado internacional de educación; internacionalmente se define a la universidad como un bien público internacional, se hacen diferentes alianzas internacionales para la educación superior bajo la agenda de competitividad e internacionalización.</p> <p><i>Aumento Matrícula.</i> Las universidades públicas presionadas por el financiamiento, aumentaban o mantenían su cobertura cada vez con menos recursos; el sector privado ofrecía cursos técnicos y tecnológicos, así como carreras profesionales a diferentes precios, generando ofertas diversificadas en el mercado educativo. De este modo en el periodo 1970-2000, América Latina pasó de 1.643.308 matrículas a 11.269.127 matrículas. (RAMA VITALE, 2009)</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Tünnermann Bernheim (1996), Rama Vitale (2006); Rama Vitale (2009)

Las características, que durante el siglo XX fueron adjudicándose como responsabilidades a la universidad reformaron la 'misión anterior' de la universidad como centro de conocimiento, reproducción de cultura e incidencia social, evidentemente se requirió de varios años para modificarse, de hecho, la constante de la universidad, como se ha visto, ha sido reforma sobre reforma. En todo caso, las reformas han estado siempre en medio de tensiones y resistencia entre diferentes actores. El ascenso de la clase media al vincularse a la educación universitaria y a la burocracia estatal en parte fueron resultado de ajustes y tensiones.

La movilización estudiantil durante la década del sesenta ha mostrado la existencia de tensiones entre los actores que agencian la educación superior, no solo en la región sino en el mundo, después de dos guerras mundiales, la guerra fría, las estrategias de modernización global, la masificación de la información y las comunicaciones, y el avance tecnológico que hoy día conecta al mundo, no se puede pensar solamente en una región, sino que es preciso no perder de vista el marco mundial.

Fue en 1968, cuando los estudiantes se rebelaron desde los Estados Unidos y México en Occidente, a Polonia, Checoslovaquia y Yugoslavia en el bloque socialista, estimulados en gran medida por la extraordinaria erupción de mayo de 1968 en París, epicentro de un levantamiento estudiantil de ámbito continental. Distó mucho de ser una revolución, pero fue mucho más que el «psicodrama» o el «teatro callejero» desdeñado por observadores poco afectos como Raymond Aron. Al fin y al cabo, 1968 marcó el fin de la época del general De Gaulle en Francia, de la época de los presidentes demócratas en los Estados Unidos, de las esperanzas de los comunistas liberales en el comunismo centroeuropeo y (mediante los silenciosos efectos posteriores de la matanza estudiantil de Tlatelolco) el principio de una nueva época de la política mexicana (HOBSBAWM , 1998, p. 301)

Otro ejemplo de permanentes tensiones y ajustes entre actores que inciden en la modificación de los objetos misionales de las universidades públicas y las reformas a los sistemas educativos, es el fenómeno de las puertas giratorias, en que había movilidad de los intelectuales entre centros de pensamiento, claustros-catedra, y cargos burocráticos y tecnocráticos, actuando en diferentes foros y creando cruces de sentidos en la configuración tanto de problemas públicos como de agendas de política pública educativa; en la década del ochenta en América Latina los intelectuales gozaban de un status no solo académico sino también político: “En América Latina [...] Los profesores universitarios tenían posibilidades como ministros, preferentemente de economía, pero la moda de finales de los ochenta de que personas del mundo del arte se presentasen como candidatos a la presidencia (como hizo un novelista en Perú)” (HOBSBAWM , 1998, p. 503)

El aumento en el número de matrículas tanto del sector privado como en el sector público, es un fenómeno que no es exclusivo de la región, sucedió también en Europa y Estados Unidos. El aumento de matrículas es un aspecto transversal al

mercado y a la financiación de la universidad pública, en cuanto al mercado tiene que ver con la oferta y demanda de programas y de egresados formados (técnicos, tecnólogos y profesionales) para la vinculación al mercado laboral. Sobre la financiación de las universidades públicas, el número de matrículas refiere a metas de cobertura y a problemas de financiamiento para atender cada vez mayor demanda de cupos con menos recursos destinados desde el Estado para garantizar este derecho.

El aumento de matrícula, no necesariamente significó mayor acceso a la educación de las clases sociales con menos recursos, sin embargo, las cifras han sido usadas para discursar sobre el supuesto de una mayor democratización.

Es importante hacer notar que la expansión de la matrícula ha sido caracterizada frecuentemente a través del concepto de masificación y éste genera, inevitablemente, la idea de una mayor democratización, ya que se le identifica como un producto del acceso a este nivel por parte de sectores sociales tradicionalmente excluidos, pero, de manera peyorativa, se le identifica también con la baja calidad educativa. (JUÁREZ e COMBONI, 1997, p. 19)

Sobre el concepto de masificación asociado a la democratización -entendida como el aumento de personas de la clase media y baja a la educación terciaria-, existe también un antecedente teórico-conceptual proveniente de estudios de las ciencias económicas, relacionado con los retornos económicos²⁷ que puede lograr un egresado que ha invertido en su formación cuando se gradúa, esta concepción de retorno ha sido puesto en el imaginario de la sociedad y en la cultura educativa como algo veraz. Un ejemplo sobre las ideas de algunos estudiantes universitarios en América Latina a cerca de su formación, es descrito por Hobsbawm (1998):

De los estudiantes latinoamericanos entrevistados por investigadores estadounidenses a mediados de los años sesenta en varios países, entre un 79 y un 95 por 100 estaban convencidos de que el estudio los situaría en una clase social más alta antes de diez años. Sólo entre un 21 y un 38 por 100 creía que así conseguiría un nivel económico muy superior al de su familia (Liebman, Walker y Glazer, 1972). En realidad, era casi seguro que les proporcionaría unos ingresos superiores a los de los no universitarios y, en países con una enseñanza minoritaria, donde una licenciatura garantizaba un puesto en la maquinaria del estado y, por lo tanto, poder, influencia y extorsión económica, podía ser la clave para la auténtica riqueza. Por supuesto, la mayoría de los estudiantes procedía de familias más acomodadas que el término medio —de otro modo, ¿cómo habrían podido permitirse pagar a jóvenes adultos en edad de trabajar unos años de estudio?—, pero no

²⁷ Ver por ejemplo: CEPAL (2018), AVITABILE, BOTERO ÁLVAREZ, *et al.* (2017)

necesariamente ricas. A menudo sus padres hacían auténticos sacrificios. (HOBSBAWM , 1998, p. 299)

Aunque llegue a ser veraz y verificable el retorno económico de los egresados de programas de educación superior, y aunque el número de matrícula vaya en aumento año tras año, esto no demuestra que exista igualdad en el acceso a la educación superior. Entre 1970 y el año 2000 para América Latina el aumento absoluto de matrícula en educación superior, fue considerable, siendo los países con mayor número de matrícula en el último año (2000) Brasil, México, Argentina, Colombia y Venezuela, según los datos de sistemas nacionales reportados al Instituto Internacional de la Unesco (IESALC) y La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), como se observa en la siguiente tabla, la tasa de cobertura de la región paso de 7,03% en 1970 al 23,04% para el año 2.000; aun cuando la proporción de cobertura respecto a la población entre 20 y 24 años ha ido en aumento durante los 30 años (1970-2000), es menor al 25%

Tabla 1 Matrícula de educación superior por décadas en América Latina 1970-2000

País	Año			
	1970	1980	1990	2000
Brasil	430.437	1.377.286	1.566.451	2.694.245
México	271.275	935.789	1.252.027	2.047.895
Argentina	298.389	481.746	915.817	1.724.397
Colombia	85.560	271.630	487.448	934.085
Venezuela	100.767	307.133	513.458	803.980
Perú	126.234	306.353	564.294	775.248
Chile	78.430	145.947	249.482	452.177
República Dominicana	40.000	70.000	102.069	284.134
Bolivia	30.250	60.900	122.993	278.530
Ecuador	38.692	171.276	173.481	263.902
Guatemala	15.609	50.890	92.044	158.646
Costa Rica	15.472	55.593	74.270	141.629
Cuba	35.137	178.434	265.660	129.125
Panamá	8.947	40.369	52.510	116.887
El Salvador	9.515	48.227	88.118	115.239
Uruguay	30.000	36.298	71.548	93.744
Honduras	9.000	22.310	43.117	87.886
Nicaragua	9.385	35.268	39.750	85.113
Paraguay	9.172	26.915	28.906	82.265
América Latina	1.643.308	4.622.364	6.703.442	11.269.127
Cobertura porcentual respecto a la población de 20 a 24 años	7,03%	14,22%	16,45%	23,40%
Cobertura porcentual respecto a la población total	0,59%	1,31%	1,55%	2,21%
Aumento Acumulado Matrícula Absoluta	100%	280,8%	494,9%	684,5%

Fuente: RAMA (2009) con base en los sistemas oficiales de información de cada país reportados ante los sistemas de datos de CEPAL y Unesco, con fecha de actualización 2008.

Los datos muestran el aumento de matrículas; en concordancia con Juárez y Comboni (1997), es más que evidente que han ingresado estudiantes que antes no estaban siendo incluidos en el sistema de educación superior, sin embargo, también se analiza la existencia de una concentración de matrícula en clases altas y medias, lo que significaría la exclusión de otras clases sociales. Otro aspecto que revisan los autores es la relación entre la educación secundaria y el paso a la educación superior, lo cual depende de varios factores, entre ellos la calidad educativa y la falta de condiciones para garantizar la universalidad de la educación básica y media en la región, con lo cual resultaría difícil hablar de una democratización de la educación superior.

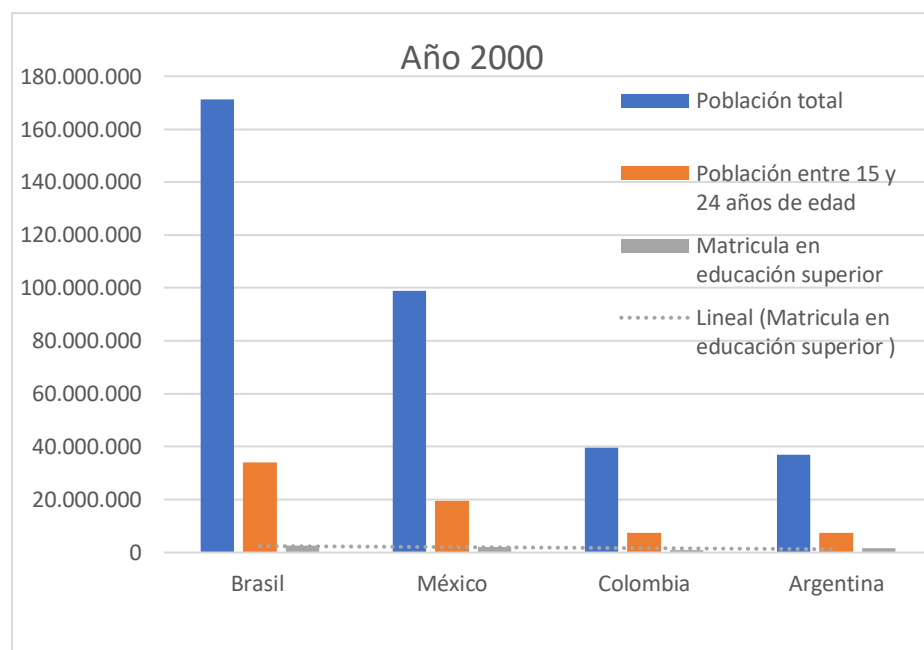
Al observar la *tabla 6*, también se puede identificar la diferencia de matrículas entre países, al tomar datos internos de la población total con relación al número de matrícula al interior de cada país, también se evidencian diferencias, por lo cual tampoco es preciso hablar de una democratización en el sentido de acceso a población de clases sociales inferiores, e incluso de una masificación en América Latina, esto dadas las particularidades de cada país.

Por ejemplo, Colombia para el año 2000 tenía aproximadamente 39 millones de habitantes en el año 2000, de los cuales 7.405.358 estaban entre los 15 y 24 años (DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADISTICA DANE, 2006), para ese mismo año la matrícula llegó a 934.085, es decir que la matrícula llegaba solo alrededor del 12,6% de la población en edad de iniciar educación superior. En el caso de Argentina con aproximadamente 36 millones de habitantes en el año 2000, entre los cuales había alrededor de 6.606.565 jóvenes entre los 15 y 24 años de edad (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS INDEC, 2005), la matrícula en educación superior era de 1.724.397, es decir que la población en edad de iniciar educación superior representaba aproximadamente un 26,1%.

En el caso de Brasil, para el año 2000 cuando su población total estaba alrededor de los 171,2 millones de habitantes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, 2008), había un total de 34.060.730 jóvenes entre los 15 y 24 años (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA

- IBGE, 2000), el número de matrículas representaba aproximadamente el 7,9% de la población en edad de iniciar educación superior. México, en ese mismo año llegaba a una matrícula de 2.047.895, teniendo una población joven entre 15 y 24 años de edad 19.468.761, es decir que para el año 2000, la matrícula en educación superior de México, apenas representaba el 10,5% de la población en edad de iniciar estudios en el nivel superior.

Gráfico 1. Comparativo Brasil, México, Colombia y Argentina: matrícula en educación superior y población en edad de iniciar estudios en nivel educativo superior año 2.000



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2019); RAMA (2009) con base en los sistemas oficiales de información de cada país reportados ante los sistemas de datos de CEPAL y Unesco (2008); DANE (2018); IBGE (2000, 2008); INDEC(2000).

Las diferencias de acceso a la educación en el particular de los países, también se evidencia en los desajustes entre niveles educativos en un mismo sistema nacional de educación. Juárez y Comboni (1997) señalan que el aumento de matrícula en el nivel superior se puede observar en el crecimiento en conjunto de un sistema educativo:

La educación superior se extiende con relativa independencia de la expansión de la enseñanza básica. Sólo muy pocos países de la región (Argentina, Cuba, Uruguay, Costa Rica, Chile y algunos países del Caribe, como Barbados, Jamaica, Granada, Guyana, Trinidad y Tobago) pueden mostrar un crecimiento de la enseñanza superior coherente con la eliminación del analfabetismo. En el resto aparecen

situaciones de clara polarización, en las que mientras una franja de la población tiene acceso a la educación superior, otros quedan excluidos por completo del acceso a la misma (JUÁREZ e COMBONI, 1997, p. 20)

Necesariamente se requeriría estudiar a fondo los datos de cada país para poder concluir con respecto a las diferencias de acceso, a la democratización o la masificación. En resumen, solo con los datos de matrícula y los datos de aumento periódico, resulta incompleto cualquier análisis, pues concluir que el aumento de matrícula (variable A) es causa directa de una mayor democratización (Resultado C), supone la ausencia de otras variables que de manera dependiente o independiente, resulten explicativas de un fenómeno más complejo que la mera exposición de cifras que se comportan ascendentes en una línea de tiempo.

La ambigüedad del problema surge de dos factores principales: por un lado, no es posible explicar un crecimiento cuantitativo de la envergadura del registrado en las tres últimas décadas sin apelar al hecho de que esa expansión se produjo a través de la incorporación de sectores que hasta ese momento estaban excluidos. Pero por el otro, una serie de evidencias pone de manifiesto que el acceso está concentrado en los sectores medios y altos y que en América Latina — en tanto persista el incumplimiento de los objetivos de universalización de la enseñanza básica— resulta imposible pensar en la democratización real de la enseñanza superior. (JUÁREZ e COMBONI, 1997, p. 19-20)

Con lo anterior, parece que es necesario que, en los estudios sobre democratización, se revisen otras variables, y también sería recomendable observar criterios contextuales y conceptuales que den cuenta más detalladamente de cómo se está dando el acceso a la educación superior. Por lo pronto este estudio abordará en los próximos acápites otros elementos referidos a las políticas de acceso a la educación superior universitaria, más allá de los datos de matrícula.

Otro aspecto característico de la universidad del siglo XX en América Latina es la asignación de labores de especialización a las universidades al interior de los sistemas de educación superior. El concepto de especialización, tiene que ver con los procesos productivos y la división del trabajo, en términos generales, se refiere a la asignación de diferentes tareas o roles, dentro de un proceso productivo específico incluyendo sus actividades derivadas; necesariamente, la especialización se refiere a las tareas o roles distribuidas entre diferentes individuos o grupos, atendiendo a características, habilidades o recursos propios (de los grupos o individuos, y en este caso de la universidad como institución). Al hablar de especialización de las

universidades, se está asignando un rol y unas tareas institucionales frente a la estructura social capitalista vigente en el siglo XX y con características particulares en cada país de la región; la especialización de la universidad, aparece bajo una perspectiva de mercado educativo y una instrumentalización de la universidad mercantilizada.

Sobre la especialización hay varios asuntos a observar, en primer lugar, la aparición de las carreras técnicas y tecnológicas y en segundo lugar la formación postgradual. Durante la década del noventa el panorama de las instituciones de educación superior se complejizo, en principio por las variadas clasificaciones institucionales que pueden prestar el servicio. De un lado está la educación superior universitaria, conformada por universidades públicas y privadas y de otro lado están, “las instituciones de educación superior de carácter múltiple en cuanto a sus fines, su organización, sus modalidades de estudio y de acceso, diferentes formas de pago de matrícula” (JUÁREZ e COMBONI, 1997, p. 19), se tiene aquí una diferenciación de instituciones cada una con programas diferentes, costos diferentes, accesos diferentes, y precios diferentes, estas en conjunto, representarían múltiples opciones para la selección ‘racional’ de los potenciales estudiantes, en términos de mercado educativo. De acuerdo con Rama (2006), se constituyeron “dos circuitos o redes de escolarización universitarias, diferenciadas por sectores sociales y niveles de calidad de la educación” (RAMA VITALE, 2006, p. 16)

En general, la educación técnica y tecnológica, supuso la generación de capacidades de los individuos formados para responder a los cambios de la estructura productiva, este tipo de educación pretendía desarrollar habilidades según la demanda del sector laboral. Ese tipo de formación, tiene un plazo más corto y el propósito central de facilitar mayor inserción laboral en menor tiempo. Según Rama Vitale (2006), la perspectiva del servicio de educación superior en un ‘modelo dual: público y privado’ y la ‘diversificación del mercado educativo’ presentaban fuertes mecanismos de exclusión y no garantizaban la calidad deseada en la mayoría de países de América Latina (RAMA VITALE, 2006, P.16)

De otro lado la formación postgradual, se relaciona tanto con el conocimiento especializado como con la demanda del mercado de incrementar la producción científica y el desarrollo tecnológico. Aquí hay grandes diferencias entre las

universidades públicas y privadas, entre instituciones de la región y entre las instituciones de los países de América Latina y el resto de países del mundo.

En torno al rol de la universidad frente a la especialización, organismos como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación (Unesco), argumentan que para el siglo XX se observaba una institución cada vez más obsoleta ante el surgimiento de nuevos modos de producción, esta concepción pasa por la instrumentalización de la universidad en el mercado educativo, en esta misma instrumentalización, se ha difundido la perspectiva de que la universidad pública es un monopolio, tal definición da cuenta de la mercantilización en sí misma, pues los procesos de instrumentalización y búsqueda de adaptación a requerimientos económicos, constituyen un ejercicio de mercantilización de la educación, toda vez que, y parafraseando a Mora (2016), los fines y medios de la universidad y en general de la educación superior se reorientan a una lógica de mercado, “se puede decir que la mercantilización de la educación en este caso se determina, además, por que los objetivos se definen en función de las demandas de la economía.” (MORA CORTÉS, 2016, p. 34)

La especialización de la universidad pasa por el tema de la investigación científica y tecnológica y la internacionalización (incluida la medición por rankings). Desde la década del noventa, la globalización constituye un contexto innegable para las universidades, desde la expansión de las telecomunicaciones, la masificación de los medios de comunicación, el desarrollo tecnológico acelerado, hasta la flexibilización laboral, constituyen un marco de modificación estructural y funcional de las universidades.

Las demandas del mercado global van desde la formulación e implementación de nuevas y especializadas formas educativas (por ejemplo carreras profesionales a distancia, formación virtual, formación semi-presencial), pasando por la oferta de nuevas y cada vez más especializadas disciplinas y mayor flexibilidad curricular; de la mano de esto también hay nuevos procesos de control de la calidad, que ya no dependen solamente de los parámetros de un sistema de educación nacional, sino que obedece a parámetros internacionales como los rankings, los concursos y premios en ciencia y tecnología, los programas de evaluación internacional en competencias dirigidas a estudiantes, o las pruebas de idiomas que deben presentar

estudiantes extranjeros para ingresar a las instituciones en las que hacen intercambio o estudian bajo los parámetros de una beca internacional.

Con el proceso de globalización, la evaluación y acreditación de la calidad de las universidades y de los sistemas educativos, en varios países de la región, quedó a cargo de agencias y organismos externos a los gobiernos nacionales (RAMA VITALE, 2006, p. 20-21), la regulación efectuada por el Estado y la regulación hecha por las agencias y organismos no gubernamentales están alineadas con los parámetros internacionales, los cuales se corresponden con mercados internacionales y globales.

tanto los gobiernos como las agencias comienzan a asumir roles y cometidos regulatorios, asociados a la relación entre la nación y el extranjero, en tanto la movilidad académica, estudiantil y empresarial constituye una nueva realidad en el marco de la internacionalización de la educación superior (RAMA VITALE, 2006, p. 21)

La educación superior se mueve en un escenario transnacional de ‘producción’, donde un dispositivo de control sobre el conocimiento es la regulación en torno a la propiedad intelectual; también emerge en el contexto de mercado global una producción internacional en ciencia y tecnología, donde hay inversiones y regulaciones del mercado de patentes y de la propiedad intelectual; desde luego los niveles de producción en el mundo globalizado están diferenciados entre países²⁸, generándose especialización de los tipos de investigación para resultados específicos, inversiones diferenciadas para productos específicos, y competencias entre actores interesados en tal resultado productivo. No es lo mismo una producción intelectual aplicable a la industria alemana como es el caso del desarrollo farmacéutico financiado por grandes multinacionales, a la investigación que se hace en universidades públicas por la producción de alimentos transgénicos en Brasil²⁹ en parcería con empresas privadas y con inversión estadual o federal; o a la investigación

²⁸ De acuerdo con Clarke Modet & Co (2016) “El número de solicitudes de patente por cada país es un buen indicador del nivel de innovación y progreso de la economía. La inversión en investigación y desarrollo, por parte de las empresas de todos los portes y universidades, demuestra el grado de productividad de una nación. Por lo tanto, un buen índice para la comparación entre países es el número de depósitos de solicitudes de patente mediante el Tratado de PCT (Patent Cooperation Treaty), índice especialmente pertinente cuando se comparan países desarrollados y emergentes”

²⁹ Para el año 2016 Brasil tenía 161 solicitudes de patente, como exige el tratado del *Patent Cooperation Treaty* (PCT), en el primer semestre de 2016, el número de depósitos es muy inferior con respecto al número de China, que depositó 10,387 solicitudes de patente solo en el primer semestre de 2016, o el de Estados Unidos que presentaron 13.036 solicitudes de patente en el extranjero, durante el primer trimestre de 2016.

Colombia³⁰ por ejemplo con resultados patentables sobre el proceso de producción de quesos³¹.

En cada país existe una inversión que puede ser pública, privada, o mixta, que incentiva la investigación y la innovación científica o tecnológica en una competencia permanente del mercado de patentes y de producción intelectual, que en algunos países tiene que ver con los procesos de autofinanciación de la universidad pública.

En el marco de esas diferenciaciones de producción, vale la pena señalar el análisis de Mora (2016), hecho en el libro *La seudorrevolución educativa. Desigualdades, capitalismo y control en la educación superior en Colombia*. Explica el autor, que existe un sistema de acumulación, en el cual el trabajo intelectual y científico asegura la valorización del capital y reproduce una estructura de dependencia internacional de las economías del sur con respecto a las del Norte (MORA CORTÉS, 2016, p. 32), aquí se desarrollan dos elementos conceptuales interesantes para comprender las reformas de la universidad durante el siglo XX en el contexto de globalización y de la implementación del neoliberalismo: el capitalismo cognitivo y el conocimiento como mercancía. Por un lado, las actividades científicas y el trabajo intelectual que genera conocimiento, es acumulable; y de otro lado, existe una valoración de dicho trabajo que se convierte en mercancía por medio de un proceso de control; aunque el trabajo intelectual es inmaterial, puede llegar a ser hegemónico y aunque no se cuantifica en el producto interno bruto directamente, si logra incidir en diferentes sectores de la economía; al análisis de Mora (2016), se adiciona, que las incidencias en los sectores de la economía se relacionan también de la especialización de la actividad intelectual, y de las posiciones en que se encuentren en el campo de hegemonía. Para Mora (2016), la lógica de valorización,

³⁰ La revista Dinero informa, con base en el reporte de Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) de 2016, que durante el año 2015 Colombia se solicitaron alrededor de 3.000 patentes. El artículo de la revista también informa que “En materia de producción y protección de la propiedad intelectual en Colombia, un reciente estudio de la Andi y Revista Dinero en más de 200 empresas, mostró que 28 de ellas solicitaron 128 patentes en los últimos tres años y se concedieron un total de 69”

³¹ En el año 2019 la Universidad Nacional de Colombia obtuvo una patente nacional del proceso de fabricación de cuajada y queso mediante acidificación química y directa, con que se reduce el tiempo de elaboración de ambos y aumenta la vida útil de diferentes tipos de queso, dicha patente llamó la atención de la empresa privada Bastille LLC y fungió como tercero para presentar la patente en Estados Unidos y china. “Para caracterizar la aceptación que podría tener el queso en el mercado se realizó una prueba sensorial con unas 250 personas que evaluaron el producto”

se orienta a resolver problemas de sobreacumulación del capital que comprenden cuatro procesos:

El despliegue de esta lógica de valorización, orientada a resolver los problemas de sobreacumulación del capital, comprende cuatro procesos: 1) la configuración de un mercado del conocimiento soportado por el establecimiento de derechos de propiedad y la garantía de extracción de rentas (estímulos a inversiones en ciencia y tecnología orientadas a la privatización mediante patentes y propiedad intelectual), 2) la apertura de un mercado rentable de servicios educativos y académicos con fuerte presencia del sector privado y el empresariado (impulso a las transnacionales de la educación superior y estímulo a la demanda de servicios educativos a través del crédito y el endeudamiento), 3) la posibilidad de rentabilización de los conocimientos y saberes adquiridos por las personas a través de la formación de “asalariados cognitivos” (impulso a la masificación de la educación superior basada en criterios de segmentación y jerarquización de saberes y salarios) y 4) el sostenimiento de relaciones internacionales de desarrollo desigual y dependencia económica sustentadas en la división internacional del trabajo para la producción de bienes altamente complejos (especialización de los países industrializados en la producción de bienes de mayor contenido tecnológico y tendencias a la reprimarización de las economías del Sur). (MORA, 2016, p 33)

En la producción intelectual como mercancía, emerge también la sujeción de individuos o grupos a la estructura de aseguramiento de valorización del capital. América Latina experimentó cambios en la cultura académica enmarcados en la producción especializada de conocimiento, esto se observa en profesores y autoridades académicas cada vez más participativos en la explotación de la investigación como medio para obtener el lucro comercial, que también se disputan posiciones, lo cual directa o indirectamente incide en la transformación de la universidad hacia el fortalecimiento de la mercantilización (funcional al mercado)

En los medios más variados se encuentra una predisposición a orientar la educación superior hacia la producción inmediata de beneficios económicos a través de la investigación precompetitiva, la transferencia de tecnología, el adiestramiento y reentrenamiento de profesionales, etc. Esto ha incrementado la relación con el sector productivo y el mercado de servicios (JUÁREZ e COMBONI, 1997, p. 15)

Adicionalmente, con relación a la competencia desigual entre instituciones productoras del conocimiento como mercancía, vale la pena resaltar la inversión como un medio para la acumulación de unos sectores y no de otros, de unos países y no de otros.

Entre la década del setenta y la década del ochenta, la inversión en investigación de los países en vía de desarrollo era mínima con relación a los países capitalistas desarrollados (Europa occidental y Estados Unidos), lo que devino en una hegemonía no solamente de los 'contenidos científicos', sino de las directrices de regulación y de financiamiento, así como una competencia entre instituciones tanto a nivel país como en el escenario internacional; un ejemplo de ello es el gran avance tecnológico aplicado al desarrollo de la industria e incluso aplicada a disciplinas como la medicina, o las modernas teorías científicas como la relatividad, la física cuántica, y la genética que lograron una hegemonía tal que, en palabras de Hobsbawm(1998), la sociedad no podía pensarse sin estos desarrollos.

Durante los años setenta y ochenta los países capitalistas desarrollados sumaban casi las tres cuartas partes del total de las inversiones mundiales en investigación y desarrollo, mientras que los países pobres («en desarrollo») no invertían más del 2 o 3 por 100[...]. Sin embargo, incluso dentro del mundo desarrollado la ciencia fue concentrándose gradualmente, en parte debido a la reunión de científicos y recursos, por razones de eficacia, y en parte porque el enorme crecimiento de los estudios superiores creó inevitablemente una jerarquía, o más bien una oligarquía, entre sus instituciones. [...] Se pudo ver además que los descubrimientos más esotéricos y revolucionarios de la ciencia tenían un potencial tecnológico inmediato, desde la telegrafía sin hilos hasta el uso médico de los rayos X, basados ambos en descubrimientos realizados hacia 1890. No obstante, aun cuando la alta ciencia del siglo XX era ya perceptible antes de 1914, y pese a que la alta tecnología de etapas posteriores estaba ya implícita en ella, la ciencia no había llegado todavía a ser algo sin lo cual la vida cotidiana era inconcebible en cualquier parte del mundo (HOBBSAWM, 1998, p. 218-219)

Desde luego, la jerarquización entre países 'desarrollados' y 'no desarrollados' no solamente obedeció al avance hegemónico de la ciencia y la tecnología de países con mayor acumulación de capital, sino que a la par había un contexto de desigualdad en la cual los países de la región aceptaron medidas de endeudamiento para salir de la crisis, como se mencionó antes se optaba por la reducción de las funciones del Estado, con lo cual hubo recortes de presupuesto en el financiamiento del sector público en salud y educación, lo que generaba en todo caso tensiones con actores sociales que se movilizaban exigiendo la garantía de derechos, y como toda responsabilidad ciudadana en una democracia representativa exigiendo el cumplimiento de su función a la institución 'Estado de Derecho' que tenían la mayoría de países, especialmente los que estaban saliendo de las dictaduras militares.

Una aguda recesión económica en los años ochenta y tasas inestables de crecimiento económico en la década siguiente caracterizaron la economía de la región. Ante la crisis, los países del continente debieron someterse a las políticas internacionales de los entes financiadores para “sanear sus economías” con mayores recortes a la seguridad social y programas de austeridad fiscal. Los sectores más vulnerables con estas medidas no siempre aceptaron pasivamente esta situación. Movimientos y protestas sociales se hicieron presentes en los sectores más afectados por la crisis, entre ellos la educación: estudiantes chilenos demandando presupuesto, las universidades públicas brasileñas, argentinas y colombianas protestando por presupuesto, la UNAM con una huelga que paralizó labores y la toma de las instalaciones por parte de los estudiantes. En general, la región vio cómo en materia educativa las agendas neoliberales promovieron el abandono de las responsabilidades estatales (Torres, 2001). Hoy el analfabetismo y la educación preescolar continúan siendo problemas sin resolver, lo mismo ocurre con la educación preescolar bilingüe y para adultos, igual con el analfabetismo cibernético y el diseño de estructuras curriculares de formación científica y humana acordes con el avance de las tecnologías, pero también con los grandes desequilibrios políticos y ambientales planetarios. (ACEVEDO TARAZONA, 2008, p. 63)

Con el proceso de mercantilización de la educación (incluyendo la especialización, y el aumento progresivo en el número de matrícula), la reducción del Estado y la movilización social; terminando el siglo XX, se identifica claramente que, aunque hubo una gran expansión en la matrícula, hubo un desequilibrio en la universidad pública provocado por la desfinanciación. Primero, porque tuvo que responder a una demanda de cupos con crecimiento progresivo con pocos recursos, manteniendo la misma calidad y aumentándola también progresivamente según los nuevos marcos de acreditación y evaluación; y segundo, porque forzosamente tuvo que entrar a la lógica de mercantilización educativa en competencia con el sector privado, bajo los incentivos del mercado de ciencia y tecnología para financiarse y defender su *statu quo* en calidad educativa, investigación y producción académica en pro del ‘desarrollo’ de cada nación (valor y responsabilidad adjudicada a la universidad desde el siglo XIX), también tuvo que defender el rol de institución que materializa la garantía al derecho a la educación como responsabilidad del Estado Democrático; es de resaltar que tal presión fue ejercida sobre la universidad pública tanto en el nivel nacional como en el nivel internacional, al estar sometida a parámetros de competencia impuestos por el proceso de globalización. En palabras de Juárez y Comboni (1997) “la expansión de la matrícula en el sistema de educación superior ha sido acompañada por una reducción en el gasto público. Esto ha producido una gran variedad de instituciones de educación superior y amplias diferencias en la calidad de los graduados” (JUÁREZ N e COMBONI, 1997, p. 8)

Durante este apartado se ha hecho énfasis en las reformas de la universidad, y se ha señalado que al parecer en la historia de la *Universidad* en América Latina la constante ha sido la reforma sobre la reforma, las transformaciones suscitadas se han enmarcado siempre en procesos de crisis manifiestas en tensiones y ajustes permanentes, los cuales se producen por contextos y actores y generalmente el resultado de las reformas han sido modificaciones a la estructura y a las funciones de la universidad, especialmente en la universidad pública. De Sousa Santos hizo un análisis sobre estos procesos funcionales en la universidad pública, un primer análisis a finales de los años noventa donde evidenciaba las crisis de la universidad pública en el siglo XX y un segundo análisis una década más tarde, en el cual corroboraba las crisis y analizaba casi de forma predictiva lo que se avecinaba en el siglo XXI para la universidad pública, la educación superior y los sistemas educativos, especialmente en América Latina.

Boventura de Sousa Santos en el libro de la *Mano de Alicia* (1998)³² y en el libro *La universidad popular del siglo XXI* (2006), describe la existencia de tres crisis de la universidad pública durante el siglo XX: 1) La crisis de la hegemonía, 2) La crisis de legitimidad y 3) La crisis institucional.

La crisis de la hegemonía, explica De Sousa Santos (1998, 2006), es el resultado de contradicciones entre funciones tradicionales y funciones atribuidas a la universidad durante el siglo XX; entre las funciones tradicionales explica el autor, estaban las necesidades de formación de las élites y dentro de las atribuidas, las que emergieron con el capitalismo tales como producir patrones culturales y medios de conocimiento esencialmente instrumentales (conocimiento de la utilidad, modelo profesionalizante), que son necesarios para garantizar mano de obra calificada. En medio de estas contradicciones funcionales, tanto el Estado como los actores económicos buscaron otros medios para cumplir esas funciones, de manera que la universidad dejó de ser la única que producía investigación para los objetivos funcionales mencionados; explica De Sousa Santos (1998, 2006), que así fue como la universidad entró en una crisis de hegemonía.

³² En el capítulo III ciudadanía emancipación y utopía. Apartado 8. De la idea de universidad a la universidad de ideas p. 225 -280

La crisis de legitimidad, se explica en un contexto en el cual, la universidad se situaba en medio de una jerarquización de saberes especializados, una certificación de competencias, un conjunto de restricciones de acceso, por un lado; y del otro lado, estaban las exigencias de la democratización y la exigencia de igualdad de oportunidades para las clases populares, esto era una cuestión con la cual la universidad no podía consensuar. (DE SANTOS SOUSA, 1998, p. 255-259).

La tercera crisis, la crisis institucional, según De Sousa Santos, tiene que ver con la lucha por la autonomía y las presiones de sometimiento a criterios de eficiencia y productividad en los mismos términos del sector productivo-empresarial y de responsabilidad social. Según el autor la crisis institucional supone una falsa resolución de las otras dos crisis, por un lado, la crisis de hegemonía sugiere descaracterización intelectual de la universidad y por otro lado la crisis de legitimidad se circunscribe a una “creciente segmentación del sistema universitario y por la creciente desvalorización de los diplomas universitarios” (DE SANTOS SOUSA, 1998, p. 21)

En un marco de permanentes crisis y transformaciones funcionales, no es posible afirmar totalmente que existe un modelo de universidad latinoamericana, sobre todo porque se ha evidenciado que, a pesar de los elementos comunes de reforma entre países del continente, existen particularidades que requerirían de estudios a profundidad por casos y estudios comparativos en el marco de los sistemas de educación superior entre países. Según Albornoz (2018) en su trabajo de campo, el cual está en parte plasmado en el libro *Mitos, Tabúes y Realidades de la Universidad*, es posible evidenciar que la universidad latinoamericana es un multi-modelo, es decir que no puede generalizarse a partir de la experiencia de uno solo de los modelos existentes, entre todos los modelos que operan en todo el continente. (ALBORNOZ, 2018, p. 448)

El presente estudio, comparte la idea de Orlando Albornoz (2018) , sobre lo que se ha denominado en la literatura especializada “modelo de universidad”, esto es, que lo que opera en los países de América Latina y el Caribe resulta ser un híbrido, porque “junta sus orígenes coloniales peninsulares con la intervención de otros poderes metropolitanos, pero aquella huella de la universidad profesional permanece aún como tipo y modelo predominante” (ALBORNOZ, 2018, p. 326-327) afirma el

autor, que el concepto de reforma se ha manifestado a lo largo de los cinco siglos de historia post-hispánica, casi como una constante. Adicionalmente esta investigación está de acuerdo con De Sousa Santos, en que, a lo largo de la historia de las universidades de la región, estas crisis (de hegemonía, de legitimidad e institucional) han caracterizado el desarrollo de la universidad como institución, y se corresponden con el contexto regional que transformó su estructura y su función.

En medio de la historia de transformaciones y reformas de la universidad, se evidencia la crisis institucional de la universidad pública en el siglo XXI, para De Sousa Santos (2006), “en la mayoría de los países, la crisis institucional fue provocada o inducida por la pérdida de prioridad del bien público universitario en las políticas públicas y el consiguiente desfinanciamiento y la descapitalización de las universidades públicas” (DE SOUSA SANTOS, 2006), como se ha visto, a lo largo del siglo XX las reformas apuntaron a reducir la autonomía universitaria y a volcar sus funciones al servicio de las demandas modernizantes y mercantilizantes de la educación superior, el antecedente inmediato de la crisis de institucionalidad de la universidad pública son condiciones causales, se entiende la causalidad en el sentido que existe un contexto estructural y relacional en el cual la implementación del modelo económico neoliberal y el proceso de globalización (desde la década del ochenta) generaron modificaciones en las estructuras y funciones del Estado, entre ello, la decisión pública estatal en materia de políticas sociales, principalmente en la reducción del gasto público para atender no solo el sector educativo sino también el sector salud, esto es, en palabras de Boaventura De Sousa Santos(2006) “la pérdida general de prioridad de las políticas sociales”, el segundo entendimiento sobre lo causal en este asunto, es que esa pérdida de prioridad de políticas sociales, generó amplias diferenciaciones sociales y modificó la estructura social no solo en el marco de un Estado de Derecho sino en el marco del mercado, las condiciones económicas y sociales que se produjeron con la implementación de este modelo económico provocaron otro tipo de estructuras, en general estructuras problemáticas para el desarrollo de la sociedad, de las instituciones y por ende de los países de América Latina, estas condiciones estructurales, produjeron, indujeron y mantienen la crisis institucional a través de las diferentes reformas (tensiones-ajustes-tensiones), al

respecto vale la pena recapitular el análisis que hace De Sousa Santos con relación a la crisis institucional de la universidad pública (ver cuadro 7)

CUADRO 5 Características condicionantes que produjeron/indujeron la crisis institucional de la Universidad Pública en América Latina (1980-2010)

Características condicionantes de la crisis institucional	
Países que vivieron regímenes dictatoriales durante el siglo XX	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de autonomía de la universidad hasta el punto máximo • Eliminación de la producción y divulgación del pensamiento libre y crítico • Objeto y funciones de la universidad al servicio de los proyectos modernizantes autoritarios • Apertura del sector privado a la producción del bien público de la universidad (bien público impuro) • Sometimiento de la universidad pública a la competencia en condiciones desleales en el emergente mercado de los servicios universitarios
Países Democráticos en el siglo XX	<ul style="list-style-type: none"> • Imposición del neoliberalismo en el contexto de globalización económica • Sometimiento de la universidad pública a la competencia en condiciones desleales en el emergente mercado de los servicios universitarios
Países con transición del régimen dictatorial al régimen democrático durante el siglo XX	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminación de autonomía universitaria con el propósito de crear un mercado de servicios universitarios privados • Privatización de la educación superior y desfinanciamiento del sector público • Generación de dispositivos de dependencia económica y financiera de la universidad pública con costo negativo a la autonomía política. El Estado arguyó que en la autonomía debía también existir autonomía para financiarse.

Fuente: Elaboración propia con base en De Sousa Santos (2006)

Las características señaladas en el anterior cuadro con base en el análisis de Boaventura De Sousa Santos (2006), constituyeron un entorno favorable para la mercantilización de la educación superior, generando rasgos particulares en la universidad para el siglo XXI, los cuales son sumativos a las características y

condiciones que devienen del siglo anterior; entre los rasgos se identifican: la transnacionalización mercantil; el cambio en el diseño institucional de los sistemas de educación; la eliminación de la gratuidad que modifica al sujeto de derecho hacia el sujeto de crédito y el sujeto de la competencia; mutación del alma mater; medios tecnológicos en la educación; financiación de la universidad pública; y la mutación del derecho hacia un bien público impuro.

1.8.3.3. *La transnacionalización mercantil de la educación superior*

El concepto de transnacionalización mercantil, hace referencia a dos cuestiones básicas, la primera a la superación de fronteras nacionales y la segunda a las transacciones comerciales sobre mercancías.

Aunque el Acuerdo General sobre el Comercio de servicios (GATS por su sigla en inglés) se inició en 1995, tuvo negociaciones sobre los servicios entre el 2000 y el 2001, los signatarios se obligaron a asumir las obligaciones que se derivan de tales negociaciones; estas negociaciones en cabeza de la Organización Mundial del Comercio(OMC)³³, dio como resultado la clasificación de un nuevo grupo de sectores de servicios, que estaban considerados anteriormente como sectores de competencia estatal: salud, enseñanza y seguros básicos; la postura de la OMC al respecto, es que tales sectores administrados por el Estado (salud, educación, seguridad social), están en una 'estructura tradicional'³⁴ de monopolio de servicios; al definir la función estatal en un marco de monopolio se introduce la perspectiva neoliberal en la cual las responsabilidades del Estado de Derecho se circunscriben en servicios en los que interviene la libre competencia, esta noción pretende deslegitimar y negar la función de provisión y de garantía material del derecho a la salud, la educación y el bienestar social de la sociedad. Se suma a esta perspectiva, una noción de explotación del potencial de crecimiento económico.

El objeto del Acuerdo General sobre el Comercio de servicios GATS, es la expansión del comercio a través de liberalización progresiva, promoviendo el

³³ La OMC tiene entre sus funciones administrar Acuerdos Comerciales, supervisar y hacer mediación comercial y de asistencia técnica a los países en 'vía de desarrollo'

³⁴ Es decir fuera de los procesos de modernización

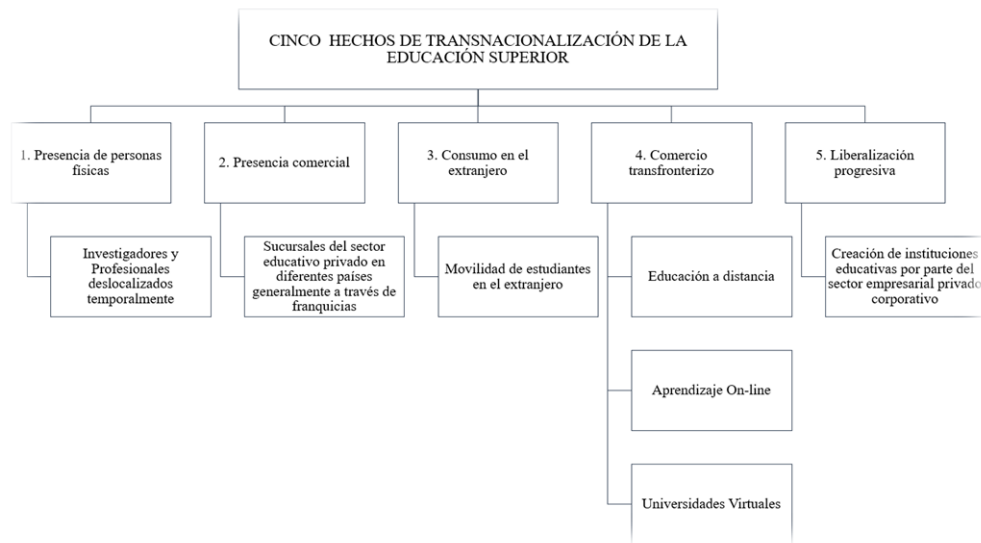
crecimiento económico; uno de los principios básicos de la liberalización progresiva como estrategia que permite un alto grado de flexibilidad con respecto a las normas nacionales y con relación a los compromisos de acceso a los diferentes mercados. De acuerdo con la OMC (2015), el sector servicios es el de más rápido crecimiento de la economía en el mundo, y para el año 2015 representaba “dos tercios de la producción mundial, un tercio del empleo mundial y cerca del veinte por ciento del comercio mundial” (OMC, 2015, p. 33).

Desde el año 2000, la transnacionalización neoliberal de la universidad ocurre bajo la égida de la Organización Mundial del Comercio en el ámbito del Acuerdo General sobre el Comercio de servicios (GATS). La educación es uno de los doce servicios comprendidos en este acuerdo y el objetivo de este es promover la liberalización del comercio de servicios a través de la eliminación, progresiva y sistemática, de las barreras comerciales (DE SOUSA SANTOS, 2006, p. 37)

La transnacionalización, se define en el GATS dentro de cuatro posibilidades (artículo I del GATS): comercio transfronterizo, consumo en el extranjero, presencia comercial y presencia de personas físicas. El comercio transfronterizo implica una transacción entre territorios comerciales, no necesariamente requiere de la presencia de personas físicas; el consumo en el extranjero, los consumidores se movilizan a través de las fronteras para consumir; la presencia comercial, el comercio se instala fuera de las fronteras nacionales tiene presencia física transfronteriza; la presencia de personas físicas implica que los proveedores de servicio se deslocalizan temporalmente fuera de sus fronteras.

Boaventura De Sousa Santos (2006), ejemplifica bien como está aplicándose la transnacionalización mercantil de la educación superior, en el siguiente diagrama se resumen la descripción del autor; además de las cuatro posibilidades que menciona el GATS, De Sousa Santos identifica hechos relacionados con la liberalización progresiva.

DIAGRAMA 2. Materialización de la transnacionalización mercantil de la educación superior



Fuente: Elaboración propia con base en De Sousa Santos (2006)

De acuerdo con Mora Cortés (2016), esa transnacionalización requiere fortalecer la demanda para lograr su consumo; generando que la universidad se convierta en un amplio campo de valorización del capitalismo educativo (DE SOUSA SANTOS, 2006; MORA, 2016), volcándose a una lógica exclusivamente mercantil (DE SOUSA SANTOS, 2006, p. 27).

El consumo en el extranjero, es cada vez más visible en el aumento de movilidad. Solo para dar un ejemplo, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación Unesco (2009) en los primeros años del siglo XXI hubo un aumento considerable de movilidad estudiantil en todo el mundo con relación al siglo anterior. Unesco (2019) reveló que entre 2012 y 2017 el porcentaje de estudiantes de educación superior que se han movido a otro país aumento pasando de 2% a 2,3%, y en América Latina, en el mismo periodo pasó de 1% a 1,14%; para 2017 el principal destino de los estudiantes de la región fue Estados Unidos y Europa (54%) seguido de otros países de América Latina (38%), en el mundo alrededor de la mitad de los estudiantes que se mueven son de origen latinoamericano. Para 2017 el país de la región con mayor número de estudiantes extranjeros en sus instituciones fue Argentina (75.668), seguido de México (25.125) y Brasil (19.996). Con respecto número de estudiantes que van al extranjero, la mayor movilidad de la región en el 2017 la representa Brasil con 52.515 estudiantes, seguido de Colombia con 36.212 estudiantes y México con 33.856 estudiantes.

Otro ejemplo se puede ver en el informe de la Alianza Sumaq³⁵ sobre formación ejecutiva y universidades corporativas (2011), este reportó datos a partir de los resultados de encuestas y entrevistas aplicadas a directivos y trabajadores de 147 empresas que cuentan con más 5000 empleados) y de 369 empresas de menos de 5000. El 56% de empresas muestra, con más de 5000 empleados, dispone de universidad corporativa; entre las principales razones por las cuales crear universidades corporativas, los directivos empresariales reportaron: 1) Como vía para captar, desarrollar y retener talento; 2) En el mercado no se encuentra el tipo de formación que requiere la empresa; y 3) Para expandir la cultura de la empresa, desarrollar el espíritu de equipo y alinear las competencias con la estrategia global del grupo. (ALIANZA SUMAQ, 2011, p. 6) Al preguntar a los empleados sobre qué tipo de metodologías de formación se adaptaría más a sus necesidades de formación, el 64% eligió *Blended learning*³⁶.

De acuerdo con García Guadilla (2007) “en América Latina se empiezan a detectar nuevos proveedores y nuevas ofertas, en algunos casos trabajando de forma virtual, pero también hay algunas sedes, y franquicias. [...] con mayor presencia de programas articulados y sobre todo convenios” (GARCÍA GUADILLA, 2007); entre las instituciones de educación superior extranjeras presentes en la región, García Guadilla, revisó el *modus operandi*, en Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá; identificando para el año 2004, instituciones extranjeras operando como sedes y franquicias, a través de educación a distancia, alianzas y convenios; la figura de operación más representativa en ese año fueron las alianzas y los convenios. (ver tabla 4)

Tabla 2 Instituciones de educación superior extranjeras presentes en países latinoamericanos de acuerdo con la región de origen y el modus operandi para el año 2004

USA	Europa	América Latina	Otros	Total
-----	--------	----------------	-------	-------

³⁵ Conformada por: EGADE Business School de Monterrey de México; Universidad de Los Andes de Colombia; Instituto de Estudios Superiores de Administración IESA de Venezuela; INCAE Business School de Centroamérica; Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas FGVSP de Brasil; Pontificia Universidad Católica de Chile; Universidad de San Andrés de Argentina; IE Business School de España.

³⁶ Se trata de una metodología que combina el e-learning (encuentros asincrónicos) con encuentros presenciales (sincrónicos).

Educación a distancia	28	54	19	1	102
Sedes y Franquicias	28	9	13	-	50
Alianzas	55	59	11	-	125
Convenios	112	271	392	41	816

Fuente: GARCÍA GUADILLA (2007)

El trabajo de Rama Vitale (2013) evidencia que del año 2000 al año 2012, se expandió el número de personas en programas de educación a distancia, pasando de 164.000 a 1'500.000

La educación a distancia viene creciendo desde representar el 1.3% de la matrícula en el 2000 con una cobertura de 164 mil personas, al 5% en 2006 y un corrimiento hacia una mayor presencia de modalidades virtuales [...]En 2012, la educación a distancia representa alrededor del 7.5% de la matrícula total, con 1.5 millones de estudiantes insertos en esta modalidad educativa.[...] el sector privado a distancia es dominante en la mayor parte de la región, y especialmente en México, Brasil, Ecuador, Perú, República Dominicana y Argentina. Inversamente, el sector público es dominante en Costa Rica, Venezuela, Honduras, Colombia y Uruguay[...]Los cambios no refieren solamente a la tradicional modalidad a distancia que asume profundas reingenierías, sino también a la tradicional educación presencial que creciente incorpora plataformas, aplicaciones informáticas, laboratorios como aulas, dinámicas weberizadas de interacción y trabajos en redes digitales colaborativamente. Ello hace que tanto la nueva educación a distancia en el entorno virtual como la propia digitalización de la enseñanza sean, en este momento, el motor más importante del aumento de la cobertura educativa en la región (RAMA VITALE, 2013, p. 28)

Los anteriores ejemplos, dan cuenta de la transnacionalización, cada vez más amplia, como menciona Mora Cortés (2016), ampliando la oferta del mercado educativo y fortaleciendo la demanda, lo cual aparece “combinado con la reducción de costos por estudiantes, la presión sobre los salarios de los docentes, y la eliminación gradual de la gratuidad de la educación pública” (DE SOUSA SANTOS, 2006, p. 30)

1.8.3.4. *Los cambios en el diseño institucional de los sistemas de educación superior*

Si bien durante toda la historia de la universidad se han presentado reformas, ha sido el modelo neoliberal el que ha dejado significativas modificaciones al diseño institucional en el sector educativo y transformaciones funcionales y estructurales del Estado.

El aumento en el número de matrículas, la especialización de la educación superior en todas sus dimensiones y la mercantilización educativa, son los fenómenos que más presionaron el cambio de estructuras y funciones de la universidad. Entre el cambio funcional se identifica la presión sobre los métodos de enseñanza cada vez más próximos a modalidades de amplia apertura de oferta-demanda, como la educación a distancia, la formación on-line, la automatización de contenido-evaluación y logros-competencia; lo cual redundó en la relación institución de educación superior y el individuo que demanda formación, asignando el rol de cliente en el mercado educativo, consumidor de contenidos, e incluso sujeto de crédito.

Sobre las transformaciones estructurales, en lo que va del siglo XXI permanece la organización de sistemas educativos, sin embargo, los sistemas de educación superior ahora se definen como sub-sistemas de educación post-secundaria o sub-sistemas de educación terciaria, que se organizan como integrados y diversificados, pues incluyen la educación formal, la no formal, la educación permanente, la continua y la recurrente

De acuerdo con Albert Tuijnman (1991), El desarrollo de la idea de educación recurrente data de principios de los 70, cuando Olof Palme, entonces Ministro de Educación de Suecia, lanzó la idea de la educación recurrente en una reunión de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) de Ministros de Educación celebrada en Versalles en mayo de 1969. El objetivo era generar una relación funcional de los sistemas educativos con la política económica, social y laboral; así se entendió por educación recurrente la educación para adultos que permitía y promovía retornos intermitentes a los estudios a lo largo de toda la vida. La idea con esta propuesta era evitar que los adultos jóvenes pasaran directamente de la enseñanza secundaria superior a la universidad, lo que suponía que la educación organizada debía ser asequible durante toda la vida de forma sistemática, en alternancia con otras actividades como el trabajo, el ocio, e incluso la jubilación.(TUIJMAN, 1991)

El aumento en el número de matrículas, la especialización de la educación superior en todas sus dimensiones y la mercantilización educativa, son los fenómenos que más presionaron el cambio de estructuras y funciones de la universidad. Entre el cambio funcional se identifica la presión sobre los métodos de enseñanza cada vez

más próximos a modalidades de amplia apertura de oferta-demanda, como la educación a distancia, la formación on-line, la automatización de contenido-evaluación y logros-competencia; lo cual redundaría en la relación institución de educación superior y el individuo que demanda formación, asignando el rol de cliente en el mercado educativo, consumidor de contenidos, e incluso sujeto de crédito.

Es bajo esa perspectiva que la educación universitaria pasa a ser mercantilizada como parte de un conglomerado de ofertas en el mercado educativo, dicho conglomerado fue definido como educación terciaria, porque va después de la educación secundaria en la jerarquía del diseño institucional de sub-sistema, que además, constituye una forma de estructuración de la oferta, dicha estructuración contiene educación media superior o intermedia profesional, educación superior no universitaria y educación superior universitaria. “Los países tienden cada vez más a visualizar el desenvolvimiento de su educación superior como un proceso global que debe comprender todas las formas o modalidades de educación postsecundaria” (TÜNNERMANN BERNHEIM , 2003)

Otro rasgo importante es la introducción de la planificación educativa para alcanzar el desarrollo en el mercado educacional. De acuerdo con Tünnermann Bernheim (2003), la planificación de la educación postsecundaria pretende tener una integración vertical y horizontal de todas las modalidades del subsistema, el objetivo de dicha integración es diseñar un subsistema flexible y diferenciado que además de ofertar tales modalidades responda a nuevas y cambiantes necesidades socioeconómicas. (TÜNNERMANN BERNHEIM , 2003)

Una característica adicional de los subsistemas de educación actualmente es que deben responder no solo a valoraciones y evaluaciones al interior de los mismos sistemas de educación nacionales, sino que se referencian con respecto a otros sistemas y subsistemas en el ámbito internacional, esto se puede observar en la medición de competencias y estándares de acreditación, o en los diferentes rankings internacionales³⁷. Con relación a los rankings existe una gran variedad de criterios de

³⁷ Existen rankings internacionales que hace la prensa como el ranking de The Times, este evalúa 60% calidad de investigación, 10% obtención de empleo de los graduados, 10% presencia internacional y 20% al cociente entre el número de estudiantes y el número de docentes. Esta también el Ranking de la Universidad Jiao Tong de Shanghái, que considera entre sus criterios los galardonados al Premio

clasificación y competición, lo cual indica que los resultados y objetivos de tales evaluaciones y clasificaciones son diversos, sin embargo ofrecen una gran visibilidad de instituciones en el mercado internacional, dentro de los propósitos de varios rankings está el de que los aspirantes a ingresar a las instituciones de educación superior tengan cierta información para elegir en cual matricularse, *grosso modo* pueden servir de indicador para la libre elección racional de los clientes.

Sobre los rankings, un estudio de Felipe Martínez Rizo (2011) de la Universidad Autónoma de Aguas Calientes, analizó los rankings de Shanghai, Times Higher Education Supplement, y criterios de universidades en la web, todos los casos, con métodos contrastables con el Center for Higher Education Development (Alemania), Martínez Rizo(2010) demostró la existencia de grandes limitaciones metodológicas que no justifican la pretensión de ser confiables para evaluar a las universidades.

La acreditación supera el ámbito nacional, y cada vez más se espera de la institución de educación superior que adapte su estructura, funciones y organización a las exigencias internacionales, esto bajo el supuesto de mejoramiento, y una visión homogénea y estandarizada aplicada a un gran conjunto de instituciones de educación superior transnacional; además, se espera que las instituciones sean capaces de ‘trascender’ las normas nacionales.

Las organizaciones de evaluación y acreditación se encuentran en la actualidad abocadas a incorporar la dimensión internacional, no solamente en los procedimientos y procesos de evaluación, sino en su propia entidad y cultura institucional. Existen numerosas motivaciones para acometer este proceso y entre ellas pueden mencionarse la necesidad de mejorar la calidad de la evaluación y adoptar procedimientos estandarizados, aumentar el reconocimiento externo del valor de la acreditación y atender al creciente fenómeno de la educación transnacional.[...] Este proceso es de la mayor importancia porque obliga a las organizaciones a repensar sus funciones[...]Las organizaciones de evaluación y acreditación deberían constituirse en observatorios de los cambios y tendencias en la educación superior a nivel

Nobel o a la Medalla Fields; El Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) de España que evalúa alrededor de 15,000 universidades y aproximadamente 5,000 centros de investigación, uno de los criterios de clasificación de ese ranking es el número y el impacto de contenidos publicados en la web; el University Ranking by Academic Performance (URAP), considera entre sus criterios número de artículos publicados en revistas científicas y el total de citas recibidas por dichos; el QS World Ranking es la evaluación que hace el grupo Quacquarelli Symonds, el 50% de la calificación corresponde a reputación de la institución (40% académica y 10% de los empleadores), el 20% a citas bibliográficas, otro 20% a la proporción estudiante docente, y otro 10% a la proporción de internacionales(5% docentes y 5% estudiantes, extranjeros); también es reconocido el SIR World Report del grupo Csimago, que mide resultados de la investigación, colaboración internacional, impacto y tasa de publicaciones.

internacional, de manera que influyan de manera decisiva en las legislaciones y normas nacionales para su adaptación a d cambios (SEBASTIÁN, 2009, p. 4)

Finalmente, otro rasgo característico de las funciones de la universidad en el siglo XXI fue agregar a la función investigativa y al rol docente, la difusión y la extensión como ejes centrales que diferencien a la universidad de otras instituciones de educación superior.

1.8.4. La eliminación de la gratuidad: del sujeto de derecho al cliente

La educación como derecho humano se estableció en la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, allí se reconoce el derecho a la educación como derecho humano derivado de la dignidad e inherente a la persona humana. Este derecho tiene propósitos relacionados con la consecución de otros derechos, un primero propósito es el pleno desarrollo de la personalidad humana, otro propósito es favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre naciones y entre grupos étnicos o religiosos, y el tercer propósito de la educación como derecho es el mantenimiento de la paz. En esa misma línea esta también La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948).

La educación como derecho tiene un efecto vinculante con los Estados que hacen parte de la Organización de las Naciones Unidas y que adoptaron y ratificaron los instrumentos de derechos humanos. En primer lugar, implica que los Estados deben disponer de instrumentos y medios, y también deben generar los necesarios, para garantizar materialmente el cumplimiento del derecho a la educación bajo los principios de igualdad y no discriminación. Al mismo tiempo se trata de un derecho social y exigible al Estado. Sobre la educación superior, la Declaración establece que este derecho es igual para todos y en función de los respectivos méritos.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales PIDESC (1966), reitera la educación como un derecho humano; sobre las políticas de Estado, determina que la educación superior debe ser accesible para todos, sobre la

capacidad del individuo, a través de medios apropiados y con implantación progresiva de la gratuidad, lo cual supone que en ningún caso debe haber medidas regresivas al respecto de la gratuidad. En el *artículo 13 del PIDESC*, se determinaron las condiciones del derecho a la educación para todos sus niveles:

CUADRO 6 Condiciones para la Garantía del Derecho a la Educación de acuerdo con el PIDESC

Disponibilidad	Implica la existencia de instituciones y programas de educación en cantidad suficiente en el ámbito de los Estados. Requiere condiciones tales como dotación, idoneidad del personal y adecuación física, por ejemplo: baños para ambos sexos, agua potable, docentes idóneos y con salarios adecuados, materiales pedagógicos y otros propios del ejercicio educativo, bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, entre otros.
Accesibilidad	Se relaciona a las condiciones que permiten a la persona acceder a la educación, tales como una localización geográfica de acceso razonable, y a las condiciones socioeconómicas para poder interactuar en el proceso educativo.
Aceptabilidad	Tiene que ver con que los programas y métodos pedagógicos sean aceptables según las necesidades de la población
Adaptabilidad	Se refiere a la adaptación del sistema educativo y de las instituciones a las necesidades de las personas considerando sus contextos culturales y sociales, e inclusive sus necesidades especiales como en el caso de las personas en condición de discapacidad.

Fuente: Elaboración propia con base en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales PIDESC (1966) Artículo 13.

Por su parte, la Convención de Naciones Unidas para la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965) promulga igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color, o etnia, y el goce efectivo de todos los derechos incluyendo el derecho a la educación.

El Pacto de Costa Rica (1969) determina que cualquier violación a las obligaciones de un Estado Parte en materia de educación, puede ser objeto de demanda o petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, este Pacto contiene como anexo el Protocolo de San Salvador (1969) el cual reconoce la

educación superior como un derecho accesible y con implantación progresiva de la gratuidad.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), también promueve la igualdad en el acceso a la educación superior y la obtención de títulos en las instituciones de educación en todos los niveles y categorías.

El Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la Organización Mundial del Trabajo OIT (1989) señaló como relevante para los pueblos indígenas, el acceso en condiciones de igualdad a todos los niveles educativos.

La Convención internacional sobre los derechos del niño (1989), en su artículo 28, incluye a la población adolescente que está en muchos países *ad portas* del ingreso a la educación superior, y vincula al Estado con el criterio de progresividad, en tanto determina que el derecho a la educación de niños (y niñas) se ejerza progresivamente, en igualdad de condiciones y oportunidades, haciendo la educación superior accesible para todos.

En esa misma perspectiva también se promulgó La Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006), esta convención señala que los Estados deben asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso general a la educación superior, acceso a la formación profesional, a la educación para adultos y al aprendizaje durante toda su vida sin discriminación y en igualdad de condiciones con respecto a los demás.

El Protocolo Facultativo al PIDESC (2008), definió el derecho a la educación como exigible internacionalmente y vincula a los Estados a una responsabilidad internacional respecto a su garantía.

Siguiendo lo establecido en los diferentes instrumentos de Derechos Humanos, es claro que los Estados parte, tienen obligación vinculante, en la garantía del derecho a la educación superior, bajo los criterios de accesibilidad, disponibilidad, adaptabilidad, y aceptabilidad, sin discriminación, en igualdad de condiciones, y con

implementación progresiva de gratuidad; lo que supondría la base de un Estado Democrático.

Lo que se observa es que la mercantilización de la educación ha estado por encima del derecho a la educación, y que la implementación del neoliberalismo ha generado detrimento de las obligaciones estatales sobre el derecho a la educación superior. La gratuidad por ejemplo se ha desmontado a través de dos mecanismos, las becas y los créditos. La eliminación de la gratuidad de la educación universitaria y la sustitución de becas de estudio por préstamos fueron los instrumentos de la transformación de los estudiantes, de ciudadanos a consumidores (DE SOUSA SANTOS, 2006; MORA, 2016)

Sobre la base democrática, se puede observar que el crecimiento cuantitativo de la matrícula, no garantiza que la educación superior deje de ser elitista o que se democratice la educación “en cuanto a las oportunidades de acceso, permanencia y posibilidades de éxito para todos, en un pie de igualdad y en función de los méritos respectivos, tal como lo proclama la Declaración Universal de los Derechos Humanos” (TÜNNERMANN BERNHEIM , 2003, p. 94), y tampoco se satisface con el acceso a instituciones de baja calidad, por el contrario, las condiciones del mercado educativo suponen que al aumentar la oferta se ampliará la demanda a otro tipo de clientes, cubriendo por ejemplo población de otras edades.

Los clientes típicos de la universidad, apunta Hervé Carrier, ex-rector de la Universidad Gregoriana de Roma, ya no seguirán siendo los adolescentes y los adultos todavía jóvenes, sus clientes vendrán de todos los ámbitos de la población, y tendrán acceso, circularán por las aulas y participarán en la universidad Cuando esto ocurra la universidad se convertirá en la retorta de mezclas de las generaciones Lo que nos va en esto es enorme, y la experiencia es todavía inadecuada para permitir predicciones sobre las mutaciones que ocurrirán (TÜNNERMANN BERNHEIM , 2003, p. 128-129)

Lo que se genera no es una relación entre ciudadano y Estado, entre ciudadano y sistema educativo, sino que emergen una relación en el nivel de usuarios consumidores. (DE SOUSA SANTOS, 2006; MORA CORTÉS, 2016), a los que no necesariamente se le generaran los retornos económicos esperados, debido a la baja calidad educativa recibida o a las dificultades generadas por el endeudamiento. Para Mora Cortés (2016) la mercantilización llevaría al incremento de la oferta privada tanto

en el orden nacional como transnacional, convirtiendo a los aspirantes a ingresar en la educación superior y a sus familias en sujetos de crédito, y de haber pasado por ese proceso de crédito y obtener el título, pasarían a ser asalariados cognitivos³⁸, en donde tienen periodos largos de su vida laboral para pagar la deuda sin generarse el tan prometido retorno económico, siendo parte del engranaje de acumulación.

Información de la Asociación Panamericana de Instituciones de Crédito Educativo (2005) y Tellez & Rodríguez (2003), trabajando con datos hasta 1999, reportan 31 instituciones en 14 países de la región que otorgan préstamos educativos. Los recursos que moviliza anualmente (tomando en cuenta las últimas fechas disponibles, entre 1997-1999) se ubican alrededor de 400 millones de dólares (APICE, 2005), si se cuenta La Caixa Económica Federal de Brasil, que cubre más del 50% del total de todos los países. Le sigue ICETEX de Colombia con casi 60 millones de dólares, FUNDAYACUCHO de Venezuela con 30 millones de dólares.” (GARCÍA GUADILLA, 2007, p. 72)

El aumento en el número de matrículas en la educación terciaria, más que democratización supone lo que Mora Cortés (2016) denomina la expropiación del sujeto, es decir, “aquel que se ve excluido del libre acceso al conocimiento: no son solo aquellos que no pueden acceder a la educación, sino todos aquellos que se ven obligados a acceder al conocimiento a través de procedimientos mercantiles” (MORA CORTÉS, 2016, p. 32)

1.8.4.1. *La mutación del alma mater*

En la primera mitad del siglo XX, la misión de la universidad consistía en la generación de conocimientos que se expandieran a través de la investigación, se pretendía desarrollar el pensamiento, entrenar la inteligencia para la generación de conocimiento, así lo anunciaba el argentino Bernardo Houssay (1941), formar “a los más selectos por su cultura y su capacidad”, para que fuesen estos universitarios y profesionales, el fundamento de la sociedad, ejerciendo valores académicos como el respeto a la verdad y el servicio social. En aquella época se diferenciaba claramente entre el papel de una institución superior y las de otro tipo, especialmente en la función de generación de conocimiento a través de la investigación científica.

³⁸ Este término hace referencia a una educación superior basada en criterios de segmentación y jerarquización de saberes y salarios.

La elaboración de los nuevos conocimientos es por lo tanto la actividad más elevada y más genuina de la mente humana. La investigación es la función primera de la Universidad, ya que primero debe crearse incesantemente los conocimientos que luego han de enseñarse. [...] Los problemas a resolver son y seguirán siendo infinitos y corresponde su aclaración a la Universidad como centro superior del conocimiento. Por estas razones la investigación es la característica esencial que distingue a una facultad o escuela o instituto universitario. [...] Una institución que no investiga puede ser una escuela técnica o de arte u oficio pero no es verdaderamente Universidad aunque ostente ese título (HOUSSAY, 1941)

Houssay (1941), hace una crítica a la pedagogía basada en la memoria y convocaba a un ejercicio de permanente búsqueda de conocimientos con métodos cada vez más modernos, al estilo de las universidades alemanas y estadounidenses, su crítica iría más allá del tipo de instituciones, para él, la universidad tiene la obligación de instruir y formar personas con iniciativa, con capacidad de plantear problemas y resolverlos de manera acertada y científica.

Durante el siglo XX, por lo menos hasta los años ochenta, la representación de la universidad de América Latina, y especialmente en el imaginario de estudiantes y profesores universitarios, era la universidad como el espacio colectivo y centro cultural de cada nación, en dicho espacio se fortalecía la moral pública y el idealismo, era un espacio para formar personas con la capacidad de aportar intelectual y socialmente a la nación, esto a través de la filosofía, las ciencias, las artes, las profesiones y todo aquel acervo de interacción académica concentrada en la universidad y en los espacios académicos principalmente de las ciudades.

Otra característica de la universidad es el gran interés por desarrollar la 'universalidad de los conocimientos humanos', desde luego que en esta idea de universidad fue necesario contar con la infraestructura y dotación necesaria, tales como laboratorios, bibliotecas, auditorios, teatros, conservatorios, emisoras, editoriales, espacios comunes que incentiven el encuentro personal, la discusión y el desarrollo intelectual, espacios y tiempos para el trabajo personal y la reflexión académica, entre otros.

La universidad del siglo XX promovía creación y difusión de conocimiento a través no solo de los procesos de enseñanza-aprendizaje sino de la investigación

científica rigurosa y de las prácticas profesionales ‘extramurales’, también titulaba profesionales con capacidades, conocimientos y ética profesional, capaces de resolver problemas propios de su disciplina, todas estas cualidades encaminadas a resolver necesidades sociales, y a desarrollar a la nación; la búsqueda de la transformación social y la libertad intelectual era uno de los pilares del desarrollo de las ciencias en los regímenes democráticos, junto con la rigurosidad científica y el disciplinamiento académico. Por lo menos desde la concepción de la universidad pública, existía este propósito, lo cual está claramente diferenciado del mercado educativo terciario actual.

De acuerdo con Castañuela Sánchez (2016), actualmente no es tan evidente como antes el compromiso social de parte de los jóvenes estudiantes, no hay una identificación con las instituciones políticas ni con las costumbres de la sociedad actual, lo cual es preocupante para la democracia occidental; por el contrario lo que se observa es una tendencia individualista de los jóvenes contemporáneos, lo cual está relacionado directamente con la formación universitaria que actualmente requiere formar ciudadanos más comprometidos con la sociedad. (CASTAÑUELA SÁNCHEZ, 2016, p. 6) Este síntoma observado, da pistas sobre una posible mutación en la función de la universidad, es decir de una transición entre el interés por el desarrollo integral del conocimiento en pro de un proyecto cultural y de conocimiento para las naciones hacia una instrumentalización para la acumulación de capital, de acuerdo con Boaventura De Sousa Santos(2006), la universidad pasó a ser “creadora de condiciones para la competencia y para el éxito en el mercado, se transformó por sí misma gradualmente en un objeto de competencia, es decir, en un mercado” (DE SOUSA SANTOS, 2006, p. 31);

ha pasado de una visión humanística a una de productividad, ya no es el semillero para que los pueblos evolucionen a través del conocimiento y la ciencia. Ahora solo es el espacio donde los jóvenes se convierten en mano de obra, donde se legitima a las élites a través de la estratificación social. La universidad y los jóvenes ya no tienen alma.[...] La universidad se ha convertido en un gran aparato de estratificación social al elegir a los más talentosos de la sociedad para dirigirlos a los caminos de la productividad, para elevar el crecimiento económico (CASTAÑUELA SÁNCHEZ, 2016, p. 8)

Si antes la libertad académica era un pilar del desarrollo de la nación, actualmente “es vista como un obstáculo a la empresarialización de la universidad y a la responsabilidad de la universidad ante las empresas que pretenden sus servicios” (DE SOUSA SANTOS, 2006, p. 36). En esta dinámica, la universidad pública ha sido acusada de ser ‘reproductora de élites’, ‘partido de vanguardia de una clase intelectual’, como si el acceso al conocimiento fuese un asunto de clase, y como si no fueran las élites económicas las que han presionado hasta modificar la función y la estructura universitaria mutando su esencia, despojándola de *alma mater*; un claro ejemplo de ello es lo que Boaventura De Sousa Santos (2006) denominó la emergencia del conocimiento pluriuniversitario, el cual se concreta en las alianzas universidad-industria, “y por lo tanto, bajo la forma de conocimiento mercantil versus el conocimiento pluriuniversitario no mercantil en un ámbito más cooperativo entre instituciones y al servicio de grupos vulnerables y organizaciones sociales” (DE SOUSA SANTOS, 2006, p. 45).

La mutación consiste en pasar de una función social a una función netamente de productividad como fin; la solución de problemas para la transformación y el cambio social y de la nación, pasa a operar institucionalmente en un modelo empresarial, y el contenido un bien transable, muto hacia la mercantilización, se desnaturalizó.

1.8.4.2. *Los medios tecnológicos en la educación*

Como se ha mencionado brevemente en anteriores párrafos, la globalización y la implementación del neoliberalismo han generado modificaciones en las formas de intervención y abstención estatal frente a las políticas sociales. Ya lo explicaba Emanuel Castells (2001) a finales de la década del noventa en su obra *La Era de la Información: Economía, sociedad y Cultura*: “el control estatal sobre el espacio y el tiempo se ve superado cada vez más por los flujos globales de capital, bienes, servicios, tecnología, comunicación y poder” (CASTELLS, 2001, p. 287), no solo el neoliberalismo modificó al Estado, sino que los medios tecnológicos en medio de la globalización, también indujeron “otras reglas de juego que, en el contexto de las transformaciones sociales, culturales y políticas [...], afectan de forma importante a la sustancia de la política.” (CASTELLS, 2001, p. 343). La sustancia política no solamente se refiere a la organización y acción de los poderes públicos en el régimen

democrático, los procesos electorales, la opinión pública, la permanente disputa por posiciones de poder en la arena política, el ejercicio ciudadano en la democracia occidental; sino que también tiene relación con la configuración del sujeto que produce la tecnologización de casi todo en la sociedad actual, en el ámbito nacional.

El uso masivo de las máquinas de la tercera generación ha abierto, desde mediados del siglo XX, la posibilidad de establecer relaciones sociales a distancia que aceleran los procesos productivos e incluso crean otros a nivel global, justamente en cuanto tales máquinas operan una reducción de las distancias; pero esta expansión social de los instrumentos científicos y técnicos también ha patentado el fracaso del proyecto de la modernidad, ha vuelto irrisoria la tarea de realizar la libertad de todos los hombres en condiciones de igualdad, por cuanto señala el advenimiento de un régimen de dominación que tiende a desmembrar las formas institucionales a nivel local, convirtiéndolas en piezas de circuitos integrados según la política del monopolio, y opuestos según las leyes de la competencia, política y leyes homologables en el plano internacional (DIAGAMA BRICEÑO, 2005)

Hacia finales del siglo XVIII e inicios del siglo XIX, aquellos intelectuales con espíritu científico y académico, acudían a las instituciones educativas con el propósito de desarrollar conocimientos específicos, ganar posiciones en el orden social y gozar de cierta autonomía moral, política y ética; el propósito ético de la universidad es aportar a la sociedad. Como se mencionó antes, la universidad constituye un espacio privilegiado de reproducción cultural; más que un conjunto de edificaciones, la universidad es un escenario propicio para desarrollar el conocimiento a través de la investigación y la formación profesional, ejercicio que conlleva a desarrollar en los individuos y comunidades académicas ética, capacidades prácticas y cada vez más conocimiento, tal ejercicio de la universidad es propicio para resolver problemas y aportar a la sociedad. Sin embargo, la irrupción de nuevas tecnologías y su avance acelerado también incidió en la educación superior universitaria, tales tecnologías irrumpen casi actuando por sí mismas, como una reforma en los sub-sistemas de educación.

De acuerdo con Claudia Rocío Benítez Saza y Harvey Gómez Castillo (2015) desde mediados de la década del sesenta la escuela y los educadores han sufrido un bombardeo de “procesos novedosos provenientes del campo de saber de la tecnología: tecnología educativa, radio educativa, televisión educativa, informática educativa y, en las últimas dos décadas, la invasión provocada por las tecnologías de

la información y la comunicación (TIC)” (BENÍTEZ SAZA e GÓMEZ CASTILLO, 2015, p. 9). Tal bombardeo no solamente se dio en la escuela y en los educadores, sino en todo el sistema educativo y sus subsistemas en los países de América Latina.

Explican Benítez Saza y Gómez Castillo(2015), que desde la década del noventa se vienen incorporando Tecnologías de la Información y la Comunicación(TIC) a las prácticas educativas sin que sea completamente claro lo que implica en el campo de la educación, y que, al mismo tiempo parece que hay una asimilación naturalizada de estas; Benítez Saza y Gómez Castillo (2015), identifican que se ha instituido una alianza de dominación entre el capital financiero transnacional, la industria bélica y la tecnología de punta, y que en el marco de dicha alianza se han fomentado las modalidades educativas desarrolladas con TIC (BENÍTEZ SAZA e GÓMEZ CASTILLO, 2015, p. 23). Este bombardeo se puede observar en estrategias de programas y proyectos implementados en diferentes países, en los cuales hay dotación y alfabetización tecnológica³⁹, y en propuestas como la que se hizo en la primera década del milenio sobre el uso de Facebook como entorno abierto de aprendizaje⁴⁰. Iniciando el milenio se creó y expandió la plataforma de e-learning Moodle, esta plataforma se usó inicialmente en las universidades privadas; poco a poco los entornos de enseñanza-aprendizaje pasaron de ser físicos a ser virtuales y de colectivos a individuales (Entornos Personales de Aprendizaje EPL), algunos docentes pasaron de desarrollar su conocimiento y sus prácticas pedagógicas a actualizar y automatizar contenidos en las plataformas programadas y reprogramables.

Se le ha atribuido a las TIC aplicadas a la educación superior la omnipotencia de reducir los problemas de acceso, lo cual no es completamente verídico debido a que se requiere de accesos materiales como dispositivos, y otro tipo de recursos tecnológicos como software, redes suficientes y con calidad. Otra atribución que se le

³⁹ Por ejemplo: Campaña Nacional de Alfabetización Digital 2004-2006 en Argentina; One Laptop per Child del Instituto Tecnológico de Massachusetts; Computadores para Educar (Ministerio de Educación Nacional MEN y Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia, MINTIC); Programa Enciclomedia (México); *Alfabetización* informativa y digital para la inclusión social (Instituto Brasileño de Información en Ciencia y Tecnología -IBICT).

⁴⁰ Ver por ejemplo: Piscitelli, Adaime, y Binder. (2010). El proyecto facebook la posuniversidad. Sistemas operativos sociales y entornos abiertos al aprendizaje. Barcelona: Ariel, Fundación Telefónica.

ha dado a las TIC aplicadas a la educación superior es una condición casi universalista sobre la institucionalidad educativa, definiendo que, con el uso de TIC convergen metodologías y estrategias que remplazan y a la vez contienen lo que el aprendizaje presencial, semipresencial⁴¹, virtual⁴² y a distancia⁴³ pueden alcanzar.

En la educación a distancia, semipresencial virtual y abierta; la relación enseñanza-aprendizaje no requiere de la presencia física del estudiante en edificaciones (campus universitarios, laboratorios, morgues, consultorios, clínicas veterinarias, bibliotecas, auditorios, salones, salas estudiantiles, salas docentes, entre otros.); en algunos casos ese contacto con el estudiante, se reduce a trámites administrativos, reuniones esporádicas, tutorías o exámenes, esta forma de distribución de información académica, supone la existencia de materiales y algunos recursos tecnológicos que sustituyen la relación académica presencial y la producción de conocimientos.

Con respecto al papel de los docentes, la investigación de Benítez Saza y Gómez Castillo (2015), *Educador para la educación virtual: operario de la sociedad de la información y el conocimiento*, evidenció que las TIC se convierten en la condición *sine qua non* de la educación virtual, y que los discursos de agentes internacionales, sitúan a los educadores en la sociedad de la información y el conocimiento como operadores de las TIC que tienen la función de modular aprendizajes, es decir de facilitar rutas para desarrollar competencias. (BENÍTEZ SAZA e GÓMEZ CASTILLO, 2015)

Con respecto a los procesos de investigación que caracterizan a las universidades, se observa que también han sido modificados con el uso de TIC; de

⁴¹ Es una modalidad educativa que demanda un mínimo de horas de clases presenciales y el resto del tiempo se define como estudio independiente, periodo en el cual el estudiante cumplirá con las asignaciones encomendadas por el docente.

⁴² Unesco (1998) en la *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: Visión y acción*, define la educación virtual como “entornos de aprendizaje que constituyen una forma totalmente nueva, en relación con la tecnología educativa[...] un programa informático interactivo de carácter pedagógico que posee una capacidad de comunicación integrada.” (UNESCO,1998) En términos de implementación de la educación virtual, esta enmarca la utilización de las nuevas tecnologías para el aprendizaje. (UNESCO, 2002)

⁴³ De acuerdo con la Unesco(2002), La educación a distancia es el uso de técnicas pedagógicas, recursos y medios de comunicación específicos para facilitar el aprendizaje y la enseñanza entre alumnos y docentes que están separados por el tiempo o la distancia.

acuerdo con Ortega y Casillas (2014), se ha documentado que a medida que se incluyen más publicaciones en redes de bibliografía científica, cada vez se citan menos las fuentes recientes; y que al investigar en línea, hay tendencia a omitir fuentes poco citadas en internet e incluso se desechan fuentes que no estén en línea (ORTEGA e CASILLAS, 2014, p. 80); los autores explican también que en las investigaciones académicas cada vez se usan más fuentes en internet que fuentes físicas en las bibliotecas y que existen tendencias que muestran la privatización del conocimiento y la educación.

Es de anotar que, en América Latina, desde los noventa, hubo un aumento en la creación de proyectos relacionados con la educación no presencial y proyectos enfocados a desarrollar actividades relacionadas con la tecnología. García Guadilla (2007), evidencia que durante la década del noventa se produjo un crecimiento de proyectos de ciencia y tecnología en países como Brasil, México, Argentina, Chile, Venezuela y Colombia, Así como el desarrollo de algunas instituciones virtuales, entre ellos el Instituto Tecnológico de Altos Estudios, en Monterrey, México; la Universidad Virtual de Brasilia; Universidad Red (Argentina, Brasil, Gran Bretaña e Israel); Red de Información Iberoamericana RIBIE (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, México, Perú, Venezuela y España).

Con las características mencionadas anteriormente, se observa que cualquier capacidad movilizadora de la universidad pública en torno a la reproducción de la cultura y del conocimiento se ve modificada por el uso masivo de las máquinas de tercera generación y su implementación en las diferentes modalidades de enseñanza no presencial.

1.8.4.3. Financiación de la Universidad Pública

El financiamiento de los sistemas educativos en América Latina tiene que ver con “la organización institucional de cada país, de su propio sistema educativo, los recursos del sector público y la participación de la educación privada” (CETRÁNGOLO e CURCIO, 2017, p. 39). Entre las fuentes de financiamiento de la educación en los países de América Latina está la tributación; impuestos de los sistemas generales a

través de las asignaciones presupuestarias nacionales, provinciales o estatales (para el caso de países federales) y municipales. Según Alfredo Eric Calcagno (1997), también existen casos de tributación de sueldos y salarios de la industria manufacturera destinada a la educación terciaria (no necesariamente educación superior universitaria):

En Argentina se cobra el impuesto para la educación técnica (1% sobre la nómina de salarios de la industria manufacturera); en Colombia, el impuesto del 2% sobre las nóminas se destina al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); en Costa Rica las empresas que emplean más de 5 trabajadores pagan el 1% de la nómina para el Instituto Nacional de Aprendizaje; en el Perú, el 1,5% va al Servicio Nacional de Aprendizaje y Trabajo Industrial (SENATI); en Venezuela se cobra un impuesto del 2% a las empresas con más de 5 trabajadores, destinado al Instituto Nacional de Cooperación Educativa. En otros países, como Bolivia, Brasil, Ecuador, Panamá, Paraguay y Perú, se cobran diversos tipos de impuestos que se aplican a la educación. En Guatemala existe un impuesto a los médicos, que se dirige a la Facultad de Medicina de la Universidad de San Carlos (CALCAGNO, 1997, p. On-line)

En países como Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, y Venezuela, durante los noventa fue muy utilizado el tratamiento especial en el impuesto a la renta, el cual permitió deducciones o créditos tributarios para los gastos en educación, esto benefició especialmente a los grupos poblacionales con mayores ingresos (CALCAGNO, 1997).

De cara a la asignación de recursos de las instituciones de educación superior públicas en América Latina, Casanova Cediell, Díaz Barriga, et al. (2000) identifican cuatro formas de asignación: 1) financiamiento por aplicación de fórmulas, 2) tendencia histórica del financiamiento, 3) incentivos de inducción al cambio y 4) prioridad en las áreas de mayor relevancia en las necesidades sociales y económicas de la nación.

CUADRO 7. Formas de asignación de recursos de las instituciones de educación superior

Formas de asignación	Características
Aplicación de formulas	Propio de organismos internacionales Supone eficiencia, transparencia y racionalidad de los recursos Otorgamiento de recursos por alumno inscrito en el que el indicador es el número de matriculados. Variantes de la asignación que pueden aplicarse: valor concedido a la disciplina estudiada, dedicación del estudiante (total-parcial), número de graduados, resultado de exámenes de admisión.
Tendencia histórica de financiamiento /Presupuestos negociados.	Depende de la capacidad de negociación/presión política de negociación de la institución. No existe normatividad consciente de la asignación, el criterio es la capacidad política o la presión. Se acepta la tendencia de incremento histórico, es decir aumentar con relación a los periodos anteriores (incrementalista) El indicador para el incremento es el porcentaje del PIB.
Incentivos de inducción al cambio / de recompensa o premio	Parte del presupuesto es obtenido por las instituciones por concursos fundados en la evaluación. Los resultados de la evaluación son el acceso a la asignación de recursos Diferentes modalidades de otorgamiento del financiamiento por contratos con organismos financieros: a) presupuestos a todas las IES que cumplan requisitos preestablecidos, b) competición por un monto específico y c) contratos de ofertas particulares. Corresponde a la búsqueda de ingresos adicionales por parte de las IES Algunos indicadores o criterios para esta forma de financiación son: calidad de los programas, número de estudiantes matriculados, eficiencia, planta docente, resultados de alumnos incluyendo exámenes nacionales, líneas de investigación, etc.
Prioridad en las áreas de mayor relevancia en las necesidades sociales y económicas de la nación	Se considera la relevancia de contingencias nacionales para la asignación

Fuente: elaboración propia con base en Casanova Cediell, Díaz Barriga, et al. (2000)

Según García Guadilla (2007), el modelo de financiación predominante en América Latina y el Caribe es el 'histórico-negociado', basado en el incremento anual de presupuestos anteriores, en este modelo; además de las transferencias presupuestales automáticas, en algunos casos, se usan mecanismos suplementarios, entre ellos la asignación de recursos públicos adicionales; recursos de origen privado, tales como los aranceles de matrícula, las donaciones, o los contratos de venta de

servicios⁴⁴; y la obtención de recursos vía cooperación internacional (GARCÍA GUADILLA, 2007, p. 67).

Con lo anterior se podría decir que la forma de asignación no corresponde a un solo modelo para los países del continente. Existe en América Latina también el sistema de incentivos financieros, que consiste en que las instituciones de educación superior obtienen recursos adicionales a partir de investigación y publicaciones, inventos, patentes e innovaciones; el pago de matrículas hace parte de la financiación de universidades públicas en algunos países de la región donde la educación superior opera sin gratuidad, es el caso de México, Perú, Guatemala, Chile, Colombia, Costa Rica y Bolivia (GARCÍA GUADILLA, 2007, p. 69).

Con respecto a la asignación de recursos públicos con relación al porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), en la tabla 5 se puede observar que entre el 2013 y el 2018 el PIB aumento en todos los países, a excepción de Argentina que en 2018 presento una disminución con respecto al año anterior (-11449,7 millones de dólares). En contraste, los incrementos en porcentaje del PIB destinado al sector Educación en la mayoría de los países de la región presentan una mínima variación porcentual, inclusive países como Guatemala, Ecuador, Guyana, y Honduras, presentan variaciones negativas.

Para el caso de Colombia en el 2013 el porcentaje del PIB en gasto público estaba alrededor de 4,9% cinco años después disminuye en - 0,3 puntos porcentuales, tendiendo a disminuir entre 2013 y 2018, aun cuando el PIB aumentó en 48.152,5 millones de dólares en el mismo periodo.

Otros países han presentado entre un año y otro, mayores variaciones porcentuales del PIB como gasto en educación, sin embargo, no es muy notorio el aumento del porcentaje, es el caso de Argentina, Guatemala y Guyana. En el caso de Argentina en 2018 disminuyó el PIB y se desconoce el gasto (%PIB) para ese año en educación.

⁴⁴ Por ejemplo, los cursos de postgrado, cursos preparatorios, cursos vacacionales y otros servicios de los programas de extensión

México y Perú presentan variaciones de aumento o disminución no consecutivas en la inversión del sector educación como porcentaje del PIB, siendo notorio el aumento en 2017 con relación al 2013; para los dos países el incremento del PIB en 2017 también fue significativo, sin embargo, no se cuenta con el dato de gasto de México, y el gasto de Perú es similar al del año 2015. Brasil presenta aumento en el porcentaje del gasto en educación (% PIB) entre 2013 y 2015, el incremento en el PIB no fue significativo entre 2013 y 2014, y entre 2015 y 2018 hay variaciones más hacia la disminución que hacia el incremento del PIB, pasando de \$2'411.083,2 millones de dólares en 2013 a 2'320.823,1 en 2018, es de aclarar que Unesco (2020) no cuenta con datos de Brasil sobre el gasto en Educación (% PIB) entre 2016 y 2018.

Tabla 3 . Gasto público en educación como porcentaje del PIB (%) tomando como referencia el PIB a precios constantes en millones de dólares

Países de América Latina y el Caribe	2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	PIB	% PIB	PIB	% PIB	PIB	% PIB	PIB	% PIB	PIB	% PIB	PIB	% PIB
Argentina	458216,0	5,43	446702,8	5,36	458902,9	5,77	449356,2	5,54	461347,7	5,46	449898,0	..
Brasil	2411083,2	5,83	2423234,0	5,94	2337311,8	6,24	2260743,4	..	2290650,1	..	2320823,1	..
Chile	254104,6	4,52	258594,0	4,73	264551,4	4,87	268970,9	5,34	272411,5	5,40	283375,1	..
Colombia	333732,5	4,88	349512,4	4,62	359843,8	4,47	367355,1	4,47	372319,3	4,53	381885,0	4,50
Costa Rica	41663,0	6,84	43127,5	6,86	44693,8	7	46591,5	7	48174,3	7,35	49443,2	7,02
Ecuador	83181,8	5	86333,4	5,26	86418,8	4,99	85359,0	..	87380,6	..	88584,0	..
El Salvador	20131,0	3,8	20474,9	3,82	20966,3	3,9	21492,5	3,8	21988,0	3,73	22545,0	3,6
Guatemala	45247,2	2,84	47258,0	2,94	49191,9	2,95	50508,5	2,83	52025,0	2,79	53614,8	2,92
Guyana	2643,8	..	2746,9	5,84	2830,8	5,21	2925,8	6	2989,1	6,23	3111,7	5,88
Haiti	7590,9	..	7804,2	3	7898,7	3,15	8013,4	2,44	8107,5	2,68	8227,8	2,78
Honduras	17604,0	5,87	18142,4	7	18839,1	6,41	19572,5	..	20509,6	..	21277,8	6,08
México	1151876,8	4,69	1184179,4	5,26	1223115,1	5,23	1258714,4	4,9	1285375,1	..	1312830,1	..
Nicaragua	10405,4	..	10903,3	4	11425,8	4	11947,2	4,08	12505,8	4,33	12028,6	..
Paraguay	30621,0	..	32109,4	..	33098,5	..	34526,0	3,43	36236,3	..	37452,5	..
Perú	176236,9	3,29	180435,1	3,69	186303,3	3,9	193668,5	3,81	198546,7	3,93	206442,8	3,71
Uruguay	45897,2	..	47383,7	..	47559,3	..	48363,0	4,75	49616,2	4,84	50420,1	..

Fuente: Elaboración propia basada en los datos de Unesco Institute for Statistics, Database: Government expenditure on education as a percentage of GDP (%), datos consultados 6 de junio de 2020; y CEPALSTAT Producto Interno Bruto Total Anual a precios constantes en dólares, datos consultados 7 de junio de 2020. (CEPAL, 2020)

*El porcentaje corresponde al gasto público del sector educación (global). La base de datos UIS no reporta datos de varios países de América Latina por lo cual solo se toman los países con datos más completos en el periodo disponible.

Si bien los datos no permiten evidenciar la incidencia directa sobre la educación superior en los países de América Latina, si se observa que en los últimos años las variaciones no son iguales para todos los países y sería necesario abordar cada caso en particular para saber exactamente qué causa la decisión de disminución o de aumento, analizar los temas de negociación política, incentivos, aplicación de fórmulas, etc. Una hipótesis en materia de política pública, que podría analizar la incidencia en la toma de decisiones y adopción de modelos de financiación, que además han venido presentando, discutiendo y desarrollando diversos autores, tiene que ver con la implementación de políticas neoliberales, algunos de estos autores, ya han sido citados en este texto (Juárez y Comboni, 1997; Hobsbawm, 1998; Huerta Moreno, 2005; De Sousa Santos, 1998, 2006; Vargas Hernández, 2007; Del Valle, 2018; entre otros).

Siguiendo a Casanova Cediél, Díaz Barriga, et al. (2000) existen varios enfoques sobre el financiamiento de la educación superior y estudiar este asunto requiere de profundización y rigurosidad; aunque no es el alcance de este estudio, vale la pena reconocer algunas características para entender el contexto de transformación de la universidad pública. Casanova Cediél, Díaz Barriga, et al. (2000), identifican que hay una perspectiva de análisis sobre el tema del financiamiento que se ha tornado tendencia entre muchos autores, se trata del enfoque que ve el asunto, como un problema meramente económico⁴⁵. Sobre este enfoque, los autores señalan que se requiere de una perspectiva histórico social que comprenda la realidad de los países de la región y que se requieren mecanismos de financiación que no estén desligados de las necesidades de desarrollo social, con capacidad de promover la equidad y la justicia social. (CASANOVA CEDIEL, DÍAZ BARRIGA, et al., 2000, p. 155).

El Libro *Diversidad y convergencia: estrategias de financiamiento, gestión y reforma de la educación superior* de la Serie Pensamiento Universitario (2000), da

⁴⁵ Esto se puede observar en documentos que promueven la diversificación y alientan el crecimiento de oferta-demanda del mercado educativo, y en aquellos textos que señalan a las universidades públicas como: instituciones tradicionales, monopolio, instituciones con modelos atrasados con respecto a la modernización que requiere el mercado y la sociedad. Esto se puede leer en algunas publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe Cepal, por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura Unesco; el Banco Interamericano para el Desarrollo BID, y el Banco Mundial. Ver por ejemplo: Avitabile, Botero Álvarez, et al., 2017; Bricl y Bruner, 2000; Cajiao, 2017; UNESCO, 1998.

cuenta de algunas de las transformaciones ocurridas desde la década del noventa con respecto a la financiación de la universidad pública y su gestión, entre ello, la redefinición de los procesos de gestión de las instituciones de educación superior en la región, caracterizadas por complejas formas de supervisión estatal e integración de mecanismos de mercado para la toma de decisiones institucionales y también las tensiones en la jerarquización de la toma de decisiones cada vez más verticales, lo cual riñe con la autonomía universitaria y los consensos colectivos propios del alma mater. De otro lado, se evidencia la reducción del gasto público en las instituciones públicas de educación superior, acompañada de propuestas de libre mercado educativo. (CASANOVA CEDIEL, DÍAZ BARRIGA , et al., 2000)

Con la implementación del neoliberalismo, hubo una serie de restricciones en la inversión pública, generando grandes dificultades para la educación superior pública. Un elemento central se refiere a las restricciones sustentadas en la implementación de lineamientos de política pública emitidas por organismos multilaterales, supranacionales y de cooperación internacional como los del Banco Mundial. Por ejemplo, en el documento del Banco Mundial denominado *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia (1995)*, se arguye que la función del gobierno en la educación superior en los países de desarrollo excede lo que se considera económicamente eficiente (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 10), al respecto, el texto expresa que es necesario hacer cambios profundos en los sistemas educativos y en las instituciones de educación superior, proponiendo expandir las funciones del sector privado y tendiendo a disminuir la intervención estatal, trasladando su rol hacia la promoción de políticas favorables para las instituciones de educación superior públicas y privadas, propone mayor apoyo en los incentivos y mecanismos orientados al mercado para aplicar las políticas de educación superior y mayor autonomía administrativa de las instituciones públicas.

En los casos en que se requiera corregir las distorsiones del mercado laboral y de las matrículas, los gobiernos hacen bien en recurrir a los incentivos para los estudiantes, como becas y préstamos, y en los procedimientos de asignación de recursos, en lugar de emitir directrices a las instituciones con respecto al número de estudiantes que pueden admitir [...] Los gobiernos pueden acreditar a las propias instituciones de enseñanza superior -aunque esto puede exigir muchos de los recursos- o permitir que instituciones privadas de acreditación y asociaciones profesionales desempeñen esta función.[...] La descentralización de todas las funciones administrativas claves (entre ellas las atribuciones para fijar derechos de matrícula, contratar y

despedir personal, y utilizar asignaciones presupuestarias en forma flexible en las distintas categorías de gastos), asignándolas a las propias instituciones de enseñanza superior es una condición *sine qua non* para el éxito de las reformas, sobre todo en lo relacionado con la diversificación del financiamiento y la utilización más eficiente de los recursos.[...] es necesario que las instituciones de nivel postsecundario sean responsables de su desempeño académico y administrativo. Esto requiere criterios de evaluación y capacidad de fiscalización más complejos que los que la mayoría de los gobiernos disponen en la actualidad. (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 12)

De acuerdo con Casanova Cediél, Díaz Barriga, et al. (2000), algunas de las propuestas del Banco Mundial, tienen que ver con la implementación de sistemas de gestión gerencial en términos de eficiencia (interna y externa), en donde alcanzar la eficiencia interna requiere usar sistemas de información gerencial a través de los cuales sea posible conocer y administrar el flujo de estudiantes y de recursos para evaluar costos y productividad, “introducir criterios de desempeño de los programas y entrenar a los administradores universitarios” (CASANOVA CEDIEL, DÍAZ BARRIGA, et al., 2000, p. 164). Los autores analizan los lineamientos de política propuestos por el Banco Mundial, identificando que estos: 1) incluyen modificaciones a los marcos jurídicos y de planificación, así como fiscalización de las instituciones; 2) colocan la intervención estatal en función de reorientación del mercado e independencia fiscal y 3) suponen mayor autonomía administrativa y mayor responsabilidad de parte de las universidades públicas.

Según Del Valle(2018), las reformas a la educación superior desde la década del noventa se hicieron argumentando hipertrofia burocrática y corporativa de las universidades, determinando que había altos costos, lo cual justificó en su momento, que la acción gubernamental redujera el gasto público y, como consecuencia se diera apertura de la educación a la operación empresarial privada, posicionando “al mercado como principal regulador del sector educativo, convirtiendo a la universidad en un bien que, siendo público, no tenía que estar asegurado por el Estado” (DEL VALLE, 2018, p. 37). Varias medidas neoliberales condujeron a que el acceso a la educación se diera más por el consumo que por la garantía del derecho y a que la educación -como se dijo en párrafos anteriores- se mercantilizara subyugando al sector público y favoreciendo al sector privado.

Este proceso acompañó al conjunto de objetivos tendientes a la reducción del Estado en el marco del plan de reformas neoliberales,

que trajo como consecuencia necesaria la reducción de la provisión de una gran cantidad de bienes públicos (salud, seguridad social, cultura) que pasaron a ser regulados como bienes privados intercambiables en el mercado. Con todo, durante estos años la universidad se convierte en un servicio al que se tiene acceso, no ya por vía de la ciudadanía, sino por la vía del consumo, expandiendo el sector privado en detrimento del sistema público. (DEL VALLE, 2018)

Como se ha mencionado, no es posible caracterizar en los países de América Latina una uniformidad de financiamiento, ni un solo tipo de asignación de recursos, más bien se identifican elementos de varios tipos de asignación que al mismo tiempo están vinculados con las reformas hechas a la universidad pública. Un ejemplo es la evaluación y la acreditación institucional como elemento reformista de los sistemas de educación superior, lo cual está relacionado directamente con el financiamiento. De acuerdo con Carmen García Guadilla (2007), la implantación de sistemas de evaluación y acreditación institucional fue central en las reformas, “tanto, que algunos analistas no vacilan en considerar la década de los noventa en la educación superior regional como la ‘década de la evaluación’” (GARCÍA GUADILLA, 2007, p. 50). Según la autora entre la década del noventa y la primera década del siglo XXI, en varios países de América latina se implementaron sistemas nacionales de evaluación y/o acreditación, es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, Costa Rica y México; y dentro del grupo de países, la mayoría priorizó la implementación de evaluación (Argentina, Bolivia, Brasil, México, Costa Rica y Cuba) mientras que Chile y Colombia priorizaron la acreditación, para los casos de Chile, Argentina, Brasil y Colombia la creación de los sistemas implicó cambio de las leyes de educación. (GARCÍA GUADILLA, 2007, p. 62); tanto los sistemas de evaluación como de acreditación, regularon la financiación de la universidad pública con base en resultados. Al respecto desde mediados de los noventa, el Banco Mundial (1995, p. 41) había determinado que aquellas políticas que se encaminaran a fomentar la enseñanza superior privada, implicarían establecer mecanismos de acreditación y de evaluación de programas. En esa misma lógica, la propuesta del Banco Mundial (1995) fue diversificar el financiamiento de las instituciones estatales y generar ‘incentivos’ de acuerdo con el desempeño de las instituciones, así, las reformas requeridas según el Banco Mundial(1995) incluyen: la movilización de más fondos privados para la enseñanza superior en instituciones estatales, créditos a los estudiantes calificados que no pueden seguir estudios superiores debido a los bajos o insuficientes ingresos de las familias y eliminar los subsidios; y especialmente

fomentar eficiencia en la asignación y utilización de recursos fiscales entre y dentro de las instituciones estatales (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 44-47)

La movilización de fondos privados, tiene que ver con que los estudiantes paguen, con la reducción del tiempo de los programas, con que los exalumnos y las industrias hagan donaciones para que las instituciones recauden fondos; con la realización de otras actividades institucionales que permitan captar recursos y administrarlos y, con la implementación de medidas económicas gubernamentales que, al intervenir a través de mandatos, generen ingresos económicos para promover el mercado educativo.

Es posible establecer sistemas de participación en los costos mediante el cobro de derechos de matrícula en las instituciones públicas y la eliminación de los subsidios para los gastos no relacionados con la instrucción. Los gobiernos pueden permitir a las instituciones públicas que fijen sus derechos de matrícula y otros cargos sin ninguna interferencia, y centrarse en proporcionar a los posibles estudiantes información objetiva sobre la calidad de las instituciones. Los países pueden también eliminar todos los subsidios para gastos distintos de la instrucción, como la vivienda y las comidas. [...] Una segunda estrategia para diversificar la base financiera de la enseñanza superior estatal es la movilización de donaciones de ex alumnos y de la industria privada. Estas contribuciones, que son básicamente regalos hechos a las universidades, pueden adoptar varias formas, entre ellas fondos para la construcción de nuevas instalaciones o la institución de cátedras, la donación de equipo científico, libros y obras de arte o el suministro de becas para estudiantes necesitados. (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 45-46)

Con respecto a las actividades de financiación, el Banco Mundial(1995) propuso que las contrapartidas de los gobiernos se vincularan a fuentes externas de financiación y que la universidad pública se autofinanciara a través de actividades como cursos o contratos de investigación con externos a la institución; con estas medidas las universidades no tendrían la misión de desarrollar el conocimiento y la ciencia para servir a la sociedad, sino que tendrían que preocuparse por ofertar productos para el consumo (fuentes externas) que les permitiesen obtener recursos que los Estados ya no proveerían, las actividades de investigación ya no estarían al servicio del desarrollo del conocimiento y la sociedad, sino que serían un mecanismo de financiamiento en el que el conocimiento se instrumentaliza para la producción de bienes y servicios en el mercado.

Entre los incentivos cabría incluir el otorgamiento de fondos de contrapartida del gobierno vinculados a los obtenidos de fuentes externas, o la inclusión de los ingresos generados de fuentes externas como elemento positivo en las fórmulas de financiación. Los cursos de capacitación breves y los contratos de investigación son algunas de las maneras como las instituciones de enseñanza superior pueden generar ingresos. [...] Los cursos breves para empresas o particulares, organizados para complementar la enseñanza regular y las actividades de investigación, pueden generar ingresos considerables. Además, pueden proporcionar ingresos adicionales al personal, generar más ingresos a las universidades y proporcionar a la economía conocimientos pertinentes relacionados con el mercado. [...] Los contratos de investigación pueden incluir servicios comerciales y estudios económicos para los gobiernos y la industria privada, además de investigaciones científicas y tecnológicas aplicadas. Se utilizan con frecuencia estructuras jurídicas y administrativas separadas para asegurar la prestación eficiente de los servicios. (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 48-49)

En resumen, los procesos de financiación de las universidades públicas se corresponden con las características institucionales y régimen político de cada país, lo cual incluye el diseño institucional de los sistemas educativos. La financiación de la educación superior universitaria se ve afectada por el orden fiscal y la distribución presupuestal de acuerdo con el modelo económico implementado por cada Estado y gobierno, los acuerdos económicos pactados internacionalmente, así como por las medidas de las entidades territoriales según la estructura político administrativa de cada país, con lo cual es complejo señalar alguna tendencia generalizada que englobe toda América Latina, en ese caso tendría mayor sensatez y rigurosidad académica hacer estudios a profundidad por países y en periodos específicos, que luego puedan generar estudios de política pública comparada.

El indicador gasto público en educación como porcentaje del PIB, es concordante con los modelos de tendencia histórica de financiamiento o presupuestos negociados, sin embargo tomar solamente los datos generales de gasto público, no permite conocer causalidad, vinculación o relación con la implementación de las políticas públicas de educación superior; desde luego que sí es un dato a considerar en el análisis, pero por sí solo no permitiría una explicación rigurosa de los procesos de política pública de educación superior.

García Guadilla (2007) describe que hay un predominio en el uso del histórico-negociado, sin embargo se puede identificar que no hay un único modelo de financiación en los países de América Latina, especialmente desde la década del

ochenta cuando se empezaron a tomar medidas de reducción del Estado, apertura económica y libre mercado global; los años noventa fueron relevantes también pues fue allí donde los lineamientos de política pública emitidos por el Banco Mundial fueron más directos y propugnaron por la diversificación de la financiación e incidieron en las reformas de los sistemas de educación superior y en las universidades públicas, lineamientos que aun en lo que va del siglo XXI siguen siendo evidentes, lo cual es observable cuando las universidades públicas están en la encrucijada entre ser instituciones que buscaban la garantía del derecho a la educación, el servicio a la sociedad y el desarrollo del conocimiento, y ser instituciones con la presión por financiarse, con la obligación de responder a los requerimientos de la evaluación para obtener recursos, la tarea de producir productos de consumo y realizar investigaciones que responden a los intereses y requerimientos de los financiadores. De acuerdo con Patiño (2014), la agenda pública a manera de recetario regional contempló:

cobro de servicios como forma de captación de ahorro privado para completar las necesidades de financiamiento del sistema; limitación de la matrícula en el sector público; implantación de mecanismos de evaluación de la calidad de la educación y de la producción científica; asociación de financiamiento con la definición de metas, con alguna forma de evaluación de desempeño o con ambas; y descentralización del sistema con simplificación de los controles burocráticos y concesión de mayor autonomía administrativa a las instituciones (PATIÑO, 2014, p.23)

El documento *Cómo acelerar el crecimiento económico y fortalecer la clase media américa latina* (2020) publicado recientemente por el Banco Interamericano de Desarrollo BID, plantea que el financiamiento de la educación superior requiere esfuerzos conjuntos entre los gobiernos y las familias, señala además que la expansión de matrícula se debe al esfuerzo de los hogares: “en 2017 los hogares destinaron al menos un 20% del ingreso per cápita para financiar estudios superiores. Se trata de un monto significativamente mayor que el que invierten en la escuela primaria y secundaria” (DE LA CRUZ, MANZANO e LOTERSZPIL , 2020, p. 211); la propuesta de este documento publicado por el BID, es que la ampliación del sector de educación terciaria se haga a través de costos compartidos promoviendo cada vez más mayor participación de las familias en dichos costos; además, se plantea que “un sistema de educación superior con una oferta más diversa, y posiblemente mejor

diseñada, puede ser un elemento clave para la consolidación de la clase media” (DE LA CRUZ, MANZANO e LOTERSZPIL , 2020, p. 213).

Las propuestas sobre financiación de la educación superior pública, hechas en el mencionado documento consisten en: promover fondos concursables; implementar contratos por desempeño; implementar el subsidio a la demanda a través de becas con criterios de mérito; y créditos a los estudiantes y sus familias con la característica de implementar “préstamos contingentes al ingreso, cuyas cuotas de pago suben y bajan de forma automática en función de los ingresos del prestatario” (DE LA CRUZ, MANZANO e LOTERSZPIL , 2020, p. 230).

Como se observa, las propuestas actuales del documento publicado por el BID (2020) son muy similares a las de hace unos veinticinco años del Banco Mundial (1995): diversificación, expansión de matrícula y subsidio a la demanda, acceso por méritos, créditos, autofinanciamiento de la universidad pública, asignación de recursos por competencia y evaluación; es de anotar que la propuesta del documento recientemente publicado tiene la intención de promover la expansión de matrícula para la clase media, no se evidencia allí ninguna propuesta relacionada con acciones afirmativas, inclusión social, o reducción de desigualdades en el acceso para la población más pobre.

1.8.4.4. La mutación del derecho al bien público

La noción de bien público en rigor, implica la universalización de la educación y supone la obligatoriedad del Estado para garantizarla, eso significa que como bien público(puro) debe ser disponible en la misma cantidad y calidad para todos. No empero, enunciar la educación como bien, sugiere su existencia más en el mercado educativo que en la garantía del derecho a la educación, esto es porque los bienes en el mercado diferencian la provisión de la producción, la provisión del bien se determina en este caso por el origen de los recursos, es decir la educación superior en el mercado educativo, puede tener origen de recursos públicos, privados o mixtos; mientras que la producción emula la educación a un producto consumible. De acuerdo con Calcagno (1997), la educación es un eje del modelo social de economía mixta, explica el autor que se procura afirmar el derecho a la educación y la cultura como un bien en sí mismo, y a la vez, “se preconiza un desarrollo económico autónomo, que

se basa en una producción intensiva de «materia gris», y que requiere la realización de investigación básica y aplicada” (CALCAGNO, 1997, p. On-line)

En este modelo de economía mixta parece ser compatible la idea de que el aumento de la matrícula daba cuenta del desmonte de la educación elitista o una mayor democratización de la educación superior. Lo que se observa es que a medida que se implementan las medidas de diversificación de la financiación de la educación superior pública y se mercantiliza, se abre una puerta de competitividad en el mercado educativo, en el que entra el sector privado expandido con otro tipo de provisión. Tünnermann Bernheim (2003) describe como característica de la educación superior en América Latina para el siglo XXI, la expansión del sector privado, señala que iniciando el siglo “los países con mayor proporción de matrícula privada eran Brasil, Colombia y Chile, y los que reportaban mayor proporción de instituciones de educación superior pública eran México, Venezuela y Argentina” (TÜNNERMANN BERNHEIM , 2003, p. 93)

Como se describió en el apartado *La eliminación de la gratuidad: del sujeto de derecho al sujeto expropiado*, en este mismo documento, la educación como derecho es vinculante con los Estados, lo cual implicaría políticas públicas con criterios de accesibilidad, disponibilidad, adaptabilidad, y aceptabilidad; en igualdad de condiciones, sin discriminación, de manera universal (aun cuando esa sea una meta progresiva) y con implementación progresiva de gratuidad; estas condiciones suponen la base de un Estado democrático; pasar de esta concepción de derecho a la mercantilización de la educación, es una mutación que se observa en el cambio de las relaciones entre el Estado y la ciudadanía, y por lo tanto en el carácter fundante del Estado de Derecho. en el campo del mercado educativo la relación que emerge es al nivel de usuarios consumidores, tal y como lo explicó De Sousa Santos (2006).

Entender la educación superior en términos de bien público (especialmente de bien impuro) con la provisión en un modelo de economía mixta, supone que la mercantilización lleve a una mutación en la que los aspirantes y sus familias como ciudadanos mutan hacia consumidores del producto, clientes de servicios educativos y clientes de crédito educativo.

2. ASPECTOS METODOLÓGICOS DE INVESTIGACIÓN

Este capítulo describe elementos metodológicos generales relacionados con la elección del caso, los instrumentos de recolección de datos y explica de manera general en que consiste el proceso de análisis de datos para la construcción de información.

Esta investigación está de acuerdo con Peter (2008) y Keman (2008) en que las teorías y métodos deben ser consecuentes entre sí, y que las teorías soportan el método, por lo mismo es incierto que una sola teoría y único método lineal o estrictamente positivista, pueda dar respuesta a todas las preguntas de investigación. Por otro lado, también son concordantes las reflexiones de Sartori (2004), cuando expresa que métodos de la Ciencia Política (particularmente la CP de los EEUU), carece de un "método de logos" y que el "cuantitativismo" llevó a un camino de falsa precisión o irrelevancia precisa, y que, al no confrontar la relación entre teoría y práctica se crea una ciencia inútil. " Que las diferencias sean cuantitativas o cualitativas, de grado o de especie, es un asunto de tratamiento lógico y, por tanto, un asunto de decidir cuál manejo es apropiado para qué propósito " (SARTORI, 2004, p. 13)

Con el anterior postulado, esta investigación es un estudio cualitativo que analiza la política pública entendida en sí misma como un proceso. El alcance de investigación va desde el diseño metodológico; la adopción y adaptación de los instrumentos; la recolección e interpretación de datos cualitativos y cuantitativos; pasando por la construcción y sistematización de información, la formulación de categorías de análisis previos a la investigación y la identificación de categorías emergentes; y va hasta la argumentación teórica y elaboración del documento final de la investigación. Se entiende que una categoría reúne cuatro dimensiones: la epistemológica (categoría como concepto previo), la clasificatoria (categoría como agregado), la jerárquica u ordinal (categoría como lugar en una ordenación) y la valorativa (como valor individual). (ESTEBAN, 2014, p. 140)

Este estudio aborda las trayectorias de la política pública como los lugares en que transita y gravita el fenómeno y su relación con los referenciales en los que se

configura, donde se indagará por el devenir del problema público y la intervención del mismo, lo anterior respondiendo a las preguntas ¿cómo se configura la trayectoria de problema público de acceso a la educación superior universitaria en Colombia entre 2014 y 2018? ¿cuál es la intervención sobre el problema público configurado en el marco de política pública de acceso a la educación superior universitaria en Colombia entre 2014 y 2018?

La configuración del problema público supone dispersión, y aunque en la indagación se pretende hallar rasgos característicos de la trayectoria en una delimitación temporal (un periodo de gobierno de cuatro años) no implica que la trayectoria sea un espacio de tiempo en el que se hagan mediciones paramétricas de programática o de trazabilidad jurídica bajo condiciones temporales lineales. La dispersión consiste en la identificación de momentos y contextos específicos que permiten interpretar la configuración del problema público y las formas que este adquiere, por ejemplo, cual es el contenido de los textos y cuáles son las condiciones contextuales que lo hacen relevante, porque un discurso puede ganar más legitimidad o trascendencia frente a otro.

La trayectoria de configuración del problema público de acceso a la educación superior universitaria en Colombia (2014-2018), implica reconocer y comprender lógicas de relevancia, lógicas de cambio o permanencia institucional, lógicas de configuración de públicos, entre otros elementos.

El tipo de investigación está determinado por las fuentes de datos, la forma en que son recolectados y la forma de análisis que va a construir la información. Por un lado, la investigación es documental y de tipo evolutivo, pues se basa en la revisión documental del tema para conocer el estado de la cuestión, analizando cambios, tendencias o regularidades. También se trata de una investigación de carácter sincrónico porque estudia el fenómeno en un período determinado de tiempo (PINEDA N, SANCHEZ, A, 2014, p.7-8). De otro lado, es un estudio cualitativo donde el papel del investigador con los datos es buscar indagar sobre los procesos más que sobre resultados.

Para responder a los objetivos del estudio se hizo una recolección de datos de fuentes documentales clasificando los datos por cada año del periodo de estudio. Estos datos están bajo el patrón de organización que determinan los instrumentos, en este caso las matrices. Por un lado, se hallaron datos cuantitativos, es decir, datos numéricos o estadísticos ordenados coherentemente que expresan características mesurables de un fenómeno u objeto; de otro lado y con mayor relevancia, datos cualitativos que permitieron describir y analizar las trayectorias, o sea, datos no numéricos que describen características o cualidades de un objeto o fenómeno. Los dos tipos de datos, permitieron construir información aportando teórica y metodológicamente al análisis de política pública en la disciplina y en el ámbito de la ciencia política.

El análisis de datos para construir la información, corresponde a la investigación descriptiva, pues organiza y operacionaliza metodológicamente las acciones para identificar, describir y caracterizar la trayectoria de política pública, de modo que se apostó por responder a las interrogantes sobre el estado de cosas que configuran el problema público y la intervención, en la política pública de acceso a la educación superior universitaria en Colombia (2014-2018).

2.1. Estudio de caso

El estudio de caso, se adoptó como metodología para analizar y observar situaciones específicas a profundidad (PLATT, 1992), y aunque apunta a describir un caso, no busca conocimiento universalmente válido. (PEÑA COLLAZOS, 2009, p.188)

De acuerdo con Robert Stake (1995) en los estudios de caso se presta atención a la particularidad y complejidad de un caso singular para comprender como se comporta en circunstancias relevantes. Es propicio llevar a cabo un estudio de caso cuando el estudio se pregunta por el “cómo” o “por qué” y cuando el investigador ejerce poco o ningún control sobre los acontecimientos, garantizando que no se vicie el resultado, y cuando el tema es contemporáneo, de modo que se pueda constatar de forma inmediata los hechos (PEÑA COLLAZOS, 2009, p.189)

El Estudio de Caso, denota rigor en el análisis crítico del objeto de estudio, como recurso investigativo y de aprendizaje, y hace un gran esfuerzo de documentación.

Documentar es una actividad especial de indagación que hace parte del proceso del Estudio de Caso y en este ejercicio se puede hacer análisis de contenido, análisis de discursos, análisis de imágenes (íconos), historias de vida (...)

La documentación no es tanto analizar el objeto como la simple recolección de datos, de hechos como sea posible, y por esta razón, esta actividad se trata bajo el epígrafe de reunir datos, como un coleccionista. Se podría decir que la documentación es uno de los ejes fundamentales para la elaboración del Estudio de Caso. Documentar es una actividad especial de investigación que hace parte del Estudio de Caso, necesaria para registrar los vestigios del objeto de estudio en cuestión. La labor documental permite recolectar tantos datos de los hechos, en determinadas situaciones, como sea posible. (PEÑA COLLAZOS, 2009, p. 187)

Casi siempre los estudios de caso realizan triangulación de datos y/o triangulación de fuentes, la recolección de datos contempla diferentes fuentes y tipos documentales, los datos pueden ser cuantitativos y/o cualitativos. La realización de estudios de caso permite detectar elementos representativos del fenómeno que se estudia, es una forma de investigación centrada en comprender dinámicas dadas en escenarios particulares (EISENHARDT, 1989) esta estrategia de investigación intenta abordar la complejidad de la especificidad, es decir analiza y observa situaciones específicas con mayor profundidad y detalle que otras estrategias metodológicas.

En esta investigación, el estudio de caso representa una herramienta para la descripción y el análisis cualitativo de la trayectoria del problema público de acceso a la educación superior universitaria y la intervención del mismo. Este estudio no pretende hacer generalizaciones, ni corroborar postulados teóricos previos, bajo condicionamientos hipotéticos, tampoco pretende generar conocimientos universalmente válidos; más bien, bajo un orden sistemático obedece a una lógica argumentativa rigurosa, en la cual se usa un conjunto de instrumentos de análisis e interpretación permanente.

La elección de este tipo de herramienta metodológica, obedece a la consideración que los estudios de caso son necesarios en el análisis de políticas

públicas y pueden ser un insumo muy importante en el ámbito de análisis en política comparada (LODOLA, 2009)

2.2. Elección del caso

La elección del estudio de caso como herramienta metodológica, es apropiado para un marco limitado de recursos, tiempo y espacio; toma en cuenta la definición del problema de investigación, la precisión en la delimitación del objeto de estudio (ver capítulo 1 de este documento); también toma en cuenta la delimitación temporal y considera los ámbitos en los que es relevante el estudio (JIMÉNEZ CHAVES, 2012), para esta investigación se reconocen como ámbitos relevantes el análisis de políticas públicas, la ciencia política, la política educativa y el desarrollo. En los siguientes párrafos, se presentan los elementos clave que permiten realizar la elección del caso.

2.2.1. Elementos clave para la elección del caso

La posición de los organismos de cooperación internacional de las Naciones Unidas sobre el desarrollo se relaciona principalmente con el crecimiento económico y presenta la idea de la igualdad en el campo de los derechos humanos, con tales conceptos surge una clasificación de los países del mundo dentro de la categoría de desarrollo⁴⁶: los países ahora están clasificados como ‘desarrollados’ y ‘en desarrollo’, países ‘con economías desarrolladas’ y países ‘con economías emergentes’. A partir de estas y otras clasificaciones dicotómicas, enuncian en los informes de desarrollo que América Latina es la región más desigual del mundo.

En América del Sur, Colombia aparece como el segundo país con mayor población después de Brasil (ver tabla 1), tiene el estatus internacional de “país en desarrollo”, bajo régimen democrático y con desigualdad económica y social (ver tabla 2) es de anotar que bajo una categorización internacional hegemónica, la desigualdad económica se refiere a la distribución desigual de la renta y la desigualdad social se entiende como la diferenciación de las estructuras productivas, dentro de esta

⁴⁶ No es el objetivo de esta investigación la teorización del desarrollo (Teoria da dependência, teoria da globalização, teoria da modernização, teoria dos sistemas mundiais), sin embargo se toma en cuenta el “desarrollo” como contexto para el análisis de la trayectoria de política

tipificación se identifica: desigualdad de género, desigualdad étnica y racial, desigualdad relacionada con el ciclo de vida y desigualdades territoriales.

Tabla 4 Población total de países de Suramérica (2014-2020)

País	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Argentina*	42.669.500	43.131.966	43.590.368	44.044.811	44.494.502	44.938.712	45.376.763
Bolivia	10.706.517	10.869.732	11.031.822	11.192.853	11.353.140	11.513.102	11.673.029
Brasil*	202.763.744	204.471.759	206.163.056	207.833.825	209.469.320	211.049.519	212.559.409
Chile*	17.758.969	17.969.356	18.209.072	18.470.435	18.729.166	18.952.035	19.116.209
Colombia*	46.967.706	47.520.667	48.175.048	48.909.844	49.661.056	50.339.443	50.882.884
Ecuador*	15.951.832	16.212.022	16.491.116	16.785.356	17.084.359	17.373.657	17.643.060
Panamá*	3.901.311	3.968.490	4.037.073	4.106.764	4.176.868	4.246.440	4.314.768
Perú	30.090.372	30.470.739	30.926.036	31.444.299	31.989.265	32.510.462	32.971.846
Paraguay	6.599.524	6.688.746	6.777.878	6.867.058	6.956.069	7.044.639	7.132.530
Uruguay	3.400.439	3.412.013	3.424.139	3.436.645	3.449.290	3.461.731	3.473.727
Venezuela	30.042.973	30.081.827	29.851.249	29.402.480	28.887.117	28.515.829	28.435.943

(*) Países de ingreso mediano alto

Fuente: BANCO MUNDIAL, Database población mundial (2021)

Tabla 5 – Índice de GINI

Country Name	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Argentina*	41,6		42	41,1	41,3	42,9
Bolivia	47,8	46,7	45,3	44,6	42,6	41,6
Brasil*	52,1	51,9	53,3	53,3	53,9	53,4
Chile*		44,4		44,4		
Colombia*	52,6	51	50,6	49,7	50,4	51,3
Ecuador*	45	46	45	44,7	45,4	45,7
Panamá*	50,5	50,8	50,4	49,9	49,2	49,8
Perú	43,1	43,4	43,6	43,3	42,4	41,5
Paraguay	50,7	47,6	47,9	48,5	46	45,7
Uruguay	40,1	40,1	39,7	39,5	39,7	39,7
Venezuela						

(*) Países de ingreso mediano alto

Fuente: BANCO MUNDIAL, Índice de Gini Data Base 1967-2019 (2020)

Considerando que el interés de estudio es conocer la trayectoria en un periodo de gobierno específico y teniendo en cuenta el momento en que inició la investigación, se recolectaron datos para el periodo 2014-2018. La elección del periodo para la indagación también tiene que ver con las condiciones contextuales, prácticas e instrumentales para llevar a cabo el estudio, tales como: la disponibilidad de datos, la relevancia discursiva sobre los objetivos de desarrollo sostenible. Sobre el problema de investigación puede decirse que el periodo está situado en hechos y actuaciones relacionados con la configuración del problema público a estudiar en un ámbito discursado como regional y como desarrollo.

Adicionalmente, el período 2014-2018 permite la identificación de la configuración del problema público en un proceso político tanto nacional como internacional de cambio: por un lado está el proceso de paz del gobierno de Juan Manuel Santos en su segundo mandato y la reelección presidencial; de otro lado el año 2015 constituye un hito en la comprensión de trayectorias de la política pública a estudiar, en primer lugar, porque en ese año se dio la adopción de la nueva agenda de desarrollo sostenible 2030 (ODS) y en segundo lugar porque la emergencia de la nueva agenda fue el resultado de evaluar el progreso de las metas de desarrollo anteriores (ODM) y son de algún modo, directriz bajo el supuesto de diseño de políticas públicas nacionales para alcanzar las metas de desarrollo propuestas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), es de agregar que en Colombia la educación se ha discursado como imperativa para alcanzar el desarrollo.

Sobre los elementos prácticos e instrumentales es preciso delimitar el trabajo de investigación tanto en términos de tiempo como en términos de volumen de datos para lograr la eficiente implementación de cada una de las etapas del estudio. Al respecto, el método requirió de una amplia y profunda recopilación de datos generando evidencia suficiente para la descripción y análisis de la trayectoria a estudiar y la construcción de sus respectivas narrativas, por lo que tomar un período más largo necesitaría mayor tiempo y mayores recursos a los actualmente disponibles. En el apartado de resultados, se puede observar el volumen y tipo de documentos, así como el tipo de información construida.

2.3. Instrumentos para la recolección de datos

Para la recolección de datos fueron tomadas como instrumentos de referencia los propuestos en el libro “Aspectos sobre Política Pública ejercicios e instrumentos para el análisis” de Alejandro Lozano Ayala (2008), dichos instrumentos fueron revisados, adoptados y adaptados en función de los objetivos de investigación planteados, generando una guía para la recolección de datos. Cada matriz utilizada requiere sus propias fuentes de datos y permite la construcción de información, y la elaboración de las narrativas respectivas.

2.4. Análisis de datos y construcción de información

El análisis implica la elaboración de narrativas en formato de monografía temática partiendo de la información construida con los datos recolectados en el conjunto de matrices. Entiéndase por narrativa la producción analítica que explica el fenómeno estudiado a través del “establecimiento de conexiones entre eventos singulares, de manera tal que sea empíricamente evidente cómo unos tuvieron efecto con otros. La consistencia y coherencia interna del relato (es decir, la posibilidad de “seguirlo”) es la manifestación de que estamos frente a una representación plausible de la experiencia bajo estudio”. (BARZELAY e CORTÁZAR VELARDE, 2004, p. 25)

Se estudian un caso instrumental, es decir, y siguiendo a Barzelay y Cortázar Velarde (2004) el estudio de una experiencia singular que toma sentido porque permite responder inquietudes, preguntas o problemáticas que exceden la experiencia en cuestión, es instrumental porque “la inquietud del investigador va más allá del valor intrínseco de la experiencia, pero también requiere del análisis de la misma para poder generar conocimiento y aprendizaje sobre preguntas o temas que permitan desarrollar un cuerpo sistemático de conocimiento profesional” (BARZELAY e CORTÁZAR VELARDE, 2004, p. 8) en este caso el conocimiento alcanzado y reproducido por analista de política pública en el marco de la ciencia política como profesión.

Este tipo de estudio permite comprender mejor las interacciones en la trayectoria de política pública, pues da mayor profundidad y contextualización al

análisis que un estudio de tipo cuantitativo y permite entender el fenómeno de manera mucho más holística. La trayectoria de política vista en términos de proceso permite “comprender una configuración de eventos en estrecha interacción con el contexto dinámico en el cual tienen lugar. Un enfoque que sólo se concentre en el comportamiento de algunos aspectos (variables) del proceso sería, por el contrario, incapaz de reconstruir la complejidad de la interacción” (RAGIN, 1978, apud BARZELAY e CORTÁZAR VELARDE, 2004, p. 9)

De acuerdo con Barzelay y Cortázar (2004) “el método narrativo es más sensible a los elementos constitutivos de un proceso” (BARZELAY e CORTÁZAR VELARDE, 2004, p. 21). Lo cual es más difícil de conseguir usando métodos centrados en variables, pues estas no permiten hacer una reconstrucción holística. Hacer un análisis descriptivo a partir de narrativas supone una explicación del fenómeno entre categorías que no necesariamente son fijadas por el investigador sino que también emergen en la recolección de datos y la respectiva construcción de información; la narrativa también supone como principio la no abstracción de categorías del contexto natural en que se encuentran, cuestión que es contraria en los métodos que usan variables aisladas, de esta manera la descripción narrativa no aborda relaciones universales sino que “explica el flujo de acciones recurriendo al contexto singular en el cual ellas ocurrieron” (BARZELAY e CORTÁZAR VELARDE, 2004, p. 21), así la narrativa permite en este caso, identificar una trayectoria en la política pública situada en el tiempo y el espacio.

En sí misma la investigación constituye un análisis de proceso de política pública que va a encontrar trayectorias de configuración e intervención sobre el problema público en el periodo seleccionado para Colombia de modo que la interpretación de datos y construcción de información, arrojará como resultado el análisis descriptivo de:

La trayectoria de configuración del problema público estudiado.

La trayectoria de intervención del problema público estudiado.

3. ELEMENTOS CONCEPTUALES Y CONTEXTUALES PARA EL DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

El objetivo de este capítulo es hacer un acercamiento a los conceptos básicos bajo los cuales opera y se orienta la investigación. Se aclara que este tipo de análisis de política pública se ubica fuera del enfoque secuencial, los enfoques basados en las teorías de elección racional y public choice, del neoinstitucionalismo económico, del análisis Advocacy Coalitions, y lejos del enfoque objetivista y empirista tradicional.

La perspectiva de investigación teóricamente es más cercana de los enfoques interaccionistas en el sentido de reconocer la necesidad de abordar el fenómeno en una perspectiva contextualizada en el tiempo y de manera comparativa, reconociendo que existe una trayectoria institucional con un devenir que pasa por la interacción de actores, en esa misma perspectiva la definición de institución no está limitada únicamente a las organizaciones sino también a sus reglas de procedimiento, a sus formas organizativas, rutinas, creencias, paradigmas, y saberes; es decir, se reconoce que las instituciones pueden ser tanto factor de orden, como de construcción de sentido para las acciones de los actores. Principalmente se reconocen elementos teóricos del análisis por referencial en el sentido en que los problemas a estudiar están constituidos por ideas, creencias y visiones del mundo, así una política pública está afectada también la construcción de una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir (MULLER, 2002), es decir, el referencial de la política pública.

En términos metodológicos, la investigación es más cercana a los enfoques interpretativos, porque propende por la crítica de la perspectiva objetivista y empirista tradicional poniendo énfasis en los factores discursivos, argumentativos, retóricos y narrativos; no se pretende explicar la realidad como consecuencia de relaciones causales lineales determinadas por fuerzas externas.

Para abordar los datos y desarrollar el respectivo análisis se comprenden las políticas públicas en el sentido de Subirats (2010, 1989) como flujos continuos de decisiones y acciones a los cuales se da sentido a través del análisis, desde la perspectiva de Subirats(2010, 1989) resulta de gran valor comprender y analizar: el proceso de producción de política pública en la fase de surgimiento y percepción de

los problemas, la de incorporación a la agenda política, la de formulación de la política o la de implementación (GRAW, IÑIGUEZ RUEDA e SUBIRATS, 2010, p. 67) , esta investigación se centra en la configuración del problema público y en la intervención del mismo, no pretende estudiar ni la causa ni el porqué de las acciones sino “el cómo, en las prácticas cotidianas, vamos organizando, ordenando, configurando y dando forma a nuestro entorno, mediante asociaciones, entre elementos heterogéneos” (GRAW, IÑIGUEZ RUEDA e SUBIRATS, 2010, p. 68)

Coherentemente con las perspectivas teóricas y metodológicas señaladas en los párrafos anteriores, en este capítulo se presenta un breve acercamiento conceptual como punto de partida, que abrirá paso a las discusiones en torno al problema de investigación.

3.1. Sobre el análisis de política pública

La noción de Política Pública abarca un amplio espectro de definiciones, significados, concepciones y perspectivas, es un abordaje que va más allá de la definición legal, de la planificación pública o del imaginario de "documentación" de planes, programas y proyectos; y resulta más complejo que la prescripción y la formalidad racional. Para Alejo Vargas Velásquez, se trata de “un conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables” (VARGAS , 1999, p. 55), define el autor que se trata de la concreción del Estado en acción, frente a la sociedad y sus problemas. Esta definición resulta bastante operativa, sin embargo, encarna el sentido de la política pública: intervenir problemas públicos en el marco de un régimen político determinado.

De acuerdo con Meny y Thoenig, las políticas públicas necesariamente incluyen contenido, programas, orientaciones normativas, factores de coerción que devienen necesariamente de la legitimidad de las autoridades públicas, y una competencia social orientada a afectar la situación, los intereses y comportamientos de los administrados. (MENY e THOENIG, 1992, p. 90), esta noción permite identificar en gran medida la operacionalización estatal, al reconocer que existe un contenido, los autores están considerando necesariamente la movilización de recursos en la

administración pública. La programática es explicada por Meny y Thoenig como la existencia de directrices específicas relacionadas con el contenido. Esta definición tiene la ventaja de delimitar el accionar estatal en dichos componentes: contenido, norma, programa, competencia o propósito y coerción; sin embargo, es una definición que aunque es útil, no se explaya para entrever la política pública fuera del ámbito formal institucional.

Otra interesante definición es la aportada por André-Noël Roth Deubel (2006):

una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (ROTH DEUBEL , 2006, p. 27)

La anterior definición de política pública, no solamente refiere a las actuaciones del Estado, sino que aporta al estudio de las políticas públicas otro elemento a considerar en el análisis como disciplina: la definición convoca la existencia de un interés colectivo sobre un asunto público, el cual en todo caso debe ser intervenido institucionalmente, con el propósito de incidir tanto en el problema como en la conducta de actores (individual o colectivamente).

Existen múltiples definiciones que pueden aportar al análisis de política pública como disciplina, cada definición va siendo coherente con una perspectiva tanto epistemológica como metodológica, considerando esto, y viendo la necesidad de contemplar el contexto como elemento determinante para las políticas públicas, para esta investigación se acepta la perspectiva en la cual, toda política pública,

corresponde a procesos de naturaleza económica, social, política y cultural, que se caracterizan por formas de intervención destinadas a resolver problemas socialmente relevantes, abordando áreas de actuación en las que se busca tener ejes comunes de orientación, continuidad y sostenibilidad a lo largo del tiempo por las autoridades públicas, además de medios de coerción y estabilización que garanticen el logro de los objetivos, la generación de resultados esperados, la obtención de las condiciones deseadas y comportamientos sociales admisibles (LOZANO, 2008, p. 16)

Así mismo, el análisis de políticas públicas no se refiere sólo a los aspectos epistemológicos, teóricos y metodológicos; incita una provocación de cuestionamiento sobre la realidad y la práctica implica reconocer escenarios con participación de múltiples y diversos actores, implica comprender el condicionamiento que ponen los implementadores y como estos proceden con otros (individuos, grupos, instituciones, colectividades, con sus respectivos intereses).

3.2. Sobre el Problema Público

Según Subirats (1989) los problemas públicos son artificiales, en el sentido de que responden a una decisión voluntaria de que existen y se resuelven. Los problemas no tienen vida propia más allá de los individuos o grupos que los definen, así tanto los problemas como sus soluciones están constantemente relacionados. De la misma forma que existen muchas definiciones posibles de un problema, hay muchas soluciones para el mismo problema (SUBIRATS, 1989).

Las políticas públicas se traducen en acciones y/u omisiones que pretenden llevar a niveles manejables (o solucionar) problemas públicos, los cuales se desenvuelven necesariamente en la esfera pública.

En un sentido habermasiano, se entiende la esfera pública como una dimensión social que actúa como mediadora entre el Estado y la sociedad, es una dimensión donde el público posee opinión pública. Este concepto es aplicable en el contexto de las sociedades modernas, de los sistemas económicos capitalistas, y de regímenes políticos democráticos; siguiendo a Lozano (2009), no se puede hablar de esfera pública en la organización feudal y, a pesar de las críticas sobre el concepto, la esfera pública en su noción más básica (mediación entre sociedad y Estado) es útil para comprender las dimensiones prácticas de los procesos de política pública, especialmente en lo relacionado con la emergencia y configuración de los problemas públicos. Es de aclarar que las conceptualizaciones teóricas, siempre están situadas en contextos históricos, culturales, políticos y económicos específicos; de manera que las explicaciones, descripciones y teorizaciones relacionadas con un concepto específico están en permanente cambio. El concepto de Esfera pública como “una estructura cuya disposición y funciones se constituyen históricamente, y cuyos

comportamientos y cambios están imbricados en las transformaciones de los ámbitos de la política, la sociedad, la economía, el derecho y la cultura” (LOZANO AYALA, 2009, p. 124), es completamente coherente con la definición de política pública de esta investigación.

Las discusiones públicas están relacionadas con los asuntos y prácticas del Estado, principalmente en su rol de garantizar bien común a los ciudadanos (de resolver problemas socialmente relevantes). La esfera pública funge como el terreno en el que se desenvuelven las políticas públicas, constituye aquello que media entre el Estado y la sociedad; es donde el público opina, se auto representa, tiene posturas, emite juicios, funge como demandante ante las autoridades públicas, ante las instituciones del Estado, tienen requerimientos institucionalizados, movilizan conflictividades e intereses, generan tensiones, es decir co-crean problemas públicos. En tal sentido, las políticas públicas no podrían serlo sin públicos “el público puede ser representado, representar algo, y a la vez ser sujeto al que se atribuye postura, atributo o juicio” (LOZANO AYALA, 2009).

Para Bárbara Crosby y Jhon Bryson (1998), los espacios de debate tales como discusiones audiencias públicas, conferencias, seminarios, encuentros, periódicos, televisión, etc. están presentes en los procesos de las políticas públicas, especialmente en la configuración de los problemas públicos. Según los autores, estos espacios denominados “foros”, son escenarios de cruce de sentidos, donde es posible identificar la producción de opinión y la creación de significados compartidos. Tal cruce de sentidos se relaciona con formas de comunicación intencionadas y con normas propias, son interacciones hechas entre oradores, financiadores, y el mismo público interesado. Tales interacciones corresponden a debates sobre asuntos específicos, de modo que los foros pueden ser articuladores y estructuradores de los problemas públicos porque generan visibilidad. (CROSBY e BRISON, 1998)

Una situación socialmente relevante es susceptible de intervención a través de política pública por diferentes razones, pudiendo existir al mismo tiempo más de una razón. De acuerdo con Subirats (1989) esto ocurre cuando la cuestión: alcanza proporciones de "crisis" y por ello no puede seguir siendo ignorada; adquiere características peculiares o significativas que lo diferencian de un problema más

general; provoca una situación emocional grave que atrae la atención de los medios; gana importancia global, siendo que al principio tenía dimensiones y efectos muy limitados; desencadena otras cuestiones relacionadas con la legitimidad o el poder, y por lo tanto afectan al núcleo sensible del poder público; y/o alcanza gran notoriedad pública al conectarse con tendencias o valores más modernos.

En términos de la indagación académica a realizar, del problema público debe considerarse el ámbito, el proceso, los actores y los recursos disponibles (incluyendo las enunciaciones, la capacidad de enrolamiento⁴⁷, etcétera) que conllevan a la intervención. Se entiende que un problema público intervenido, representa un conjunto de acciones especializadas que se disemina en la organicidad del aparato estatal. Como se ha mencionado, la investigación pretende develar la configuración del acceso a la educación superior universitaria; conocer peculiaridades y situaciones significativas por ejemplo contradicciones, tensiones, o estabilización de la política; observar qué atrae la atención en la esfera pública; saber que cuestiones de legitimidad o de poder envuelven el problema público, cuál es la notoriedad pública de este y cómo toma relevancia en la búsqueda del desarrollo.

Según Aguilar Villanueva (1993), los problemas públicos no son independientes de las valoraciones y las perspectivas de los ciudadanos y sus organizaciones, sino que se van constituyendo con acontecimientos y situaciones, siempre están en relación con valores o supuestos cognoscitivos de los sujetos que los viven. "Les es propio entonces una naturaleza subjetiva, relativa y artificial. No hay problemas "en sí", no existen objetivamente. Son construcciones sociales, políticas, de la realidad." (AGUILAR VILLANUEVA, 1993, p. 57)

⁴⁷ "La teoría del enrolamiento se ocupa de las formas en que un orden provisional es propuesto y en ocasiones logrado. Una, y solo una de las formas por las que dicho enrolamiento se intenta implementar es por la vía de categoría de intereses. Grandes y pequeños actores intentan persuadirse diciéndose unos a otros que "es de tu interés..." Buscan definir su propia posición en relación a los otros explicando que es de "nuestro interés..." (CALLÓN e LAW, 1998, p. 59). ""

3.3. Sobre la intervención del problema público

El primer elemento a considerar para estudiar la intervención estatal a través de la política pública, es que un asunto socialmente relevante tenga posicionamiento, es decir adquiera interés general como para ser intervenido. Los problemas públicos constituyen lo esencial del proceso de política pública, es decir lo que ella pretende intervenir. La intervención puede darse porque es un asunto obligatorio del Estado (allí trasciende a los gobiernos) y/o porque es de interés del gobierno⁴⁸, los primeros asuntos corresponden a un orden más bien estructural, mientras que para que un asunto sea incluido en la agenda de gobierno se requiere que sea objeto de gran atención o “al menos de amplio conocimiento del público, que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental” (COBB, 1972, p. 115; ELDER, 1983, p.127 apud, AGUILAR VILLANUEVA, 1993, p. 34).

De cualquier modo, después de que un asunto relevante se constituya como público es susceptible de ser tratado a través de política pública, siendo que esta no solamente encierra acciones sino también de omisiones. En el caso de los gobiernos, las intervenciones ante un problema público no necesariamente son prioritarias, ni buscan erradicar completamente el problema. Siguiendo a Oszlak y O’Donnel (1982) las políticas públicas son “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (OSZLAK e O’DONNEL, 1992, p. 112), en ese sentido la intervención gubernamental o estatal, no es soberana, ni independiente de las posturas y actuaciones de la diversidad de actores que configuran el problema público, se trata más bien de intervenciones estratégicas permeadas por las relaciones de poder y modeladas por múltiples intereses.

Las autoridades públicas que deciden sobre la intervención, se enfrentan a complejidades y conflictos, para decidir cuentan con una dotación básica de:

⁴⁸ “Los problemas públicos, lejos de ser exógenos y previamente constituidos, son un conjunto de ideas, valores y percepciones, empaquetados y presentados como susceptibles de atención gubernamental” (CASAR e MALDONADO, 2008, p. 7),

información, conocimiento, tecnología, tiempo, recursos materiales y humanos, burocracia, autoridad, intereses, voluntad política, agendas, enrolamiento, etcétera; con tal dotación puede determinarse el alcance de la intervención del problema es decir desde donde parten y hasta donde llegan para presentar resultados en las transiciones de gobierno (inicio y finalización de cada mandato), en los momentos de evaluación o de gestión, en los procesos de planificación, e incluso en momentos electorales. En torno al problema también deciden responsables y presupuestos, ponen metas, diseñan planes, programas, proyectos, estrategias, tareas, instrumentos, determinan aliados e incluso contratan operadores.

Los gobiernos no suelen comportarse pasiva y reactivamente, dejando que las cuestiones se configuren y definan dentro del juego de las fuerzas sociales. Intervienen estratégicamente en la vida pública tratando de dar forma a las cuestiones a la luz de sus posibilidades reales de intervención (AGUILAR VILLANUEVA, 1993, p. 37)

La intervención del problema esta cruzada por componentes de autoridad, de decisión, de conducta, de causalidad, es decir, en un sentido formal la política pública supone intervención de autoridades investidas de poder público, legalidad y legitimidad; la decisión puede estar determinada tanto por acciones como por omisiones. En cuanto a la conducta y la causalidad -en un sentido más bien practico-instrumental y no necesariamente formal- se entiende que los problemas públicos y su intervención suponen comportamientos de múltiples actores (no siempre gubernamentales) y la intervención presume algún nivel de causalidad porque se esperan efectos sobre comportamientos de actores, contextos y situaciones determinadas. (AGUILAR VILLANUEVA, 1996)

En términos generales se entenderá que la intervención de un problema público a través de política pública, se corresponde con una dotación de atribuciones del Estado en las que se conjuga el poder político y la administración pública para manejar lo que se ha determinado como problema público. Las atribuciones se corresponden con un conjunto de funciones y estructuras determinadas principalmente por el régimen político y modeladas por los gobernantes y otros actores; tanto las funciones como las estructuras están inmersas en dinámicas situadas en las relaciones sociales, institucionales y de mercado.

Así, en términos generales cuando se estudia la intervención del problema público se pueden estudiar funciones del Estado, sus estructuras, el orden constitucional e institucional, el desarrollo programático, la actuación operativa, el gasto público, entre otros elementos. Por ejemplo, cada unidad organizacional en la estructura institucional tiene su propio punto de vista con relación a sus funciones, responsabilidades, prioridades, compromisos y obligaciones, esto hace que se den filtros selectivos sobre los problemas públicos. (AGUILAR VILLANUEVA, 1993, p. 42), en el entendido de Callón (1986, apud DOMÈNICHE e TIRADO, 1998), se trataría de un conjunto de traducciones, las cuales, en este caso, darían lugar a la decisión sobre el problema público. De otro lado, están los órdenes no institucionales que también pueden hacer parte de los análisis sobre problemas públicos y sobre los espacios en los que se efectúa la intervención. Lozano Ayala (2008) denomina ámbito intervenido al espacio en el cual recae la acción estatal para atender el problema público, explica que este espacio está constituido por fenómenos que tienen dinámicas independientes al Estado y que entran en tensión con las lógicas de intervención. Es de anotar que la diada problema-intervención está situada en contextos tales como transformación del Estado, comportamientos del mercado y procesos de naturaleza internacional y supranacional; sin embargo, la intervención es posible por la existencia de campos funcionales en el aparato estatal, estos se entienden como el conjunto de funciones que determinan la naturaleza y el alcance de la intervención, mediante dispositivos en un ámbito intervenido específico. (LOZANO A, 2008, p. 32)

Teniendo en cuenta los conceptos anteriores, en esta investigación se estudiará la intervención del problema público de acceso a la educación superior universitaria, en el marco de actuación del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior Mariano Ospina Pérez (ICETEX) y del Ministerio de Educación Nacional (MEN).

3.4. Rasgos generales de la educación superior en Colombia

La dimensión más próxima a la identificación del contexto sobre Educación Superior en Colombia se observa en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966, entendido como un instrumento internacional

frente al Derecho Fundamental a la educación superior. Se intuye a la propia Constitución Política colombiana (CP) como norma base y mandato que orienta los procesos en los cuales todos los agentes participantes de la educación superior desarrollan en el ámbito institucional sus comunicaciones e interpretaciones legales. Así pues, la Constitución política viene equipada con artículos que absorben las prerrogativas de los instrumentos internacionales contraídas por el Estado colombiano, en especial sobre tratados internacionales que regulan temas de derechos fundamentales y que han sido ratificados por el Congreso de la República; de modo que, se incluyen sus interpretaciones respecto a la educación superior en lo que se denomina bloque de constitucionalidad y la actividad de actores relevantes en la interpretación y apego al ejercicio constitucional, como lo es la Corte Constitucional a través de la Jurisprudencia evidente en diferentes sentencias.

Entonces, la orientación institucional de la educación superior queda normalizada bajo una interpretación inherente a la educación como proceso permanente, derecho de la persona y servicio público con función social (COLOMBIA, 1991, art. 67):

Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley. (CONSTITUCIÓN POLÍTICA, 1991)

El mandato constitucional establece la obligatoriedad en la educación para población en grupos etáreos comprendidos entre 5 y 15 años de edad para los niveles de educación preescolar y básica. Literalmente, define la gratuidad para toda prestación de servicio de educación a cargo del Estado, es decir, que la educación

superior cuando sea otorgada por el Estado deberá ser gratuita sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Con relación a la perspectiva de continuidad de la educación como dispositivo permanente de formación y desarrollo de la persona humana, para el goce a plenitud de su vida y potencial en los diferentes ámbitos, en la Constitución Política se identifica que la educación superior es derecho fundamental que se garantiza desde la primera infancia, pasando por la educación básica y media, sin embargo, al llegar al nivel de educación superior la garantía material del derecho no es universal.

La carta magna se elabora en 1991 imbuida de intenciones de descentralización administrativa y de una lógica de aumento en las relaciones de mercado y de logro a mayores bienes y servicios para los consumidores, así es como se contempla la libertad para particulares de fundar establecimientos educativos, la instrucción laica en establecimientos estatales, el derecho a la formación cultural y desarrollo de la identidad cultural para grupos étnicos y la atención a personas con limitaciones físicas o mentales o con capacidades excepcionales.

En consideración a la formación de establecimientos educativos, la constitución Política normaliza lo referente al gobierno, organización universitaria y fuentes de financiación para garantía del servicio

Artículo 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado. El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior." (CONSTITUCIÓN POLÍTICA, 1991)

La anterior cuestión es el origen de tensiones y creaciones de significados entre actores que intervengan en la política pública de educación superior. A lo largo de la investigación, se evidencia como la política pública está condicionada a las presiones de variados actores y no únicamente de la decisión en el Estado, a pesar del cuerpo normativo legal, las reglas socio técnicas, las formas en que se concibe tal tipo de educación en el mercado y la propia sociedad demandan que se incluyan mayores

selectividades. Se intuye que la descentralización supone una alternativa local de interpretación del reclamo público en educación y que en razón a la transformación institucional estatal el sistema de educación superior también presenta adaptaciones al ser base de operación del servicio.

No obstante, los cambios a analizar en la propia operación del Estado colombiano, y los procesos de cambio social a través de la política pública se identifican en mandatos, y no es superfluo respecto a los fundamentos del Estado. La constitución política establece la educación como objetivo fundamental y determina directrices de financiación en el marco de la descentralización; el artículo 366 de la Carta Magna reza:

El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. (CONSTITUCIÓN POLÍTICA, 1991)

3.4.1. Organización y financiación al Sistema de Educación Superior

La Ley 30 de 1992 determina las autoridades y grado de intervención, formas y calidades de financiación al sistema, posibilidades de crecimiento de las instituciones educativas, tipo de público, grados reales de gobierno y desempeño al interior de las IES oficiales, formas de relacionamiento y vinculación del Estado con la oferta e instituciones privadas, con lo cual necesariamente se incluyen interpretaciones y tensiones con los ámbitos de mercado como trabajo, cultura y mínimos vitales.

El servicio de educación superior está al comando de la Presidencia de la República como supervisor natural y en delegación al Ministerio de Educación Nacional, en 2003 se fundó la figura del Viceministerio de Educación Superior cuya función redundante en el apoyo al despacho ministerial en coordinación y articulación de las relaciones intersectoriales con estamentos y organismos enrolados en el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SACES). La actuación de

estas y otras autoridades para tal función estatal, además de la constitución política, está sujeta a la Ley 30 de 1992 y a la Ley 115 de 1994 que a la postre se presentan como instrumentalización de la descentralización administrativa y la consecuente reducción del Estado, de allí se observa la creación de otras autoridades públicas como el Consejo Nacional de Educación Superior, actualmente definido normativamente como el máximo responsable de la planificación y coordinación de la política pública en educación superior y conformado por representantes de gobierno de los distintos tipos de Instituciones de Educación superior (IES).

La ejecución de la política aparece a cargo del Instituto Colombiano para la evaluación de la Educación Superior ICFES (anteriormente Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior), este establecimiento público de orden nacional también vinculado al Ministerio de Educación Nacional (MEN) adopta muchas de las cargas fundamentales para el mantenimiento del servicio, se constituye en centro de información y documentación sobre la Educación Superior, elabora estudios de base, estimula las relaciones entre instituciones de educación superior (IES) y comunidad internacional, elabora dispositivos e instrumentos de evaluación y autoevaluación para las IES, fomenta la preparación del talento humano vinculado, promueve el desarrollo de la investigación, homologa y convalida estudios realizados en el exterior, elabora la nomenclatura de los programas académicos y realiza los exámenes de Estado (pruebas Saber, Saber Pro).

La ley 30 de 1992 organiza el servicio público de educación superior, establece el régimen especial para las IES oficiales entre las cuales se encuentran 32 Universidades. Recoge la interpretación constitucional sobre la educación como proceso permanente que permite el desarrollo y realización del ser humano, la educación superior es vinculada como servicio público propio a la finalidad del Estado y paradójicamente supone el acceso al servicio en virtud del logro de ciertos requisitos académicos, a saber: haber culminado el ciclo de educación básica secundaria y cualificación a examen de Estado para tal nivel de educación. No obstante, atendiendo la autonomía universitaria, las universidades públicas pueden determinar sus propios procesos de admisión, incluso aplicar pruebas.

Según el marco normativo general de la educación superior en Colombia, se clasifican las instituciones involucradas en la prestación del servicio y el tipo de programas que puedan ofrecer, y también su forma de constitución legal: IES Oficiales, privadas y de economía solidaria cuya creación y aprobación depende del MEN (ver diagrama 1).

DIAGRAMA 3 Tipología de IES según la normatividad vigente



Fuente: Elaboración propia con fundamento en la Ley 30 de 1992.

Como se señaló anteriormente, la normativa colombiana ha reconocido en taxativa a la educación como un proceso continuo que según el ámbito institucional y normativo empieza en la educación preescolar. No obstante, los procesos de educación básica y media tienen sus dispositivos de verificación y cualificación a través de los exámenes de Estado aplicados por el ICFES.

Al culminar los programas en educación superior el otorgamiento de títulos y constancia de personería jurídica está a cargo de la respectiva IES bajo reglamentación del gobierno nacional, conduce a constancia en diploma con

denominación según su campo de acción correspondiente; así es como programas académicos en instituciones técnicas profesionales otorgan títulos según la ocupación o área con denominación de Técnico profesional en... Los programas orientados a ocupaciones ofrecidos por instituciones universitarias, escuelas tecnológicas o universidades conducen al título de *Técnico profesional en...*, si son programas académicos orientados a profesiones o disciplinas académicas el título debe conducir a la denominación profesional específica, o *Tecnólogo en...* Los programas de pregrado en Artes conducen al título de *Maestro en ...*, así mismo los programas de pregrado en Educación otorgan titulación de *Licenciado en...*

DIAGRAMA 4 Titulación según programa y tipo de IES



Fuente: Elaboración propia con fundamento en el marco normativo de educación superior en Colombia

Estas IES a su vez son vinculadas a nuevos procesos de información y clasificación que aunque tienen vinculación voluntaria y temporal, las estratifica y se hace más compleja su interrelación en el sistema pues de entrada establece una competencia isométrica dados los nuevos agregados en cuanto los objetivos sociales, comunitarios, de mercado y de coyuntura política; el marco normativo establece sistemas nacionales de acreditación e información como el denominado Sistema

Nacional de Acreditación (SNA) integrado por autoridades científicas y académicas dependientes del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) y articulados operativamente con el ICFES.

En el tipo de IES que le interesa a este estudio es menester aclarar el régimen y naturaleza jurídica de las Universidades en el marco del Sistema. Las universidades oficiales se organizan como entes autónomos con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional es decir circunscritas a efectos de políticas y planeación y no se ajustan a la naturaleza de Establecimientos Públicos (COLOMBIA, 1992). Al respecto la normativa implícitamente genera un potencial de tensión, mantiene las disposiciones constitucionales de autonomía, no obstante, al tiempo dispone la organización interna de los Consejos Superiores Universitarios como máximo órgano de dirección de las universidades, dando un peso importante a delegados del Gobierno Nacional y Departamental en proporción de ventaja respecto a miembros de la comunidad académica y ciudadana. La posibilidad de creación de universidades estatales y otras instituciones de educación superior se circunscriben a labores de Congreso Nacional, y sus pares en entes territoriales menores (Asambleas Departamentales, Concejos Distritales y Concejos Municipales).

Los potenciales escenarios de dificultad o resolución de tensiones en la ley, se relacionan con el hecho que los entes territoriales no cuentan con suficiente gobernanza para ubicar en la agenda nacional la demanda de nuevas universidades sobre todo cuando tal estudio de factibilidad debe evidenciar unas condiciones de holgura y capacidad en términos de talento humano y recursos financieros comprometidos permanentemente por las partes de manera que la situación socialmente problemática resultado de un efecto estructural, termina siendo asumido isométricamente por el ente territorial.

Sobre la financiación, vale decir que en el Sistema de Educación Superior colombiano existen 32 universidades oficiales. Se entiende que para el sector privado la educación es un servicio facultativo mientras que para el Estado es un deber en mandato articulado en responsabilidades en prestación, principio de gratuidad con un mandato de progresividad, con criterios de selectividad según requisitos académicos y su respectiva provisión de recursos financieros que hagan posible el acceso.

Según el informe sobre revisión de políticas nacionales de educación superior (2016) en la coyuntura de un gobierno nacional que busca el ingreso de Colombia a la OECD, para el 2013 el 52% de los estudiantes estaban matriculados en sector público y el país gastaba un porcentaje del PIB en educación del 6.4% (OECD, MEN, 2016, p. 284).

Desmenuzando las cifras sobre los matriculados en universidades, en este mismo documento, se observa que un 44.81% de estudiantes opta por el sector público, es decir 1.289.123 estudiantes de pregrado en universidades. Para 2016 el 31.40% de estudiantes están matriculados en universidades públicas habiendo llegado a un total de 1.513.288 matriculados con relación al año anterior.

El mismo informe muestra que el gasto en educación como porcentaje del presupuesto público llega a un 15,5%, es decir, 3,9 puntos porcentuales por encima del promedio de los países de la OCDE. Sin duda algo ocurre... pues la financiación no se traduce en crecimiento de matrículas en el sector público y sí en mayores matrículas para el sector privado. “Colombia asiste a la configuración de un sistema de educación superior masificado (que aumenta las tasas de cobertura en educación terciaria) y elitizado (que reduce el número de estudiantes que accede a la educación universitaria).” (MORA e MÚNERA RUÍZ, 2018, p. 138)

La ley 30 de 1992 contempla la creación de un dispositivo de agregación de las universidades estatales, el sistema de universidades estatales que más allá de una aparente alternativa y selectividad en la movilidad de docentes y estudiantes tiene su mayor capacidad para la evaluación financiera e institucional. En derivación caracteriza los ingresos y patrimonio de las instituciones oficiales de educación superior repartiéndolas entre partidas correspondientes al presupuesto nacional, departamental, distrital o municipal; bienes muebles e inmuebles que actualmente o a futuro se posean al igual que sus rendimientos; las rentas recibidas por concepto de matrículas, inscripciones y otros derechos, es decir mecanismos de autofinanciación y bienes que como personas jurídicas se adquieran.

Un punto trascendental que caracteriza la financiación de las universidades oficiales y por lo tanto el carácter mismo del sistema de educación superior (SES) en Colombia al ser la base de la atención a demandas de educación como derecho fundamental en un marco de gratuidad gradual es la directriz de los aportes presupuestales, la Ley 130 de 1992 luego de casi una década de exploración tiene etapas de ajuste y desajuste que genera escenarios de confrontación que presionan la política pública. Ejemplo de ello es el Acto Legislativo 01 del 2001 que modifica el artículo 356 de la Constitución Política, con el cual se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios. Para 2007 en nuevo Acto Legislativo se modifica el mandato respecto al presupuesto que debiera aportar la Nación a los entes territoriales y se desvincula la educación superior de todo servicio susceptible de recibir aportes por concepto de participaciones. Es decir, la financiación a Educación Superior en el marco constitucional queda supeditada a la voluntad política de la autoridad de turno.

En consecuencia, las universidades oficiales únicamente tienen como marco de referencia fijo lo que se dicte en Ley 30 de 1992 referente a financiación y que por la interpretación más extendida es la que genera las mayores preocupaciones respecto al presente y futuro del acceso a la educación superior, en esencia se ha establecido en el mandato que las universidades oficiales reciben anualmente un incremento en pesos constantes tomando como base presupuestos de renta y gastos vigentes de 1993.

Una nueva autoridad visible en mandato legal emana de un contenido que originalmente enuncia a los estudiantes como actores activos pero que en análisis posteriores puede inducir a pensarse como dispositivo de *cajanegrización* o complejidad que produzca tensiones severas de política, la enunciación gubernamental sobre entidades financieras oficiales de crédito destinadas a tales estudiantes de Educación Superior. El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior ICETEX es una entidad de crédito, creada desde la década del cincuenta que se reactiva para reelaborar estrategias que fortalezcan sectores económicos en germinación en plena emergencia descentralizadora formulada en la década de los noventa. El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior ICETEX se encarga de la ejecución de la política

general de becas y créditos, y determina las modalidades de subsidio y pago por concepto de derechos pecuniarios. Este fondo, se sostiene prácticamente de sus propias rentas, de líneas de crédito nacional e internacional, recursos de ahorro educativo, multas y sanciones impuestas a IES y de los aportes del presupuesto nacional.

De otro lado, la ley 115 de 1994, “Ley general de Educación”, elabora una serie de regulaciones a la educación como proceso continuo, consolida funciones de autoridades e incluye nuevos actores institucionales y procedimientos que afectan la política pública. Es una normativa importante que consolida en bloque la mirada acerca de la educación aunque en la práctica bajo una conceptualización más abarcadora de los agentes y relaciones que intervienen en formulación, implementación, evaluación de política pública es claro que amplía las posibilidades de entender fenómenos como el rescate de fondos de crédito tipo ICETEX y al tiempo el congelamiento normativo, mantener normas atávicas del origen de proyectos de descentralización administrativa que a la larga equivalen a estancar la financiación de universidades oficiales.

Se puede presentar someramente una constante sobre la financiación correspondiente al aporte del Estado a las universidades oficiales; mientras los cupos inexorablemente y por presiones demográficas tendrán que crecer, los aportes, las asignaciones presupuestarias del Gobierno Nacional a los entes territoriales para financiación de universidades oficiales se han estancado en los preceptos legales de 1993, algo totalmente cuestionable entendiendo el razonable crecimiento económico y social del país en términos de PIB incluyendo la relativa bonanza de las últimas décadas con el auge de los commodities. A manera de ilustración se presenta a continuación una gráfica de Torres y González (2015) elaborada con base en los datos del oficiales del MEN (2014), en la que se puede observar la disminución en el gasto con relación al PIB.

Gráfico 2 Aportes de la Nación a las universidades públicas 2001-2012



Fuente: TORRES E. Y GONZÁLEZ(2015). Blog a los Defensores de “Ser Pilo Paga” Informe de de Justicia para la Silla Vacía. Con base en los datos oficiales del MEN, (2014). Disponible en: <https://www.desdeabajo.info/colombia/item/35285-las-finanzas-de-las-universidades-publicas-colombianas-en-tiempos-de-crisis-leopoldo-munera.html>

Además, se observa que la financiación de las IES oficiales para la garantía al derecho de la Educación Superior, ha sido condicionada por los gobiernos, a una evaluación de desempeño regida por el mercado. En una lógica manifiesta en la cual la educación a pesar de otorgar beneficios sociales en cuanto roles y estatus, también puede suponer equilibrios económicos para individuos y el propio Estado, la inversión y los retornos tanto para el individuo como para la sociedad se ven afectados por la mercantilización de la educación. El crecimiento del ICETEX puede manifestar una tendencia de política respecto al acceso a educación superior que supone una subordinación de funciones estatales al goce y desarrollo de la persona humana, a una función del Estado en el marco económico global donde el crédito y el subsidio a la demanda redundan en estrategias de enrolamiento comunes.

VARGAS (2018), muestra que los aportes de la Nación a las universidades públicas descendió, pasando de 0,50% del PIB a 0,42% en el 2016; de otro lado Gómez y Galindo(2019), analizan que hay un desplome del presupuesto destinado a las IES públicas, se ha intensificado el subsidio a la demanda “que no es más que créditos

captados por el ICETEX con el fin de trasladar dineros públicos hacia entes privados y trasladar la carga de la educación desde el Estado hacia las familias colombianas que al final terminan pagando créditos insostenibles.” (GÓMEZ e GALINDO, 2019. On-line).

Se observa también que, si bien los entes territoriales no han recibido las asignaciones, el fondo de ICETEX si ha registrado un crecimiento económico importante, que también se refleja en sus funciones, pues tiene capacidad de decidir destinatarios, formas de uso y posible desempeño de tales recursos. Cuestión relevante al entender el poder de tal engranaje en la financiación en la política pública en educación superior y sus implicaciones en la movilidad social si por un lado puede estar fragmentando la ciudadanía como esencia de derechos y reconocimiento de y ante el Estado, una posible desaparición de los márgenes en la esfera pública y privada, y el traslado sustantivo de poder estatal en las prácticas de mercado y los agentes globales.

El Gasto Público en Educación Superior discriminando el aporte específico a universidades oficiales desde el 2002 al 2016, da cuenta de una reducción y marginación de la Educación Superior como derecho fundamental a un mero bien transable susceptible de fabricar y enrolar al estudiante en nuevo objeto de transacción. (VARGAS, 2018)

3.4.2. Aproximación a las orientaciones de política sobre acceso a la educación superior en Colombia

El acceso a la educación superior en Colombia ha estado definido a través de indicadores relacionados principalmente con la matrícula. De acuerdo con los datos reportados por el Sistema Nacional de Información de Educación Superior (SNIES), entre el año 2014 y 2018 se evidencia aumento anual en el número de inscritos a los diferentes niveles de formación, en la siguiente tabla se observa que la mayor demanda es al nivel universitario. La diferencia del número de inscripciones entre niveles es sustancial, siendo el nivel técnico profesional el de menor demanda respecto a los otros dos niveles.

Tabla 6 Número de inscritos* en primer curso por nivel de formación 2014 - 2018

Nivel de formación	2014	2015	2016	2017	2018
Técnico Profesional (TP)	83.048	65.966	75.376	61.569	51.885
Tecnólogo (T)	529.666	627.106	753.800	871.269	607.521
Universitario (U)	859.620	933.550	1.018.693	1.063.277	985.786
Total general	1.472.334	1.626.622	1.847.869	1.996.115	1.645.192

Fuente: Reportes de inscripción anuales del SNIES, consultado enero de 2022.

* Inscritos: Solicitudes de personas naturales para el ingreso a un programa académico en una Institución de Educación Superior, en calidad de estudiante.

Según los datos oficiales disponibles en materia de educación superior, para el año 2018 sobre el total de inscritos a los diferentes niveles de formación en pregrado (TP, T, U) para primer curso, se llegó a una matrícula de 682.329, sobre 1.645.192 inscritos, es decir que de los inscritos se matriculó menos de la mitad de los aspirantes (41,47%); del total de matriculados, en ese mismo año, el sector oficial matriculó el 54,13%.

Como se puede ver en la siguiente tabla, en el periodo 2014-2018 el sector privado ha estado por encima en el porcentaje de absorción de matrícula en el nivel universitario y técnico profesional, con respecto al sector oficial.

Tabla 7 Número de matrículas en primer curso* IES por sector 2014-2016

NIVEL DE FORMACIÓN / CARÁCTER IES	2014	2015	2016	2017	2018
Formación técnica profesional	47.769	43.552	50.206	46.999	48.624
Oficial	16.167	12.598	15.542	15.978	14.354
Privada	31.602	30.954	34.664	31.021	34.270
Tecnológica	259.093	240.270	301.535	295.167	246.109
Oficial	216.011	199.472	236.587	252.504	207.859
Privada	43.082	40.798	64.948	42.663	38.250
Universitaria	388.396	413.148	482.917	456.265	425.791
Oficial	150.060	154.437	169.509	170.540	167.810
Privada	238.336	258.711	313.408	285.725	257.981
Total Pregrado	695.258	696.970	834.658	798.431	720.524

Fuente: Elaboración propia para cada año, con origen en las bases de datos oficiales de *matriculados en primer curso*, del sistema nacional de información de la educación superior SNIES, del Ministerio de Educación Nacional.

* Matriculados en Primer Curso: Persona natural que formaliza su matrícula en primer curso en el programa académico en la Institución que fue admitido.

De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, La estratificación socioeconómica es una clasificación en estratos de los inmuebles residenciales que deben recibir servicios públicos. Se realiza principalmente para cobrar de manera diferencial los servicios públicos domiciliarios permitiendo asignar subsidios y cobrar contribuciones en esta área. De esta manera, se paga según la capacidad económica.

De la población matriculada en primer curso, se observa que para 2016 la mayoría de estudiantes son de estrato socioeconómico 2 concentrando alrededor del 40% de las matrículas, seguido de las matrículas para población de estrato 3 y estrato 1. Según el último Censo realizado por el Departamento Nacional de Estadística (DANE,), los estratos socioeconómicos 4, 5 y 6 constituyen el 20% de la población total del país, siendo una característica que los hogares en estos estratos son pequeños.

Tabla 8 Distribución porcentual de la matrícula en primer curso 2014 - 2016 según estrato socioeconómico

Estrato Socioeconómico	2014	2015	2016
Estrato 1	22,04 %	23,26%	24,87%
Estrato 2	40,37 %	40,20%	40,59%
Estrato 3	27,49 %	26,96%	25,72%
Estrato 4	6,66 %	6,35%	5,85%
Estrato 5	2,30%	2,20%	2,01%
Estrato 6	1,15%	1,02%	0,97%

Fuente: MEN (2017) con base en SNIES con corte a mayo 2017

Según el Observatorio de la Universidad Colombiana (apud, Semana, 2017) entre 2007 y 2014, el salario mínimo aumentó 42 %, mientras que el costo de la educación superior en las matrículas ascendió entre 80 % y 120 % durante el mismo periodo. De acuerdo con B.O.T. (apud, Semana, 2017), el valor de matrícula aumenta por encima de la inflación, mientras que entre 2009 y 2015 la inflación fue del 2,8 % anual, el precio de las matrículas subió un 4,8 % anual, según esta fuente, durante dicho periodo los precios de matrícula en educación superior subieron en total 14 puntos por encima de la inflación. De acuerdo con cálculos realizados por el DANE en los últimos nueve años “los precios reales de las matrículas universitarias

(descontando la inflación) se han incrementado en 20 por ciento” (apud, PORTAFOLIO, 2018),

Los costos de la educación son un aspecto estructural del mercado educativo, que evidentemente incide en el acceso a la educación superior universitaria en Colombia, y es estructural en el sentido en que las políticas públicas de educación superior en el país han intervenido no el derecho educativo sino la oferta y la demanda, principalmente a través de créditos educativos de manera especializada, perfilando a los sujetos(objetos) de crédito.

Se identifica la implementación de créditos a través del ICETEX, que como se mencionó antes, es una entidad del Estado que con recursos propios o de terceros, otorga créditos para educación superior. Actualmente el ICETEX tiene varias líneas de crédito, créditos que están dirigidos a todos los estratos socioeconómicos con definición de tiempo de financiación y pago (corto, mediano y largo plazo) y según la población objetivo de los créditos.

Los requisitos para el crédito en la línea de corto plazo son haber presentado la Prueba Saber 11 y haber obtenido un puntaje igual o superior a 240, la tasa de interés es del 10,18% efectivo anual (EA) para 2019. La línea de mediano plazo también está dirigida a todos los estratos socioeconómicos, el puntaje requerido de la Prueba Saber 11 depende del valor a financiar entre menor financiamiento el puntaje es menor, la tasa de interés también está sujeta al porcentaje de financiamiento y varía entre el 10,18% y el 12,18% de interés EA (2019).

La línea de crédito de largo plazo, está dirigida a estratos socio-económicos 1, 2 y 3, a diferencia de las otras líneas el puntaje de la Prueba Saber 11 requerido en este caso es de mínimo 300 puntos, y el interés efectivo anual (EA) varía de acuerdo con el valor financiado que puede ser entre el 100% y el 25%, si la financiación es de la totalidad del valor de matrícula la tasa de interés EA está sujeto al índice de precios del consumidor y si es del 20% el interés EA es de 12,18% (2019), adicionalmente en las líneas de crédito el estudiante debe mantener un promedio de notas igual o superior a 3,4 (en escalas de evaluación de 0 a 5) para mantener el crédito. La primera línea de crédito estima que el pago se haga mientras se está estudiando, la segunda

línea supone un pago en un periodo de tiempo igual al financiado, y la última línea espera que sea pagado máximo en el doble de tiempo financiado.

La línea de crédito especial denominada *Protección Constitucional*, es un crédito dirigido a población víctima del conflicto armado, indígenas, reintegrados de grupos armados, y personas con discapacidad. Tiene un financiamiento del 100% y el estudiante tienen hasta el doble de tiempo financiado para pagar su deuda después de graduarse. Los requisitos son estar registrado en las bases de datos oficiales de población víctima y Red Unidos. La población indígena debe presentar certificación original del cabildo al que corresponda y un puntaje en las pruebas Saber 11 igual o superior a 200, la tasa de interés aplicada se corresponde con el índice de precios del consumidor (IPC). La población con discapacidad debe presentar certificación médica de la Entidad Promotora de Salud o del organismo competente, en donde se especifique grado y tipo de incapacidad -física, sensorial, de carácter permanente de acuerdo con la Ley 361 de 1997.

La línea de crédito denominada soy colombiano. Tiene como requisito pertenecer a los estratos socioeconómicos 1, 2 o 3, y adicionalmente estar en el registro Sisbén⁴⁹, el puntaje Sisbén requerido depende de los criterios del área de acceso a crédito del ICETEX, el otro requisito es que el departamento núcleo sea alguno de los departamentos priorizados (Amazonas, Arauca, Caquetá, Chocó, Guainía, Guaviare, La Guajira, Putumayo, San Andrés y Providencia, Vaupés y Vichada)

Además de los créditos, el ICETEX maneja el ahorro a través de títulos valor, estos títulos se expresan en Unidades de Matrícula Constante (UMAC), es decir valorización periódica relativa al incremento anual de las matrículas en IES. De acuerdo con el ICETEX (2019), se regula el incremento de las UMAC a partir del costo

⁴⁹ “El Sisbén es el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales que, a través de un puntaje, clasifica a la población de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas. se utiliza para identificar a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad con el fin de focalizar la inversión social. El puntaje se calcula automáticamente dentro del aplicativo del Sisbén a partir de la información reportada por el hogar en la encuesta y es un valor entre cero (0) y cien (100). A diferencia de la versión anterior del Sisbén, actualmente no existen niveles, el puntaje no se modifica a voluntad o criterio del encuestador o del administrador del Sisbén en el municipio, ni a solicitud de una autoridad local, una entidad o persona interesada” (<https://www.sisben.gov.co/sisben/paginas/que-es.aspx> consultado marzo 10 de 2019)

anual de las matrículas en las universidades públicas y privadas, legalmente se estableció que el incremento de las UMAC no podrá superar el Índice de Precios al Consumidor. Estos títulos valor pueden adquirirse de contado o a plazos en periodos de 12 a 60 meses, y tres modalidades de títulos según el tiempo que quiera garantizar el beneficio⁵⁰ El TAE es negociable y transferible y el último tenedor o beneficiario siempre debe registrarse en el ICETEX, el título solo puede usarse para el pago de matrículas y gastos académicos en la educación superior (formal y no formal).

Grosso modo, un primer dispositivo para el acceso a la educación superior es la financiación, que en Colombia está sujeta principalmente a créditos, la población objeto de estas estrategias resulta siendo justamente la porción de población de escasos recursos que no puede costear el valor de las matrículas y las despesas de manutención, en contraste con la tabla 6 en este mismo documento, sería aproximadamente un 65% de la población de estrato socioeconómico 1 y 2 (datos del 2016).

Volviendo a la estructura oferta - demanda, se evidencian otros dispositivos que se desentrañan de la noción misma de educación por méritos que se evidencian en dispositivos de acceso tales como la presentación de pruebas de Estado del ICFES y los exámenes de admisión.

De acuerdo con el MEN(2018), la prueba *saber 11°* es una evaluación de educación media, que desde 2014 se alinea con las evaluaciones de educación básica con el fin de proporcionar información sobre el desarrollo de competencias básicas que debe desarrollar el estudiante durante la vida escolar, esta prueba esta reglamentada por el decreto 869 de 2010, allí se determina entre sus objetivos proporcionar información pertinente sobre competencias de los aspirantes o admitidos en los programas de educación superior, además en el mandato, se reconoce la necesidad de igualar competencias de manera implícita, al considerar que esta prueba es útil para que las IES diseñen programas de nivelación académica y prevención de la deserción en este nivel.

⁵⁰ Clase A, fraccionado en 10 cupones; Clase B, fraccionado en 6 cupones; y Clase C, fraccionado en 4 cupones.

El examen consta de pruebas en Lectura Crítica, Matemáticas, Sociales y Ciudadanas, Ciencias Naturales e Inglés, la escala de evaluación es de 0 a 100 puntos. El examen tiene un análisis también cualitativo por niveles de desempeño que consiste en hacer la descripción de habilidades y conocimientos. (ICFES, 2019), este examen es un requisito para ser reconocido como egresado de la educación media, para el año 2022 los costos publicados por el ICFES por medio de acto administrativo son:

CUADRO 8. Tarifas de las pruebas Saber 11

Población	Tarifa ordinaria 2022	Tarifa en UVT * 2021	Tarifa extraordinaria 2022	Tarifa en UVT * 2021
Colegios públicos	\$ 52.500	1,4	\$ 79.500	2,2
Colegios privados rango I: valor de pensión por estudiante menor o igual a \$ 98.000	\$ 52.500	1,4	\$ 79.500	2,2
Colegios privados rango II: valor de pensión por estudiante mayor a \$ 98.000	\$ 69.500	1,9	\$ 106.000	2,9
Colegios privados rango II: valor de pensión por estudiante mayor a \$ 98.000	\$ 69.500	1,9	\$ 106.000	2,9
Bachilleres graduados (entre la primera y la cuarta inscripción)	\$ 69.500	1,9	\$ 106.000	2,9
Bachilleres graduados (a partir de la quinta (5ª) inscripción)	\$ 208.500	5,7	\$ 208.500	5,7

Fuente: Resolución, 575 de 2021 ICFES

*UVT: unidad de valor tributario, esta medida reemplazo al salario mínimo como la unidad para medir impuestos y empezó a utilizarse desde el 2006. Esta unidad define los valores de los impuestos administrados por su dependencia, como la declaración de renta y el impuesto al consumo, entre otros.

Para el 2022 los estudiantes de colegios públicos y privados rango I deben pagar un valor equivalente al 5,25% del salario mínimo mensual vigente en tarifa ordinaria, y lo equivalente a 7,95 % en tarifa extraordinaria; los estudiantes de colegios privados deben pagar tarifa ordinaria equivalente al 6,95% del salario mínimo mensual vigente y el 10,6% en tarifa extraordinaria. En algunos casos, los bachilleres que quieren competir después de haber egresado del colegio presentan de manera individual la prueba con el fin de mejorar su puntaje, en esos casos el valor a pagar es equivalente la 20,85 % del salario mínimo mensual vigente en Colombia.

Algunas universidades usan el resultado de este examen dentro de su prueba de admisión, aunque dada la autonomía de las mismas, pueden realizar sus propias

pruebas de ingreso. Entre las pruebas de admisión están exámenes de conocimiento, entrevistas, pruebas específicas según el área de conocimiento en el que el aspirante quiere estudiar, presentación de documentos específicos (identidad, nacionalidad, certificados de ingreso, libreta militar para los hombres, fotografías, entre otros) Tanto las universidades públicas como las universidades privadas cobran la inscripción a los aspirantes. De este modo los costos por competir en el mercado de la educación superior por el ingreso son asumidos principalmente por los aspirantes y sus familias, y luego de ingresar también deben pagarse los costes de matrícula y las despesas de manutención.

Otro de los dispositivos para el acceso a la educación superior en Colombia está determinado por los programas del gobierno nacional dirigido a estudiantes que obtienen altos puntajes en el ICFES, es decir, considerando que la prueba evalúa competencias el gobierno nacional financia solamente a los que según esta prueba cumplen con ciertas competencias (las evaluadas por el ICFES).

Los datos presentados hasta aquí, en conjunto con las reflexiones conceptuales presentadas, permiten deducir que la educación entendida como derecho no hace parte de las estrategias de desarrollo con equidad, sino que se entiende como un servicio que tiene acceso relativizado en medio de las capacidades de consumo en un mercado educativo, en el cual priman los intereses de la lógica económica global sobre la garantía del derecho. adicionalmente, los recursos de educación superior universitaria se concentran en el crédito y en subsidio a la demanda, de modo que la focalización de usuarios de la educación superior, reduce también las posibilidades de implementar políticas de equidad reales.

3.4.3. Aproximación cronológica a la Educación superior en Colombia

Este apartado tiene como propósito caracterizar la universidad, y el sistema de educación superior en Colombia. La caracterización se realiza a través de categorías apriorísticas, que, de acuerdo con la información disponible, permiten organizar y describir tanto la universidad como el sistema de educación superior en Colombia. La descripción cronológica se hace bajo los periodos históricos definidos por Diana Elvira

Soto Arango en el texto *Aproximación Histórica a la Universidad Colombiana* (2005), pues de la bibliografía revisada, lo descrito por varios autores puede organizarse dentro de esos mismos periodos.

3.4.3.1. *Características generales de la educación Superior en Colombia*

Los siguientes párrafos describen características generales del sistema educativo en Colombia, permite identificar elementos guía para abordar la investigación. Se presentan algunos aspectos constitutivos de la educación superior en Colombia, especialmente la descripción de mandatos que estructuran la funcionalidad de las políticas.

Las *categorías apriorísticas* delimitan el horizonte en la búsqueda de datos siguiendo el criterio de pertinencia, el cual consiste en “la acción de sólo tomar en cuenta aquello que efectivamente se relaciona con la temática de investigación, lo cual permite incorporar los elementos emergentes, propios de la investigación cualitativa” (CISTERNA, 2005, p. 68). De acuerdo con la información encontrada, se definieron las siguientes categorías apriorísticas que permiten caracterizar la universidad y la educación superior con la información hallada: Tipo de instituciones existentes, presencia territorial de las instituciones, financiamiento, reformas, cobertura, ingreso y tensiones.

Usando los datos encontrados sobre la universidad y el sistema de educación superior en Colombia, la categoría *Tipo de Instituciones*, contiene la descripción de las características generales de las universidades existentes en cada periodo histórico. Utilizando la información encontrada, la categoría *presencia territorial de las instituciones*, describe en donde se ubicaban las instituciones en cada periodo. Entre las categorías apriorísticas más importantes para este trabajo, están la categoría *financiamiento* y la categoría *Reformas*, pues son aspectos clave para comprender la trayectoria de la política de acceso a la educación superior universitaria, siendo categorías estrechamente relacionadas entre sí.

En este apartado, la categoría *financiamiento* muestra en términos generales las fuentes de financiación de la universidad y la categoría *Reformas* da cuenta de las transformaciones tanto de la universidad como del sistema educativo, especialmente

enunciando los mandatos que constituyen los cambios institucionales tanto en la universidad como en la función Estatal; de la mano de estas dos categorías, está la categoría *Tensiones*, que es tal vez constitutiva de las trayectorias de política pública.

Para este apartado la categoría tensiones muestra algunas posturas y actores, algunos puntos de agenda que se encuentran, se controvierten, se chocan, y se tensionan en los nodos de las reformas. Finalmente, con los datos encontrados, las categorías *ingreso y cobertura*, presentan algunas pistas sobre quienes, cuantos, cómo, a que carreras, a que universidades se ingresa en la universidad.

El trabajo de Diana Soto Arango(2005)⁵¹ logra caracterizar por periodos la historia de las reformas de la universidad así: La Universidad Colonial (1580-1826); La Universidad Republicana (1826-1843); Inicios de la Modernidad en la Universidad (1842-1920) y El reformismo de la modernidad en la universidad colombiana (1920-1992), esta periodización es coherente y a la vez útil para realizar la organización de los datos descriptivos que den cuenta de los antecedentes de la universidad en Colombia. En esta periodización se incluyen también datos de los trabajos de otros autores que han realizado análisis descriptivos e históricos sobre el mismo tema y que están en plena sintonía con la organización cronológica de Soto Arango (2005).

Teniendo claridad sobre las categorías y periodización, en el siguiente cuadro se presenta la caracterización de la universidad y la educación superior entre 1580 y 1992.

⁵¹ Este trabajo analiza entre otras cosas, cómo desde el punto de vista económico las universidades como instituciones de educación superior enfrentan cambios en sus objetivos, presentando una perspectiva histórica de las reformas universitarias en Colombia.

CUADRO 9. Características de la Universidad y la Educación Superior entre 1580-1992

Periodo	Características
<p>La Universidad Colonial</p> <p>(1580-1826)</p>	<p><i>Tipo de Instituciones existentes.</i> Predominio de fundaciones universitarias menores o particulares con restricciones para graduar; fundadas principalmente por prelado o Concejo. Cada universidad elegía su propio gobierno y tenía organización propia. En el Virreinato de la Nueva Granada se denominaba universidad a la institución que otorgaba grados académicos y formaba juristas y sacerdotes.</p> <p><i>Presencia Territorial de las instituciones.</i> En Santa Fe(capital), había cuatro Universidades Menores, solo La Universidad Javeriana y la Universidad Santo Tomas otorgaban grados a seculares, la primera los otorgó hasta 1767 y la Universidad Santo Tomás hasta 1826.</p> <p><i>Financiamiento.</i> La principal fuente de financiación eran donaciones de particulares y comunidades religiosas. La organización y administración del patrimonio no tenía control Estatal, “excepto en el Colegio Mayor del Rosario”(SOTO ARANGO, 2005, p. 105).</p> <p>Durante la denominada reforma, Moreno quien se desempeñaba como fiscal, propuso tomar el edificio de San Bartolomé y 36.201 pesos con 3 reales de las temporalidades, “para el funcionamiento de 4 o 5 cátedras. Se completaría con los novenos del arzobispado de Santa Fe, Popayán, Cartagena y Santa Marta. Los grados se cobrarían a todos, contrario a lo señalado en la metrópoli. Para Moreno estos no debían ser gratuitos.⁵²” (SOTO ARANGO, 2005, p.109)</p> <p><i>Reformas.</i> Entre 1774 y 1779 se llevó a cabo la denominada reforma de Moreno y Escandón, la cual, tenía como propósitos que el Estado financiara las instituciones, se introdujeran las ciencias útiles a través del Nuevo Plan de Estudios, y que las instituciones tuvieran presencia en la capital y en las colonias. La reforma engendró una disputa entre las ciencias útiles y el método escolástico, lo que dio como resultado una nueva mentalidad sobre los estudios útiles y prácticos, lo cual incidió en la élite neogranadina para el proceso de independencia. En todo caso, no fue posible institucionalizar la universidad pública, ni el pensamiento ilustrado.</p> <p>“En la América colonial, con la documentación analizada [...], se encontró que fue el único virreinato que logró la aprobación local, por la Junta de Temporalidades, para la aplicación de una reforma ilustrada y con esta el control del Estado en los estudios superiores y la dirección por parte del sector civil. [...] hasta el momento la reforma más avanzada, para su época, se localiza en el Colegio –Universidad de la Villa de Mompox. Así mismo a finales del siglo XVIII se inicia la enseñanza y conclusiones públicas en español, frente al idioma predominante de la universidad que era el Latín” (SOTO ARANGO, 2005, p.109)</p>

⁵² Indicaba que, si muchos por su pobreza no tuviesen el dinero necesario para obtener el grado de doctor y costear la pompa y propinas acostumbradas, se habrán de contentar con el grado de bachiller o licenciado, que presta aptitud necesaria para los empleos y quedará más apreciable y menos común que en lo presente el doctorado (SOTO ARANGO, 2005, p. 110)

Periodo	Características
	<p><i>Tensiones.</i> Entre los Dominicos y la expedición botánica liderada por José Celestino Mutis hubo debates sobre la educación superior, Mutis asesoró al virreinato y a la élite criolla neogranadina, sin embargo, la enseñanza para abogados y sacerdotes siguió el método escolástico, y la incidencia de Mutis solo se dio para la formación de médicos.</p> <p><i>Cobertura.</i> La población estudiantil hacia 1810 era de aproximadamente de doscientos y la mayoría de los estudiantes se concentraba en la capital.</p> <p><i>Ingreso.</i> La élite criolla y española, ingresaban bajo 'proceso de informaciones' (SOTO ARANGO, 2005, p.110). El acceso a la educación superior era solamente para los hombres.</p>
<p>La Universidad Republicana (1826-1843)</p>	<p><i>Tipo de instituciones existentes.</i> Con la independencia y para consolidar el Estado se impulsaron las ciencias útiles y la concepción de 'educación pública oficial'. Durante la universidad republicana se mantuvo control y uniformidad de la enseñanza universitaria por parte del Estado, los estudios básicos seguían siendo medicina, derecho y teología. "los niveles se centraron en tres años de colegio, tres de bachillerato, de cinco a seis para una carrera profesional y de dos para un doctorado, el cual era obligatorio para ejercer una profesión."(SOTO ARANGO, 2005, p. 112)</p> <p>Santander promovió el modelo napoleónico (Decreto 18 de 1926) con universidades centrales.</p> <p>A pesar de la influencia de la ilustración, la investigación no se implementó en la educación superior republicana.</p> <p>Se reglamentaron cinco facultades: filosofía, jurisprudencia, medicina, teología y ciencias naturales, se introdujeron nuevos estudios y textos⁵³: "las teorías económicas y políticas inglesas ingresaron a los claustros universitarios" (SOTO ARANGO, 2005, p. 111)</p> <p>En 1836, los programas universitarios preferidos por los estudiantes eran Derecho, Teología y Medicina, a pesar de los intentos gubernamentales por fomentar otras áreas como las Ciencias Naturales (PATIÑO, 2014, p. 17)</p> <p>En este periodo, el Estado reglamenta y regula el funcionamiento de las instituciones, estas debían "servir a los intereses del Estado" (SOTO ARANGO, 2005, p. 111)</p>

⁵³ A través del Decreto del 8 de noviembre de 1825 las obras *Fragmentos sobre el Gobierno(1776)* y *Principios de Moral y Legislación(1789)* de Jeremias Betham, fueron de lectura obligatoria en las universidades de la Nueva Granada. "Bentham dividió la intelectualidad de la época: unos como partidarios suyos y otros como adversarios. [...] Revisando los decretos educativos del siglo XIX en Colombia, se observa que según la concepción del gobernante, se suprime o se incluye en el Plan de Estudios al controvertido Jeremías Bentham" (SOTO ARANGO, 2005, p.112) Señala la autora que Santander impuso los textos de Bentham bajo decreto en 1825, y el 12 de marzo de 2028 Bolívar los retiró de la enseñanza, sin embargo, en 1835 Santander estableció nuevamente a Bentham en la cátedra de legislación.

Periodo	Características
	<p><i>Presencia territorial de las instituciones.</i> El modelo napoleónico en 1926 ordeno las universidades centrales del Estado en: Bogotá, Quito y Caracas, y las universidades seccionales funcionaron solamente cuando había un número significativo de profesores y alumnos.</p> <p><i>Financiamiento.</i> Aunque hubo dos perspectivas políticas (Santanderista y Bolivariana), ambas ideologías coincidían en que la universidad debía tener un modelo administrativo y financiero de estructura centralista con unidad de currículo y bajo el control del Estado.</p> <p><i>Reformas.</i> En 1820, el general Francisco de Paula Santander, firmó el decreto que organizó un sistema de educación.</p> <p>Para 1821, El Congreso de Cúcuta dio inicio a la expedición de normativa para el establecimiento de escuelas femeninas en conventos religiosos, y se empezaron a crear universidades.</p> <p>En 1826 por medio de la Ley del 18 de marzo se creó la Universidad Central de la República (con sedes en Bogotá, Caracas y Quito) como primera expresión jurídico-institucional de la universidad pública en Colombia. (OCAMPO LÓPEZ, 2001) En ese mismo año “se redactó el Plan General de Estudios Superiores y se crearon escuelas normales para la formación de maestros siguiendo las pautas del modelo lancasteriano” (PATIÑO, 2014, p.9)</p> <p>En 1840, el Congreso [...] aprobó una ley que autorizaba a los profesores universitarios a elegir sus textos y autores a conveniencia o a escribir, a criterio, sus propios textos (PATIÑO, 2014, p.17)</p> <p>En 1841 se planteaba la primera expansión y diversificación de currículos. La reforma de Ospina Rodríguez de 1841, contemplo: institucionalización de criterios en la relación educación-economía, expansión de la escolaridad y diversificación de currículos.</p> <p><i>Tensiones.</i> La llamada universidad santanderista, propendió por el control estatal, la intención de implantar currículos modernos, y algún nivel de libertad de cátedra en literatura y ciencias naturales. No empero, el periodo de la Universidad Republicana, terminó en un monopolio y control de comunidades religiosas. Después de la universidad santanderina, el poder fue asumido por conservadores, y la universidad no fue ajena a las disputas políticas: “La guerra de los Supremos, también llamada de los ‘Conventos’, entre 1839 y 1841, marcó las diferencias entre liberales, la provincia y los conventos. Especialmente los círculos de poder de la iglesia estaban alerta y protestaron con las medidas sobre los conventos, en definitiva [...] mantenían su alianza personal con políticos más bien conservadores” (SOTO ARANGO, 2005, p.113) al respecto fue un hecho relevante en 1841 el retorno la Compañía de Jesús y la retoma de sus colegios y universidades.</p> <p><i>Cobertura.</i> En 1837 había “3.012 estudiantes, localizados en tres universidades, 20 colegios públicos para varones y 6 casas de educación. El mayor número de cursos se concentraba en lenguas, le seguían filosofía, leyes y teología.” (SOTO ARANGO, 2005, p.113)</p>
Inicios de la modernidad	<p><i>Tipo de instituciones existentes.</i> La universidad estaba bajo el control estatal, sin embargo, tenía la influencia del clero, el currículo era centralizado, organizado y fiscalizado por un Consejo, la junta de inspección y el rector. Cada distrito tenía una universidad central con cinco facultades (literatura y filosofía; ciencias físicas y matemáticas; medicina; jurisprudencia; y ciencias eclesiásticas). El rector era nombrado</p>

Periodo	Características
<p data-bbox="152 264 338 323">en la universidad</p> <p data-bbox="152 363 338 391">(1842-1920)</p>	<p data-bbox="349 264 2004 323">por el presidente, el currículum y la estructura administrativa también estaba bajo la potestad del ejecutivo y los títulos que se otorgaban eran bachiller, licenciado y doctor.</p> <p data-bbox="349 363 2004 483"><i>Financiamiento.</i> La universidad pública, “atravesó crisis económicas. El déficit fue notorio desde el primer año de funcionamiento” (SOTO ARANGO, 2005, p. 118-119). De acuerdo con Soto Arango (2005) Los ingresos se calculaban en treinta mil pesos, de los cuales el Estado aportaba cerca del 71,5% y el resto eran aportes propios; ya para el segundo año el déficit era de cuatro mil pesos. el sueldo del primer rector fue de mil cuatrocientos pesos.</p> <p data-bbox="349 523 2004 582"><i>Reformas.</i> La ley 1366 de 1842, reformó el Plan de Estudios, ordenando a cada universidad una facultad de ciencias y matemáticas, bajo la prioridad de formar en asuntos industriales y ciencias útiles.</p> <p data-bbox="349 694 2004 965">En 1867 José María Samper presentó un proyecto de ley ante el Congreso, denominado Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia. El 22 de septiembre de 1867, mediante la Ley 66 expedida por el Congreso es oficialmente fundada como tal. En ese año la Universidad constaba de seis facultades: la de Derecho, Medicina, Ciencias Naturales, Ingeniería, Artes y Oficios, Literatura y Filosofía. Se anexaron también el Observatorio Astronómico, el Museo Nacional, el Laboratorio Químico Nacional, la Biblioteca Nacional, el Hospital de la Caridad y el Militar. (PATIÑO, 2014, p.18) La ley orgánica de la reforma universitaria de José María Samper, de 200 artículos organizados en 31 capítulos, genera un cambio relevante: el positivismo entra en el ambiente educativo y fueron notorias las influencias francesas e inglesas. La creación de la Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia, trae el criterio de gratuidad para hacer de la universidad una institución más democrática. Es de anotar que los profesores de la nueva universidad constituían la élite intelectual de la época. (PATIÑO, 2014; ARANGO, 2005)</p> <p data-bbox="349 1005 2004 1189">En la crisis del liberalismo romántico (aproximadamente entre 1845 y 1867) el surgimiento de la educación privada se dio “más por la oportunidad que por presiones legales” (SOTO ARANGO, 2005, p.117); durante dicha crisis se modificó el diseño institucional de las universidades y se aceptó el ejercicio profesional sin título en la mayoría de profesiones. La ley del 15 de mayo de 1850, suprimió las universidades convirtiéndolas en Colegios Nacionales, y la resolución del 19 de agosto de 1853 eliminó el requisito de título profesional para ejercer una profesión liberal con excepción de la farmacia. En esta época se consideró además que el ejército era inútil y que la ingeniería era costosa, con lo cual se eliminó la Escuela Militar que había fundado Mosquera. (SOTO ARANGO, 2005, p.)</p> <p data-bbox="349 1228 2004 1380">En 1870 la reforma de los radicales, generó fuerte polémica en el sector clerical. El Estado retomaba el control de la educación con reformas tan relevantes como la educación primaria de carácter obligatorio y con gratuidad. También, “la universidad entro a depender del Ministerio de Relaciones Exteriores. Por otra parte, el control se manifestó en la obligatoriedad de textos como los de Tracy y los de Bentham.” (SOTO ARANGO, 2005, p.) En ese mismo año y bajo el gobierno de Eustorgio Salgar, se crea la Dirección Nacional de Instrucción Pública, anexa al Ministerio del Interior (PATIÑO, 2014, p. 11)</p>

Periodo	Características
	<p>En 1872 hubo reformas al Plan de Estudios y en 1876 por ley se determinó que el ejecutivo nombrara rector y que el Consejo tuviese autonomía para decidir sobre profesores y funcionarios.</p> <p>La ley 106 de 1880, centraliza más la educación en la capital. Con esta ley la Universidad Nacional impartía educación nacional, vuelve a estructurarse la educación secundaria y profesional, y el poder ejecutivo se encarga de los nombramientos de docentes y funcionarios.</p> <p>En 1886 se dio la reforma constitucional y en 1887 el Concordato⁵⁴; así, bajo la política de Rafael Nuñez, “se estableció la universidad confesional, al servicio del gobierno y su partido” ⁵⁵(SOTO ARANGO, 2005, p.120)</p> <p>Para 1892, el Plan de Zerda, continuo con el control del gobierno, aunque privilegiaba la educación profesional.</p> <p>A inicios del siglo XX, la concepción de universidad vislumbraba la participación de estudiantes, contrarrestando el confesionalismo religioso y político. Un hito que incidió en la educación superior, fue la guerra de los mil días, porque cerró la Universidad Nacional por un largo periodo, y solo fue reabierta en 1903 con bajo presupuesto, bajos salarios, y dotaciones deficientes.</p> <p>En 1903 la Ley Orgánica de Educación organizó la educación en primaria, secundaria y profesional, y también diferenció entre secundaria clásica y técnica. La Ley 39 de 1903 bajo el gobierno de Antonio José Uribe, promulgaba una universidad ‘profunda, severa y práctica’</p> <p>A través del decreto 491 del año 1904, las facultades lograron cierto grado de autonomía, se planteaba una universidad moderna, experimental, científica, actual y evolutiva.</p> <p>Para el año 1911 se consagra definitivamente la autonomía universitaria en la Universidad Nacional de Colombia a través de la ‘Reforma Universitaria’ promovida por Nuñez.</p> <p><i>Tensiones.</i> Durante este periodo de inicio de la modernidad en la universidad, se evidenciaron luchas partidistas, en donde los cambios en las universidades se dieron a voluntad de los gobiernos de turno: “el control del Estado y la dirección por parte del sector civil sobre la universidad; el bajo presupuesto; los debates de la moral laica opuesta al control de la iglesia; los debates por la enseñanza de Bentham; y la rígida disciplina para controlar la institución. [...]” (SOTO ARANGO, 2005, p.114)</p>

⁵⁴ Acuerdo entre la Santa Sede representante de la Iglesia católica y el Estado, con el objeto de regular relaciones en materia de mutuo interés.

⁵⁵ Partido Nacional de corte conservador.

Periodo	Características
	<p>En el periodo 1842-1920 se dio nuevamente una polémica sobre la enseñanza de Bentham en las universidades quienes atacaban, argüían que se trataba de enseñanzas que generaban deterioro a la moral y la política del país. Bentham se cambio por Juan Heinecke, teólogo y jurista alemán, y se eliminó del currículo a Destut deTracy.</p> <p><i>Cobertura.</i> En la Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia, en 1868 se inició con 315 alumnos, la mayoría de filosofía (228) y Ciencias Naturales (35) (SOTO ARANGO, 2005, p. 119).</p> <p>De los estudiantes matriculados en 1870 en la Universidad Nacional, 51 eran de Medicina, 44 de Ciencias Naturales, 29 de Ingeniería y 8 de Jurisprudencia (PATIÑO, 2014, p.18),</p> <p>En el año 1877 ya se contaba con un total de 435 estudiantes y 51 catedráticos, en su primera década de funcionamiento la Universidad Nacional contaba con 5.509 estudiantes, principalmente de medicina, jurisprudencia e ingeniería. (SOTO ARANGO, 2005, p.119)</p> <p><i>Ingreso.</i> se exigió el examen para el ingreso a la universidad pública</p>
<p>El reformismo de la universidad</p> <p>(1920-1992)</p>	<p><i>El contexto sociopolítico del país.</i> “Colombia hacia 1920 requería entrar en la modernidad en los ámbitos económico y educativo. La pérdida de Panamá, la crisis fiscal y económica, el proceso de industrialización y urbanización, la producción y comercialización del café, la masacre de las bananeras, la aparición de movimientos sociales y políticos, determinaron, entre otros factores, el nuevo ambiente universitario.” (SOTO ARANGO, 2005, p.121).</p> <p><i>Presencia Territorial Institucional.</i> Durante el ‘reformismo’, las universidades privadas se concentraban en Bogotá, predominaban las universidades del Estado, y la mayoría de universidades eran no confesionales en su origen. En 1936 se da inicio a la fundación de universidades departamentales: La Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín (1936), la Universidad del Atlántico (1941), la de Caldas (1943), la Universidad del Valle y la Universidad del Tolima (1945), Universidad Industrial de Santander (1.947); posteriormente se fundan universidades en las ciudades capitales de departamento y universidades privadas en la capital del país: Universidad de los Andes (1948), Universidad Distrital Francisco José de Caldas en Bogotá (1948), Universidad de Medellín (1950), Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja (1953), Universidad Jorge Tadeo Lozano (1954), Escuela Superior de Administración Pública (1.956), Universidad Tecnológica de Pereira (1958), Universidad de Pamplona (1960), Universidad del Quindío (1961), Universidad Francisco de Paula Santander de Cúcuta(1962), Universidad de Córdoba (1962), Universidad Autónoma del Caribe en Barranquilla (1967), Universidad Tecnológica del Chocó en Quibdó y Universidad Surcolombiana en Neiva en (1968).</p> <p><i>Financiamiento.</i> En 1934 las rentas del Estado Central se elevaron a \$38 millones de pesos, 62% correspondientes a impuestos indirectos, se instauraron nuevos impuestos directos, se aumento el impuesto sobre la renta, se creo el impuesto nacional sobre la propiedad raíz, y una tasa sobre el consumo de tabaco; tales medidas permitieron acopio de fondos suplementarios y la ley 12 de 1934 previó que en los dos años siguientes asignaría el 10% del presupuesto a la educación pública, sin embargo ello solo se logró hasta 1962, en todo caso el aumento absoluto y relativo se dio en los años siguientes para todo el sector educación. (HELG, 2001, p. 150)</p>

Periodo	Características
	<p>“Entre 1.960 y 1.967 el país invirtió recursos del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y la AID (Agencia para el Desarrollo Internacional, de las Fundaciones Ford, Kellog y Rockefeller y UNESCO) en la construcción de edificios académicos y en el desarrollo de nuevas carreras académicas en las universidades Nacional, Antioquia, Valle y Andes.” (BERNAL DE ROJAS, s.d., p. on-line)</p> <p>Con la reforma de 1992 se definió financiación estatal con autofinanciación, uso de indicadores de eficiencia de la educación, autorregulación y estímulos a la producción académica.</p> <p><i>Reformas.</i> La República Liberal y la Revolución en Marcha, constituyeron el contexto de la reforma universitaria entre 1930 y 1940.</p> <p>Olaya Herrera creó, durante su gobierno(1930-1934), la Facultad de Ciencias de la Educación – inicialmente situada en Tunja y luego trasladada a Bogotá- donde se formó la primera generación de docentes de enseñanza media, directores de grupos escolares, inspectores y demás funcionarios que se encargaron renovar el panorama pedagógico nacional(PATIÑO, 2014, p.13-14)</p> <p>“El sector privado se desarrolló mucho [...]se remonta 1.931, cuando los Jesuitas decidieron reabrir la Universidad Javeriana de Bogotá, el Episcopado de Antioquía la Universidad Católica Bolivariana en 1.936 y la de los Andes en 1.949 apoyada por los políticos liberales y conservadores industriales, cuyo modelo se basó en las universidades privadas norteamericanas. Se especializó en Ingeniería y Economía, incluyó pasantías y prácticas en universidades de Europa y Estados Unidos”(BERNAL DE ROJAS, s.d., p. on-line)</p> <p>En 1931 a través del Decreto 153 se crea el Ministerio de Educación y la Facultad de Ciencias de la Educación, por entonces dependiente de la Universidad Nacional.</p> <p>El 29 de julio de 1932, Germán Arciniegas⁵⁶ propone ante el Congreso la Ley Organica de la Universidad Colombiana, que constituyó la base para la posterior aprobación en 1935.</p> <p>El Decreto 1917 de 1935, unificó las facultades de educación.</p> <p>La Ley 68 de 1935 decreta que la Universidad Nacional de Colombia se constituya por Facultades, Escuelas Profesionales Nacionales e Institutos de Investigación, el Conservatorio Nacional de Música, el Observatorio Nacional de Astronómico, los Museos y el Instituto Nacional de Rádium. El artículo 4 de esta ley eximia de impuestos (nacionales, departamentales y municipales) todos los bienes que constituyesen patrimonio de la Universidad Nacional de Colombia. Aunque se trataba de la universidad más importante del país, la Ley se centró solo en la reforma de esta institución, sin embargo, constituye un referente dada la importancia institucional para el sector de educación superior pública.</p>

⁵⁶ Fundador de la Federación de Estudiantes de Colombia; dio inicio al movimiento estudiantil en la Década de los Veinte del siglo XX. Líder estudiantil universitario, diplomático, político, Ministro de Educación, educador universitario, periodista y académico de la Lengua y de Historia.

Periodo	Características
	<p>La Ley 39 de 1936 a través del artículo 4 ordena que la Facultad de Ciencias de la Educación funcione con el nombre de Escuela Normal Superior y esté bajo la dirección inmediata del Gobierno y con independencia de la Universidad Nacional.</p> <p>En el periodo conservador, de 1946 a 1953, la Escuela Normal Superior cambió el nombre por Escuela Normal Universitaria y paso a depender de la Secretaría General de Educación.</p> <p>En 1954 se fundó el Fondo Universitario Nacional, entidad encargada de distribuir los fondos nacionales entre las universidades públicas y las privadas auxiliadas por el Estado.</p> <p>En 1957 se creó la Asociación Colombiana de Universidades, instancia que agrupó a universidades públicas y privadas y en la cual delegó el gobierno las funciones de inspección y vigilancia de la educación superior.</p> <p>En 1958, mediante el Decreto 136 del 30 de abril, se definió la universidad como 'una entidad autónoma, con personería jurídica, esencialmente apolítica'. El nuevo Estatuto estableció como máximo órgano de dirección a la Conciliatura con nueve miembros de los que harían parte los delegados del Ministro de Educación y Hacienda.</p> <p>"Hacia los años 60 se destacan la Universidad Nacional y la Universidad del Valle por su alto rendimiento académico. Se abrieron nuevas carreras como la Sociología (1.959), Electrónica (1.960), Administración Pública (1.961). Se organizan las carreras tradicionales como la Medicina, al imponer un año de práctica en el campo. Se multiplican las facultades de Economía, ciencias, Agronomía, Ingeniería y Educación. Algunas Universidades crearon cursos de postgrado que conducían a títulos de Maestría." (BERNAL DE ROJAS, s.d., p. on-line)</p> <p>"El Programa Mínimo de los Estudiantes Colombianos, de 1961, resumió la respuesta estudiantil a la reforma planteada por el Ministro de Educación Galán" (SOTO, 2005, p.128)</p> <p>La ley 65 de 1963 definió a la Universidad Nacional como pública, autónoma, descentralizada, con personería jurídica, patrimonio y rentas propias, de carácter docente.</p> <p>En 1968 se creó el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior ICFES como la institución que centraliza la política universitaria. Se institucionaliza el control académico y financiero por parte del ICFES, se intenta la evaluación periódica de las universidades; se reafirma la investigación como actividad de la educación superior. "El ICFES como institución logra consolidarse en momentos en que la Universidad privada comenzaba a rebasar en cuanto cobertura a la Universidad pública. Esta institución nace con una desventaja frente a un sector privado ya consolidado, con objetivos mercantiles y credencialistas en lo referente a la concepción de la educación superior." (JIMÉNEZ B e FIGUEROA, 1999, p. 8)</p> <p>Durante 1968 el poder de las universidades se concentraba en el rector, y los consejos en la práctica son asesores. Se consagra la autofinanciación y las universidades privadas siguen en crecimiento acelerado (SOTO, 2005, p.128). En ese mismo año, nace el Plan Básico</p>

Periodo	Características
	<p>de la Educación Superior en Colombia, dicho plan además de hacer un diagnóstico de la educación superior, “habla de su vacío técnico y el exceso de lo humanístico, y de la baja calidad de los programas. El plan da parámetros para la estructuración del sistema educativo, estableciendo mecanismos de regionalización universitaria” (JIMÉNEZ B e FIGUEROA, 1999, p. 7)</p> <p>El Decreto 3156 de 1968, reorganiza el Fondo Universitario Nacional (FUN) y se le da el nombre de ICFES, “con ello se aísla a la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN); separando de esta manera las funciones de vigilancia y control que son propias del Estado; además delimita el derecho de agremiación que en el caso de esta institución y el FUN se habían diluido.” (JIMÉNEZ B e FIGUEROA, 1999, p. 8)</p> <p>Entre 1966 y 1969, se produjo un notable incremento de matrículas en las universidades colombianas. Este incremento no se reparte de manera equilibrada entre las diversas regiones en que se ha dividido el país. “Por el contrario, se dan grandes desequilibrios interregionales tanto en el número absoluto de estudiantes como los incrementos porcentuales de matrículas y en las tasas de crecimiento (PATIÑO, 2014, p.22)</p> <p>Entre 1957 y 1970, se dio un proceso de privatización y modernización de la universidad, en el cual los organismos y reuniones interamericanas desarrollaron un plan de modernización de la universidad latinoamericana orientada al mercado del trabajo, con estas propuestas se modificó la organización académico administrativa de las universidades, entre las reformas propuestas estaba despolitizar al estudiantado y desarrollar estudios generales para seleccionar a los estudiantes. Las universidades privadas, tenían independencia financiera y legal del Estado, y se esperaba eliminar la representación estudiantil de los Consejos Superiores de las universidades. (PATIÑO, 2014)</p> <p>Entre 1968 y 1992 se evidenció centralización de la universidad en el Estado, esto se observa en dos etapas, la primera de 1968 a 1980, es el intervencionismo estatal; y la segunda etapa de 1980 a 1992, es en la que se unifica el sistema nacional del sistema postsecundario.</p> <p>El Decreto 80 de 1980, estableció los requisitos obligatorios para las instituciones de educación superior.</p> <p>La constitución de 1991 y la ley 30 de 1992 (Ley de Educación Superior) marcaron la segunda etapa del periodo de modernización y privatización. “Esta reforma se enmarca dentro de un ambiente de severas restricciones financieras y profundos cambios económicos en el ámbito mundial. [...] a su vez se da un reconocimiento de adaptar y modernizar la universidad en su estructura, organización y modelos educativos que atiendan las demandas del desarrollo científico, tecnológico y del mercado profesional. Inciden empresarios privados y organismos internacionales en esta reforma, especialmente en la reformulación que planteo la comisión de Ciencia y Tecnología (1987) Colciencias. La investigación se forma dentro de la política científica enmarcada dentro de las demandas del sector productivo. Además, la investigación se introduce como elemento básico para la calidad de la educación universitaria. Las teorías de desarrollo y globalización se unen a los informes de la Misión de Ciencia y Tecnología” (SOTO ARANGO, 2005, p. 128)</p>

Periodo	Características
	<p><i>Tensiones.</i> El movimiento estudiantil colombiano, se sitúa emergente entre 1920 y 1924, se suscitaron trece conflictos estudiantiles y otros tantos en el siguiente quinquenio.</p> <p>La ley 57 de 1923 autorizó la contratación de una misión alemana para que realizara un estudio del sistema educativo en el país y formulara las correspondientes recomendaciones, no hubo resultados de dicha misión por dificultades atribuidas a la burocracia estatal. En ese momento los estudiantes empezaron a pronunciarse en distintas tribunas inconformes por la vieja estructura educativa.</p> <p>En 1924, la Declaración del 2° Congreso Nacional de Estudiantes, consigna: “son los estudiantes quienes deben llevar a cabo la reforma universitaria que ellos tienen el derecho de proclamar los nuevos rumbos que deban orientar las actividades de cada facultad, y la obligación de ponerlos en práctica” (SOTO ARANGO, 2005, p.122)</p> <p>La participación activa del estudiantado en los sucesos del 8 de junio de 1929, “que dio al traste con la corrupta administración de Bogotá y produjo la primera víctima de la violencia oficial, el estudiante Gustavo Bravo Pérez, maduró y dio nuevos alicios al movimiento de reforma universitaria (PATIÑO, 2014, p.20)</p> <p>La Escuela Normal Superior fue cauce de inquietudes sociales concernientes a la profesión de la enseñanza. Docentes y estudiantes fueron participantes en la creación del Sindicato de Profesores y en la Federación de Maestros y Profesores, en la fundación de la cooperativa de los mismos y en la redacción del proyecto de la primera ley de escalafón de los profesores de enseñanza secundaria. Este proyecto de ley fue presentado por el Director de la Normal Superior, José Francisco Socarrás, a la Cámara de Representantes en 1946, el cual fue aprobado y sancionado por el Ejecutivo (Ley 6ª de 1946). (MARTÍNEZ GORROÑO, 2004, p. 23)</p> <p>El asesinato del líder y candidato presidencial por el partido Liberal Jorge Eliecer Gaitán y el consecuente “Bogotazo” el 9 de abril de 1948, sin duda marco la historia de Colombia, un hecho que polarizó al país, y que evidentemente incidió en el desarrollo de la universidad colombiana. Los conservadores y la iglesia reivindicaban el control de la universidad, la Conferencia Episcopal y la Confederación Nacional de Colegios Católicos, hallaban que el hecho del 9 de abril era una ‘gesta comunista’, muestran gran inconformidad “por el nombramiento de un jefe comunista para regir la Universidad Nacional y acusan a los profesores de comunistas” (SOTO ARANGO ARANGO, 2005, p.124)</p> <p>Entre los años de 1948 y 1957, y coincidiendo con un grave período de violencia y represión, la universidad pública fue intervenida por el gobierno nacional y suspendido –en la práctica- el estatuto de 1935. Ese momento se caracteriza por el avance y consolidación de las universidades privadas. (PATIÑO, 2014, p.21)</p> <p>El parlamento se suprimió desde el año 1949, esto finalizó con la dictadura de Rojas Pinilla (1953-1957), la universidad pública fue intervenida directamente por el gobierno y en la práctica se suprimió todo lo ordenado en el Estatuto Orgánico de 1935. Se crearon nuevos organismos reguladores de la universidad como el Fondo Universitario Nacional (1954).</p>

Periodo	Características
	<p>El Movimiento Universitario Nacional reaccionaba contra las medidas de la dictadura de Rojas Pinilla, proclamaba la defensa de las instituciones y del orden democrático para conducirlo por una fase de progreso y desarrollo técnico científico e industrial'; El 8 y 9 de junio de 1954 se reconoció como el inicio del fin de la dictadura de Rojas, el día del estudiante que se venía celebrando desde 1929 cada 8 de junio, marcó en 1954 un hito político con la representación estudiantil y la detención de profesores y exrectores de la Universidad Nacional. Al finalizar el periodo en 1957, los estudiantes dirigieron 11 protestas de las 30 que se dieron por diferentes sectores de la sociedad. (SOTO, 2005, p. 124-125)</p> <p>Las protestas estudiantiles son más numerosas entre 1957 y 1958, en el resto del periodo son significativas las protestas sociales." (SOTO ARANGO, 2005, p. 127)</p> <p>Con el inicio del Frente Nacional⁵⁷ (1958 a 1974) se consolidó un monopolio político de los partidos liberal y conservador. Durante la década del sesenta surgen en Colombia: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército Nacional de Liberación (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL) y el Movimiento M-19.</p> <p>Entre 1968 y 1980 se evidencia un contexto nacional "de gran convulsión política universitaria, disturbios permanentes, ocupaciones militares, cierres, persecuciones contra estudiantes y profesores, y asesinatos de miembros de la comunidad universitaria.</p> <p><i>Cobertura.</i> Desde 1935 empieza a aumentar la cobertura de estudiantes en el sector oficial con respecto a la cobertura del sector privado, aunque esto solo hasta la década del cuarenta. "los estudiantes en la educación superior oficial, hacia 1935, casi triplicaba a los de la privada y en total se localizaban 3.687. Se destaca que la Universidad Nacional tenía el 43% de la matrícula del sector oficial. La relación se mantiene hacia 1945 cuando se da un aumento considerable en la matrícula de estudiantes con 6.512 y de estos 4.730 del sector oficial[...] en 1943 la universidad Nacional ya representaba el 70% de la matrícula oficial"(SOTO ARANGO ARANGO, 2005, p.124)</p> <p>"La universidad presentó un aumento un incremento acelerado en la población estudiantil que pasó de 14.000 en 1958 a 20.000 en 1974. Pero el sector privado creció más que el oficial. Este crecimiento en la cobertura estudiantil fue rápido, en 1945 comprendía el 27%; en 1958 ascendió al 38%, y en 1970 alcanzó el 45%. Hay otra diferencia importante en esta etapa y es la ampliación de las carreras ofrecidas que pasó de 36 a 63." (SOTO ARANGO, 2005, p. 127)</p> <p>En la década del setenta el número de estudiantes de la universidad pública se multiplicó por 2.6, mientras que la privada se cuadruplicó. Durante la década del sesenta el Estado abrió 34.000 nuevos cupos que para la década del setenta se ofertaron 67.000. El aumento de educación superior se dio principalmente por el sector privado. (BERNAL DE ROJAS, s.d., p. on-line)</p>

⁵⁷ El Frente Nacional fue un acuerdo bipartidista de alternación en el poder entre liberales y conservadores, que tuvo lugar en Colombia entre 1957 y 1974. El acuerdo (Pacto de Benidorm) terminó el enfrentamiento tradicional de partidos, sin pacificar al país.

Periodo	Características
	<p>“En 1.980 Colombia era uno de los países con mayor número de universidades: 201, de éstas 56 eran oficiales y 145 privadas, 122 estaban registradas ante el ICFES, las restantes, casi todas privadas no tenían reconocimiento oficial. El número de estudiantes matriculados alcanzaba los 302.000 de los cuales 128.000 estudiaban en planteles oficiales y 174.000 en establecimientos privados.” (BERNAL DE ROJAS, s.d., p. on-line)</p> <p>En los años noventa continuó el crecimiento del sector privado tanto en número de instituciones como de estudiantes. “En 1990 las instituciones de educación superior oficiales eran 74 frente a 168 privadas, con una cobertura de estas últimas de l - 60% frente a un total de 487.448 estudiantes.” (SOTO ARANGO, 2005, p.129) Con la reforma de 1992, el sector de educación estatal no presenta preocupación por el aumento de coberturas. Desde la década del noventa se ha podido evidenciar el aumento de ingresos femeninos en la universidad colombiana</p> <p><i>Ingreso.</i> En 1936 se inicia el ingreso de las mujeres a la Universidad Nacional.</p> <p>La aplicación de pruebas psicotécnicas en la Universidad Nacional de Colombia para el ingreso, se empezaron a operativizar en 1940. Por entonces el rector Agustín Nieto Caballero, consideró que era necesario aplicar nuevas técnicas y acabar con las “arbitrariedades con las que se venía resolviendo la admisión de los alumnos” (MARTÍNEZ GORROÑO, 2004, p. 13). La idea con la aplicación las pruebas era democratizar el ingreso a la universidad. A pesar de la fuerte reacción conservadora y sus duras críticas, la sección de psicotecnia se empezó a aplicar con la “selección de alumnos en enero de 1940 con aspirantes a ingresar en varias facultades y con estudiantes de tercero de Medicina” (MARTÍNEZ GORROÑO, 2004, p. 13)</p> <p>En 1951 fue introducido un año preparatorio a los cursos universitarios y para el año 1956 se suprimió manteniéndose el examen de ingreso.(BERNAL DE ROJAS, s.d.)</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Congreso de Colombia (1935); Zuluaga Garcés (1997); Jiménez y Figueroa(1999); Ocampo López (2001); Helg (2001); Martínez Gorroño (2004); Soto Arango (2005); Patiño Millán (2014); Melo B, Ramos F, e Hernández S (2014). Bernal De Rojas (sem data.)

Considerando los datos presentados en la anterior descripción, es posible afirmar con respecto al tipo de institución, que, desde la universidad colonial hasta hoy, la institución universitaria ha otorgado titulaciones conforme los requerimientos de la organización social de cada época. La universidad pública emergió en la República con el proceso de independencia y la finalidad fue la consolidación del Estado, a pesar de ello, el clero mantuvo una fuerte influencia en la educación superior.

Con relación a la presencia territorial se identifica que físicamente las instituciones universitarias han estado en los centros urbanos y la capital. Durante el reformismo, la presencia de universidades privadas era principalmente en la capital, aunque era predominante la universidad pública, solamente en 1936 se empezaron a fundar universidades departamentales. Posteriormente aumento el número de universidades privadas con relación a las públicas, sin embargo, la presencia territorial se siguió concentrando en las urbes.

Sobre el financiamiento las fuentes han sido variables; aparecen fuentes de financiación relacionadas con el tipo de institución (privada, confesional, pública) y el orden político de cada época, por ejemplo, hubo casos de universidades confesionales de la colonia con recursos provenientes de la corona, en ese entonces, el poder instituido estaba entre la iglesia católica y el virreinato; también hubo financiamiento por donación y financiamiento completamente público. Hubo momentos en los que parte de los recursos de financiamiento se captaba vía derechos de graduación como ocurrió en la reforma Moreno (1774-1779), durante el periodo de La República fue muy importante el financiamiento estatal, y entre 1842 y 1920 a pesar del financiamiento de la universidad por parte del Estado, las instituciones atravesaron por importantes déficits. El periodo del Reformismo, evidenció un cambio radical, se implementaron sistemas de indicadores de eficiencia, autofinanciación y estímulos a la producción académica como mecanismos de competencia por recursos. La constitución política de 1991 y la Ley de Educación Superior de 1992 enmarcaban las restricciones financieras de la universidad.

Las reformas implementadas se ciñen a las características de orden social, político y económico de cada época. En cada caso tuvieron sustento material en la

sanción de mandatos formales (Decretos, Leyes, ordenanzas, Planes) por parte de los gobiernos que promovieron la reforma, en la mayoría de casos las reformas obedecieron a los intereses del partido político en el poder, también hubo momentos de influencia de la iglesia católica sobre las decisiones de los gobernantes especialmente en la colonia cuando la corona requería de la iglesia y viceversa para mantener el orden colonial, aunque también tuvo gran injerencia cuando los partidos políticos de corte conservador ejercían el poder. En los momentos en que los partidos de corte liberal reformaron, hubo también injerencia de los intereses de industriales y comerciantes.

En el periodo de La República, el Estado logró institucionalizar la universidad pública e introdujo las ciencias útiles, especialmente haciendo énfasis en teorías económicas y políticas, que suponían la provisión de funcionarios formados al Estado. Las reformas se dieron en el ámbito administrativo de la institución universitaria y su organización interna; en la forma de financiamiento; en el contenido curricular; en la definición de cuáles serían las carreras impartidas y por cuales universidades; en que profesiones requerían título para ejercer y cuáles no; en la forma de gobierno universitario y en el acceso a la universidad.

Fue en *La República* que se organizó el primer sistema de educación, se propendió por el financiamiento público y hubo expansión de la educación con la apertura de nuevas instituciones universitarias, en este periodo fue relevante la creación de una institución pública centralizada y con tres sedes (la Universidad Central de la República, 1826).

Durante el periodo *Inicios de la modernidad en la Universidad*, predominaron las reformas de la universidad con fundamento en la periodicidad de cada gobierno, es decir no hubo directriz de política Estatal, sino política gubernamental y prácticamente de partido político que estuviera en el poder. Con los liberales las reformas fueron tendientes a favorecer currículos que desarrollaran la industria; también se creó por mandato formal la Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia, de carácter público, gratuito y nacional; y se dio incursión al positivismo en la formación universitaria. En este periodo fue evidente la expansión de las universidades privadas, se aceptó el ejercicio profesional sin necesidad de título en la

mayoría de profesiones, esto coincidió con las reformas liberales (1949) y los cambios constitucionales (1853).

En materia de diseño institucional, en 1870 la Universidad Nacional dependía del Ministerio de Relaciones Exteriores y se creó la Dirección Nacional de Instrucción Pública anexa al Ministerio del Interior. La Reforma constitucional en 1886 y Concordato en 1887 impusieron la universidad confesional al servicio del gobierno de corte conservador y de la ideología del partido. Para inicios del siglo XX el sistema educativo ya se organizaba en primaria, secundaria (técnica y clásica) y profesional, y se contemplaba formalmente la autonomía universitaria de la Universidad Nacional de Colombia.

El Reformismo dio cuenta de cambios estructurales en el diseño institucional del sector de educación superior, entre ello, la creación de un Ministerio de Educación, la creación de una facultad de educación unificada, aprobación de una Ley Orgánica para la Universidad Nacional de Colombia que dio paso a la creación de unidades organizacionales, tanto académicas como administrativas (facultades, escuelas profesionales, museos, institutos, etc.), creación de secretarías de educación; creación del Fondo Universitario Nacional; fundación de la Asociación Colombiana de Universidades, creación del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior ICFES. Se pretendía la modernización de la universidad, la formación se orientaba al desarrollo científico, tecnológico y del mercado profesional, tal pretensión hacía parte de la agenda regional de educación; para alcanzar dicho objetivo se dio reformulación a la Comisión de Ciencia y Tecnología, haciendo que la investigación se focalice en las demandas del sector productivo.

En la segunda mitad de la década del setenta, es notoria la expansión de matrícula de las universidades en Colombia, evidenciándose desequilibrio interregional (PATIÑO, 2014, p.22).

Con relación a las tensiones, es posible identificar posturas de diferentes actores durante los periodos descritos. En la colonia fue predominante la tensión entre el pensamiento ilustrado y las ideas escolásticas, ganando posiciones en campos de poder: incidencia lograda con los gobiernos, incidencia en las élites, incidencia en los

partidos políticos, etc. así por ejemplo Mutis logró asesorar a la élite criolla neogradina y al mismo tiempo la iglesia mantuvo en sus universidades la formación de abogados y sacerdotes. En el período de La República aparecieron los primeros atisbos de libertad de cátedra y enseñanza, reglamentado por el Estado (1840-1841) generándose, además, diversificación de currículos y expansión de la escolaridad; a pesar de ello, las comunidades religiosas lograron controlar y monopolizar la educación superior cuando incursiono el conservatismo en el poder.

Iniciando el siglo XX las tensiones se dieron en ocasión a la emergencia de actores que arremetían contra el confesionalismo religioso y político: los estudiantes. Durante los intentos de modernización del país, fue notoria la disputa bipartidista repercutiendo profundamente en la universidad, en la primera mitad de la década del veinte hubo importantes movilizaciones sociales en la que los estudiantes universitarios fueron representativos, propugnaban por la reforma universitaria de los estudiantes; sin embargo, después del Bogotazo y durante el régimen de Rojas Pinilla, la violencia y la represión arremetieron contra la universidad pública, la Universidad Nacional fue intervenida por el gobierno, y al mismo tiempo se consolidaron las universidades privadas (PATIÑO, 2014, p.21)

El periodo de *La Violencia bipartidista* (1948-1964); la emergencia de las guerrillas entre 1958 y 1974, y la emergencia de los grupos paramilitares en el marco de una política contrainsurgente(desde la década del ochenta), constituyen un elemento clave en el proceso histórico de Colombia, que ha caracterizado al país como un territorio con conflicto armado interno permanente, que se mantiene incluso después de la firma de un Acuerdo de Paz en 2016 entre el gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC); aun cuando los hechos más violentos ocurren en las zonas rurales del país (masacres, secuestros, desplazamiento forzado, reclutamiento forzoso, etcétera); los acontecimientos retumban en convulsión política en las universidades. Entre 1968 y 1980 la universidad pública en Colombia vivió ocupaciones militares, cierres, persecución política de estudiantes y profesores, desapariciones forzadas y asesinatos de miembros de la comunidad universitaria (universidades públicas).

Con respecto a la cobertura, se identifica que ha ido en aumento a medida que se modifican las poblaciones y el orden social (ver cuadro 10). El acceso a la universidad colonial era exclusivo para la élite masculina criolla y española, aunque en 1936 se inició con el ingreso femenino en la universidad (Universidad Nacional de Colombia), solo desde la década del noventa se evidenció aumento en los ingresos femeninos. En la siguiente tabla se muestran algunos datos de cobertura de acuerdo con la caracterización histórica de la universidad.

CUADRO 10 Algunos datos sobre cobertura de acuerdo con periodos de caracterización histórica de la universidad

Periodo	Año	Datos sobre matrícula	Carreras predominantes
La Universidad Colonial	1810	200 (aproximadamente)	Formación de Sacerdotes y Juristas.
La Universidad Republicana	1837	3.012 estudiantes	Lenguas, Filosofía, Leyes y Teología
Inicios de la modernidad en la Universidad (1842-1920)	1868	Universidad Nacional de Colombia: 315 estudiantes	Universidad Nacional de Colombia: Filosofía y Ciencias Naturales
	1877	Universidad Nacional de Colombia: 435 Estudiantes	Medicina, Ciencias Naturales e Ingeniería
El reformismo de la universidad (1920-1992)	1935	3.687 estudiantes 43% en la Universidad Nacional de Colombia	Economía y Derecho
	1945	6.512 estudiantes 72% en el sector público	Medicina, Derecho e Ingenierías
	1947	7.343 estudiantes 50% en la Universidad Nacional de Colombia
	1954	12.000 estudiantes	Medicina Derecho
	1958	20.000 estudiantes 38% sector privado	Se llegó a ofrecer un total de 63 carreras
	1970	En la década del setenta, la educación privada es más del 50 %
	1974	138.000 estudiantes Egresados de la Universidad privada: 7.218 Egresados de la universidad pública: 7.225 Entre 1973 y 1974 hubo aumento del 66% de universidades privadas.
	1980	271.630
	1990	487.448 estudiantes 60% sector privado

Fuente: elaboración propia con base en Jiménez B y Figueroa (1999); Martínez Gorroño (2004), Soto Arango (2005), Patiño (2014), Bernal De Rojas (sin fecha), Herrera (2016), Observatorio de la Universidad Colombiana (2020).

De acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional MEN (2018), sobre los programas académicos se evidencia que en los últimos años, los que cuentan con mayor número de matriculados son aquellos que pertenecen a las áreas del conocimiento de Economía, Administración, Contaduría y Afines, Ingeniería, Arquitectura, Urbanismo y afines; dichos programas de pregrado, “han mantenido una participación mayor al 25% dentro de toda la matrícula universitaria de 2008 a 2017” (MEN, 2018, p. 7), le siguen programas de Ciencias Sociales y Humanas y ciencias de la educación, cuya participación ha oscilado entre el 19% y 23% y el 11.5% y 10.3% respectivamente en el mismo periodo de tiempo (MEN, 2018, p. 7)

Los anteriores párrafos son un panorama general sobre el tipo de institución, el financiamiento, la cobertura, el ingreso, las reformas y tensiones de la universidad durante cuatro periodos históricos desde la universidad colonial hasta inicios de los años noventa, una década que en Colombia se reconoce como el inicio de la apertura económica y la mayor implementación de medidas neoliberales. Siguiendo a Patiño (2014), los últimos años del siglo se caracterizaron por las numerosas crisis políticas, sociales y económicas que afectaron a la educación en general y a la universidad pública, en particular. Aunque se hayan establecido planes gubernamentales, se expandió la matrícula, se abrieron nuevas carreras (no solo universitarias), y el analfabetismo se redujo sustancialmente; también se recortaron los subsidios estatales, se implementó la agenda privatizadora global, la calidad bajó, hubo proliferaron de universidades de garaje, decayó el movimiento estudiantil, aumentaron los costos de las matrículas, y la educación intermedia de carácter tecnológico se convirtió en alternativa a la formación universitaria (PATIÑO, 2014, p.23)

3.4.3.2. *El cociente de las reformas*

Siguiendo a Jiménez y Figueroa (1999), las políticas públicas de educación superior entre la década del cincuenta y la década del noventa, han sido conflictivas y desorganizadas, evidenciando ausencia o falta de liderazgo del Estado como actor modernizante. (JIMÉNEZ B e FIGUEROA, 1999, p. 12) En esos cuarenta años, probablemente una de las reformas con mayor incidencia hasta nuestros días, en la configuración del sistema de educación superior en Colombia, tiene que ver con la expedición del Decreto Ley 80 de 1980 a través del cual se organiza el sistema de

educación post-secundaria; al respecto, Jiménez y Figueroa (1999) señalan tres consecuencias en materia de educación superior: en primer lugar, que la diversificación produjo atomismo y desorganización del sistema, en donde la aparición de nuevas modalidades de educación superior carecen de legitimidad y articulación clara al sistema de educación superior; en segundo lugar, a pesar del fenómeno expansionista, el sistema no logra satisfacer la demanda de educación superior de parte de los estratos medios y bajos, y en tercer lugar, “la expansión incontrolada, el credencialismo y la privatización de un sector importante del sistema, permiten sospechar una y otra vez que la calidad ha sufrido detrimento” (JIMÉNEZ B e FIGUEROA, 1999, p. 15)

Sobre estas consecuencias, Henao Willes e Isaza Vélez (1999) coinciden, identificando afectaciones en los procesos institucionales del sistema de educación superior en Colombia tales como segmentación, dispersión, diversificación y expansión del sector privado:

- a) Proceso de segmentación, caracterizado por la gran heterogeneidad institucional en la calidad de la oferta educativa
- b) Proceso de dispersión, manifiesto en el amplio número de títulos que se ofrecen dentro de un mismo programa académico
- c) Proceso de diversificación, expresado en la creación de nuevos programas académicos, como resultado de los avances en los campos del conocimiento y la especialización de las disciplinas
- d) Proceso de expansión, originado en la proliferación de instituciones de educación superior, especialmente las que corresponden a la tipología de técnico, tecnológico y no universitaria. (HENAO WILLES e ISAZA VÉLEZ, 1999, p. 25)

Por su parte, Soto Arango (2005), señala sobre la reforma de 1992 (Ley de Educación Superior) que:

lleva a la autonomía limitada dentro del contexto de elección del rector y la democracia interna; financiación estatal pero con autofinanciación; políticas para el desarrollo de la investigación, preocupación por la calidad y los indicadores de eficiencia de la educación (investigación y acreditación); promover la unidad nacional, la descentralización, la integración regional y la cooperación interinstitucional [...] profesionalización de la actividad docente, con autorregulación y estímulos a la producción académica (Decreto 1444 de 1992) (SOTO ARANGO, 2005, p. 128-129)

Adicionalmente Henao Willes e Isaza Vélez (1999), señalan como características predominantes del sistema de educación superior en Colombia a finales de la década del noventa:

- a) confusa diferenciación de tipos de instituciones de enseñanza superior
- b) altas tasas de desempleo de los graduados de la educación superior
- c) baja productividad académica en las instituciones de enseñanza superior
- d) confusión en las políticas gubernamentales de financiamiento
- e) crecimiento desbalanceado de la matrícula hacía la oferta privada, donde prima la deficiente calidad de sus programas y el mercado de servicios y títulos, frente a la baja capacidad de regulación y de control del sistema de educación superior
- f) escasa capacidad de gobernabilidad institucional
- g) pérdida de convocatoria de los valores éticos y morales tradicionales que soportan la acción colectiva de la universidad.

La década del noventa constituye para la educación superior en Colombia la búsqueda de modernización; lo que implicó en materia de financiación la aplicación de drásticos ajustes, subsidio a la demanda y crédito educativo. Sumado a las condiciones de financiación de la educación pública, la emergencia y expansión del sector privado, y la reorganización institucional del sistema con la inclusión de programas no universitarios (educación terciaria: técnica y tecnológica), se dio un proceso de detrimento de la calidad en la educación superior, tanto en la enseñanza como en la investigación; esto se reflejó en las instalaciones físicas, el hacinamiento, la escasez o ausencia de bibliotecas, la falta de laboratorios y equipamiento; también se redujeron los servicios de mantenimiento en las universidades públicas, y se presentó baja inversión en investigación. La situación no cambió mucho en el siguiente decenio.

Con respecto al crecimiento desbalanceado de la matrícula hacia la oferta privada y el mercado de servicios y títulos, se identifica que para el año 2000, el sistema de educación superior había redefinido los niveles en: formación técnica profesional, formación tecnológica, formación universitaria, y en el caso del postgrado la formación se organizó por niveles de profundización en especialización, maestría y doctorado. “Esta educación se impartía en un total de 291 establecimientos, 32.6 %

públicos y 67.4 % privados. Por su parte, la expansión de la matrícula creció entre 1981 y 2000 en un 281.5 %, registrando en este último año un total de 491.793 estudiantes.” (HERRERA, 2016, p. On-line)

De cara a la expansión, entre el año 2002 y el año 2010, se incrementó el número de matrícula en la educación superior, dándose el mayor incremento “en las instituciones técnicas y tecnológicas, cuya matrícula registró un aumento promedio anual de un 14.5%” (BID; OCDE, 2012, p. 68), al mismo tiempo la tasa de crecimiento en pregrado fue mucho menor (4.2% anual) “Como consecuencia de este cambio en los patrones de matrícula, el porcentaje total de estudiantes matriculados en estudios técnicos y tecnológicos pasó del 19.5% en 2002 al 34.2% en 2010” (BID; OCDE, 2012, p. 68)

Con respecto a la calidad, la diversificación y la emergencia de nuevas instituciones en la primera década del siglo XXI, una evaluación realizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), publicada en 2016 bajo el título *Revisión de políticas nacionales de educación. La educación en Colombia*, revela que los estándares mínimos de ingreso al Registro de Programas Cualificados eran bastante bajos para 2012 y que incluso instituciones sin sistemas internos de aseguramiento de calidad fiables podrían alcanzarlos. La evaluación también encontró “opiniones sobre la facilidad con la cual se obtenía el registro. Se insinuó que las verificaciones aplicadas a los programas nuevos son muy débiles como para garantizar el nivel de calidad esperado por la comunidad académica, los profesionales y los clientes de servicios profesionales” (OCDE, 2016, p. 306)

Es de anotar que actualmente, y de acuerdo con la Ley 30 de 1992 el proceso de acreditación institucional no es obligatorio, según este mandato, las instituciones de educación superior tienen la libertad de acogerse o no al Sistema Nacional de Acreditación.

La Ley 30 de 1992 le da a las instituciones de educación superior la libertad de acogerse al Sistema Nacional de Acreditación, lo cual implica que éste es un proceso diferente al de inspección y vigilancia que debe ejercer el Estado, y que, por tanto, la acreditación no reemplaza.

La acreditación tampoco es un mecanismo para la autorización de programas, ya que con ella no se busca garantizar el cumplimiento de unos requisitos mínimos de funcionamiento. El Sistema Nacional de

Acreditación debe inscribirse en el concepto del 'Fomento a la Calidad'. Este último es un mecanismo para la búsqueda permanente de más altos niveles de calidad por parte de las instituciones que quieran acogerse a él, para el fortalecimiento de su capacidad de autorregulación y para su mejoramiento. (CONSEJO NACIONAL DE ACREDITACIÓN, 2020)

De acuerdo con el modelo de indicadores del desempeño a la educación (2018), el número de programas de pregrado disponibles en el año 2018 para los graduados de la educación media alcanzó un total de 5.955, de los cuáles solamente un 17% cuentan con acreditación en alta calidad (MEN, 2018, p. 4)

3.4.3.3. *Las tensiones en torno a las reformas una aproximación hasta el año 2014*

En el marco de la nueva y más participativa Constitución Política de 1991, emerge la Ley que organiza el servicio público de la educación superior (Ley 30 de 1992), un mandato que permitió adoptar un modelo de tercerización de la educación, en el cual la educación se define como servicio. Las reformas a esta ley van desde los ajustes que se hacen con la aprobación de cada Plan Nacional de Desarrollo (PND), la asignación de presupuestos de rentas y recursos de capital; hasta los ajustes de organización del sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación, y los créditos departamentales y municipales para la educación superior. Al poco tiempo de sancionada la Ley se empezaron a hacer reformas, por ejemplo, el artículo 132 rezaba:

Para dar cumplimiento a los objetivos de educación cooperativa establecidos en la Ley 79 de 1988, a partir del 1°. de enero de 1993, por lo menos la mitad de los recursos previstos para educación, en el artículo 54 de la precitada ley, deben ser invertidos en programas académicos de Educación Superior, ofrecidos por instituciones de economía solidaria de Educación Superior autorizados legalmente” (SECRETARÍA DEL SENADO, 2019)

El 11 de octubre de 1993, el periódico de circulación nacional El Tiempo, publicaba:

En la ley que regula todo lo relacionado con la educación superior apareció intempestivamente un nuevo personaje: las instituciones de economía solidaria. Aunque cuatro ya tienen esa calificación, nadie sabe a ciencia cierta qué son. Y peor aún: muchos dudan de que en verdad existan. Su creación ha estado acompañada de contradicciones. Faltando 17 días para la aprobación de la ley el 28 de diciembre de 1992 continuaban en el proyecto las mismas dos instituciones tradicionales: la estatal u oficial, y la privada, y dentro de

esta última las fundaciones y las corporaciones; por ejemplo, la Corporación Universidad Piloto de Colombia y la Fundación Universidad Jorge Tadeo Lozano.[...] Pero la incorporación de este nuevo género de instituciones privadas obedeció, según algunos, entre ellos el representante a la Cámara César Pérez, a los mandatos de la Constitución que señalan la obligación del Estado de proteger, promover y fortalecer las formas asociativas y solidarias de propiedad.[...] Según el subdirector jurídico del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes), Justo Alfonso Gamboa, actualmente al Icfes no le está atribuida ninguna función específica sobre las instituciones de economía solidaria .[...]Sin embargo, aquí hay la primera contradicción. Si el Icfes aún no sabe cuál es el perfil de estas instituciones, qué criterio tuvo en cuenta para catalogar como tal a la Universidad Cooperativa de Colombia; la Fundación Universidad de Manizales; ¿la Fundación Universitaria de San Gil y la Fundación Instituto Tecnológico Cooperativo de Coomultrasan? Y por qué la Subdirección de Planeación y Desarrollo del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas (Dancoop), aseguró que hasta esa fecha, 31 de marzo de este año, no había ninguna entidad privada de Educación Superior organizada como institución de Economía Solidaria . Todas las instituciones privadas eran entidades de utilidad común, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones o como fundaciones. No más.” (EL TIEMPO, 1993)

El artículo 132 fue derogado mediante Sentencia C-022-94 de 27 de enero de 1994, la Corte Constitucional se declaró inhibida de fallar sobre este artículo por sustracción de materia; dicha demanda de inconstitucionalidad también cobijaba los artículos 124 (declarado inexecutable) y 142, relacionados con iniciativa gubernamental en materia de leyes sobre exenciones tributarias y las facultades extraordinarias para reformar la Universidad Nacional de Colombia respectivamente. El artículo 142 afectaba la autonomía universitaria, después de pasar por la demanda de inconstitucionalidad, este artículo facultó al Gobierno Nacional para que en un plazo de seis (6) meses, reestructurara al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) y a la Universidad Nacional de Colombia, pero eliminó del artículo original la facultad de expedir normas reglamentarias, que en el caso de la Universidad Nacional de Colombia son los Estatutos Institucionales, soportados en el criterio de autonomía universitaria.

Durante el gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002), se reglamentó la posibilidad a las instituciones universitarias para convertirse en universidades, esto a través de una modificación a la ley de educación superior sancionando un decreto presidencial.

CUADRO 11 Modificaciones a la Ley 30 durante el mandato de Andrés Pastrana Arango

Ley 30 de 1992	Modificación al artículo 20 de la Ley 30 de 1992 a través del Decreto 1122 de 1999 ⁵⁸
<p>Artículo 20. El Ministro de Educación Nacional previo concepto favorable del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), podrá reconocer como universidad, a partir de la vigencia de la presente Ley, a las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas que dentro de un proceso de acreditación demuestren tener:</p> <p>a) Experiencia en investigación científica de alto nivel.</p> <p>b) Programas académicos y además programas en Ciencias Básicas que apoyen los primeros.</p> <p>c) Facúltase al Gobierno Nacional, para que dentro del término de seis (6) meses, establezca los otros requisitos que se estimen necesarios para los fines del presente artículo. Estos requisitos harán referencia, especialmente, <u>al número de programas, número de docentes, dedicación y formación académica de los mismos e infraestructura.</u></p> <p>Vigencia: desde 28 de diciembre 1992 hasta 25 de junio de 1999</p>	<p>Artículo 263. Reconocimiento de universidades. El artículo 20 de la Ley 30 de 1992, quedará así:</p> <p>"Artículo 20. El Ministro de Educación Nacional, podrá reconocer como universidad a las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas que dentro de un proceso de acreditación demuestren tener:</p> <p>a. Experiencia en investigación científica de alto nivel.</p> <p>b. Programas académicos y además programas en Ciencias Básicas que apoyen los primeros."</p> <p>Vigencia: Artículo subrogado⁵⁹ por el artículo 263 del Decreto Extraordinario 1122 de 1999, publicado en el Diario Oficial No. 43.622 del 29 de junio de 1999.</p>
<p>Artículo 22. El Ministro de Educación Nacional, <u>previo concepto favorable del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU),</u> podrá aprobar el funcionamiento de nuevas instituciones de Educación Superior y determinará el campo o campos de acción en que se puedan desempeñar, su carácter académico y de conformidad con la presente Ley.</p> <p>Vigencia: desde 28 de diciembre 1992 hasta 25 de junio de 1999</p> <p>Nota de Jurisprudencia: Declarado Exequible a través de Sentencia de la Corte Constitucional C-420 de 1995</p>	<p>Artículo 265. Aprobación del funcionamiento de nuevas instituciones de educación superior y de reformas estatutarias.</p> <p>El artículo 22 de la Ley 30 de 1992 quedará así:</p> <p>"Artículo 22. <u>El Ministro de Educación Nacional, podrá aprobar el funcionamiento de nuevas instituciones de Educación Superior y determinar el campo o campos de acción en que se puedan desempeñar así como su carácter académico.</u> Igualmente podrá <u>aprobar las reformas estatutarias que</u></p>

⁵⁸ Por el cual se dictan normas para suprimir trámites, facilitar la actividad de los ciudadanos, contribuir a la eficiencia y eficacia de la Administración Pública y fortalecer el principio de la buena fe

⁵⁹ La Subrogación es una figura jurídica que trata de la delegación o reemplazo de obligaciones hacia otros.

	<p>modifiquen dicho carácter académico salvo lo dispuesto en el artículo 20 de <u>esta ley.</u>"</p> <p>Vigencia en la ley 30 1992: Artículo subrogado por el artículo 265 del Decreto Extraordinario 1122 de 1999, publicado en el Diario Oficial No. 43.622 del 29 de junio de 1999.</p> <p>Vigencia del Decreto 1122 de 1999: desde 26 de junio hasta 19 de noviembre de 1999</p>
--	--

Fuente: Ley 30 de 1992 y Decreto Ley 1122 de 1999

Nota: subrayado propio para señalar modificaciones.

La vigencia del Decreto Ley 1122 de 1999 fue corta, de acuerdo con el Sistema Único de Información Normativa (SUIN Juriscol), este mandato se sancionó el 26 de junio de 1999 y dejó de estar vigente el 19 de noviembre del mismo año; a pesar de dicha nota de vigencia, al consultar la Ley 30 de 1992 en el mismo sistema, las modificaciones del artículo 20 y 22 se mantienen hasta hoy vía subrogación.

Sobre el literal c del artículo 20 de la Ley de Educación Superior, al revisar en el SUIN Juriscol en el estado de vigencia, el resumen de modificaciones y el resumen de jurisprudencia, no se encontró mandato alguno que verse sobre el establecimiento de requisitos relacionados con número de programas, número de docentes, dedicación y formación académica de los mismos e infraestructura; así con los datos emitidos por la fuente oficial (SUIN Juriscol) se presume que en los siguientes seis meses de la sanción de la Ley de Educación Superior el Gobierno Nacional no estableció tales requisitos vía mandatos reglamentarios y la única modificación jurídica que se puede evidenciar en este sistema de información jurídica, se hizo cinco años después cuando el Gobierno Nacional a través de decreto presidencial, y eliminó esas facultades del Gobierno Nacional mencionadas en el artículo inicial de la Ley 30 de 1992.

Con relación al artículo 22 de la Ley de educación superior, una demanda de inconstitucionalidad interpuesta por Jaime Londoño Gaviria argumentaba que:

el artículo 22 de la Ley 30 de 1992 en la frase que dice: "El Ministro de Educación previo concepto favorable del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) podrá aprobar el funcionamiento de nuevas instituciones de Educación Superior y determinar el campo o campos en que se puedan desempeñar, su carácter académico y de conformidad con la presente ley" vulnera la autonomía universitaria consagrada en los artículos 67, 68 y 69 de la Carta Política, ya que ésta fue una conquista del constituyente para poner en movimiento esa capacidad creadora de las instituciones, la cual no puede verse truncada por el capricho del legislador.

Considera finalmente que la expresión "favorable" es inconstitucional por cuanto no puede crearse una institución subordinada al Ministerio de Educación y asignársele una competencia superior. Manifiesta que el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), al tenor del artículo 34 de la Ley 30 de 1992 es un organismo asesor. Ante esta entidad no se puede interponer ningún recurso porque solo hace mención a un mero concepto y hacerlo ante el Ministerio tampoco se podría porque el concepto negativo del CESU es obligatorio para él. Esta situación no sería más que "una poderosa arma que se esgrime a

voluntad y capricho del funcionario de turno. (SENTENCIA C-420 DE 1995)

A pesar de la demanda, la Corte Constitucional observó que no hay vulneración de norma constitucional porque la aprobación de nuevas instituciones de educación superior que efectúe el Ministerio de Educación Nacional, está sujeto al concepto previo y favorable del Consejo Nacional de Educación Superior -CESU-, que es un órgano colegiado; también recordó la Corte que la autonomía no es absoluta. Además, conceptuó que:

No se trata, pues, que el Estado le imponga a los establecimientos de educación superior los programas que puede ofrecer de manera caprichosa, sino que tales instituciones, una vez adopten la decisión de ofrecer determinado programa, en ejercicio de la referida autonomía, para iniciar la prestación de los servicios ofrecidos cumplan con los requisitos que les exige la ley, con el objeto de que los distintos programas obedezcan a necesidades sociales reales, y no redunden en áreas sobresaturadas de oferta educativa o que resulten innecesarias, para así dar cumplimiento a los fines del Estado consagrados en el artículo 2o. de la Carta Política, uno de los cuales es el de garantizar la efectividad material de los derechos de las personas, que pueden verse seriamente afectados por las circunstancias ya señaladas, y que la Ley 30 de 1992 pretende regular a través de la consagración del concepto previo favorable del CESU con base en el cual "El Ministerio de Educación Nacional (...) podrá aprobar el funcionamiento de nuevas instituciones", lo cual significa que tal potestad permanece en cabeza de éste ente gubernamental, siendo ello compatible no solo con la autonomía universitaria, sino también con los artículos 209 y 211 de la Constitución que permiten que la función de inspección y vigilancia a la educación en cabeza del Presidente de la República pueda ser ejercida a través del referido Ministerio. Por estas razones el cargo formulado contra el artículo 22 de la Ley 30 de 1992 no prospera. (SENTENCIA C-420 DE 1995)

Resulta curioso que, al revisar la vigencia de la norma, las actualizaciones y jurisprudencia que aparecen en Juriscol -hasta la fecha-, no se evidencian demandas al artículo 22 reglamentado por el Decreto del año 1999; por un lado en el artículo se suprimió la actuación del CESU y por otro lado se provee de atribuciones al Ministerio sobre la autonomía universitaria al determinar el poder de aprobar reformas estatutarias que modifiquen el carácter académico.

Durante el gobierno de Pastrana Arango (1998-2002), la expedición del Plan Nacional de Desarrollo fue declarada inexecutable (Ley 508 de 1999) en primera instancia, con lo cual el Plan de Inversiones Públicas (Proyecto de Ley 173 de 1999) también presentó dificultades. El Decreto 955 de 2000, pretendía poner en vigencia el Plan de Inversiones Públicas para los años 1998 a 2002, en materia de educación media y superior, proponía como concepto fundamental la *sociedad del conocimiento*, y formulaba los subprogramas *Ampliación del Sistema de Crédito y Mejoramiento de la Calidad*.

El primer subprograma, suponía la ampliación de cobertura y mejorar el acceso al sistema de crédito para ingresar a la educación terciaria. La pretensión era cubrir el cincuenta por ciento (50%) de las solicitudes de financiación que realicen los estratos 1, 2 y 3 en universidades que satisficieran los criterios de calidad establecidos por el gobierno nacional, la propuesta para el cuatrienio de gobierno era de \$159.482 millones de pesos para créditos.

El subprograma *Mejoramiento de la Calidad*, contenía dos subprogramas más: 1) impulso a la Educación Tecnológica y la Capacidad Científica, el cual consistía en promocionar la matrícula en programas de educación tecnológica, así como acelerar y facilitar la modernización; el presupuesto presentado para el periodo presidencial era de \$56 mil millones de pesos. Adicionalmente, pretendía instaurar nuevos requisitos para la creación de instituciones de educación superior públicas, evaluar la calidad de los programas que ofrecen y su sostenibilidad financiera; también proponía implementar mecanismos para el manejo presupuestal por parte de instituciones públicas.

En materia de educación superior, el Decreto 955 de 2000 que ordenaba el Plan Plurianual de Inversiones propuesto por Andrés Pastrana Arango y su Secretario de Hacienda y Crédito Público Juan Camilo Restrepo Salazar, tenía el propósito de “generar estabilidad financiera en el sector educativo, mediante la implementación de mecanismos como la flexibilización de plazas, el retiro de docentes en caso de jubilación y la prohibición aplicable a los empleados públicos docentes de recibir más de una erogación del Estado” (Decreto 955/2000), este Decreto fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-1403-00 de 2000,

resultado de la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por Andrés De Zubiría Samper, Guillermo Francisco Reyes González, David Guillermo Zafra Calderón, Gloria Inés Ramírez Ríos y otros, y Leonardo Cardona Carmona. Cada demandante tenía un conjunto de artículos a demandar, la mayoría de los demandantes acusaban la violación al artículo 1° de la constitución, relativo a la función social del Estado.

Andrés de Zúbiría Samper, demandó el Decreto Ley 955 de 2000, por considerar que vulneraba la Constitución Política en los artículos 241 y 243 relacionados con las atribuciones de la Corte Constitucional, los artículos 341 y 342 referidos a los procedimientos para la expedición del Plan Nacional de Inversiones. Leonardo Cardona Carmona, demandó el decreto considerando violación al artículo 125 de la constitución política, el cual señala que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera; otros artículos constitucionales que señala el demandante Cardona Carmona fueron violación al artículo 150 referente a atribuciones del congreso, el 158 relativo a los procedimientos de aprobación de proyectos de ley, el 339 sobre la formulación de los planes plurianuales de inversiones y los planes de Desarrollo y el artículo 341 sobre la participación de otros actores en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. La mayoría de argumentos de los demandantes referían al equilibrio de poderes, la función social del Estado y los vicios de procedimiento.

En particular se identifica que con respecto al artículo 22 del Decreto 955 de 2000, que señalaba que la creación de instituciones de educación superior públicas es una atribución del Congreso Nacional, las asambleas departamentales y los Concejos Distritales o Municipales. La demanda alegaba entre otras cosas que:

El estudio de factibilidad a que se refiere el presente artículo, deberá demostrar que la nueva institución dispondrá de personal docente idóneo con la dedicación necesaria; organización académica y administrativa adecuadas; recursos físicos y financieros suficientes, de tal manera que tanto el nacimiento y desarrollo de la institución, como el de los programas que proyecte ofrecer, cuenten con la garantía de su sostenibilidad y resultados de calidad académica. Este estudio deberá demostrar igualmente, que la creación de la institución, seccional, regional, sede, dependencia o programa de extensión está acorde con las necesidades locales, regionales o nacionales.” (SENTENCIA C1403 DE 2000)

También se demandaba el artículo 23 referente a la asignación del presupuesto de las Instituciones de Educación Superior Públicas, y el artículo 24 sobre Bonos Educativos de Valor Constante. La Sentencia C1403 de 200 determinó que el decreto del Plan Plurianual de Inversiones era inexecutable en su totalidad, sin embargo, esto no evitó que se implementaran reformas. La administración de Pastrana Arango implementó la acreditación del sistema de educación superior haciendo uso de los decretos reglamentarios, y creando un sistema de información de educación superior para controlar actuaciones de la universidad pública arguyendo ineficiencia e inoperancia y reduciendo la posibilidad de acceso al mérito educativo en detrimento de la universalidad del derecho a la educación.

La creación de un sistema de información de la educación superior cuya finalidad consiste en hacer visible el quehacer de la universidad, lo que enseñan, el costo y la regulación de los créditos académicos. El gobierno centralizaría sus esfuerzos prioritariamente en la calidad de la educación que imparten las universidades. Para ello se promocionaría la vieja idea de fusionar las instituciones públicas de educación superior con el fin de hacerlas sostenibles, eficientes y de mayor calidad. [...] La idea que se dibuja claramente es la definición de una universidad profesionalizante sobre la base de los ciclos propedéuticos. Esto traduce la inoperancia y deficiencia del Estado en materia de educación superior sobre el presupuesto, según el cual una persona puede formarse profesionalmente acorde con su capacidad de pago. [...] Adicionalmente, el Ministerio de Educación Nacional promoverá la formulación de exámenes de logro para el primer y segundo ciclo de educación superior. Se establecen los exámenes de conocimientos académicos de la educación superior (ECAES)[...] La esencia teórica de la sociedad del conocimiento se tergiversaría en este plan al reorganizarse a partir de conceptos como eficiencia, eficacia, calidad, productividad y competitividad y a partir de una malla de control como los estándares de calidad y los exámenes de egreso" (ZAMBRANO, 2008, p. 325)

En el año 2001, emergió un nuevo mandato, la Ley 647; allí se modificaba el régimen especial de las universidades públicas. La Ley 30 de 1992 contemplaba en el artículo 57 autonomía de las universidades y régimen especial, y con vinculación al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo; en esta Ley, las características de la universidad autónoma eran: tener personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y tenían la capacidad de elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con sus funciones. La modificación a través de la Ley 674 de 2001, introdujo las características del régimen especial: organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades

estatales u oficiales, el régimen financiero, el régimen de contratación y control fiscal y su propia seguridad social en salud; estas modificaciones pretendían además articular el régimen de salud y bienestar de los trabajadores de la universidad al nuevo régimen prestacional propuesto en la ley 100 de 1993 (ley abanderada por el entonces congresista Álvaro Uribe Vélez); es decir que afectó las condiciones de bienestar laboral de los trabajadores de la universidad pública. En general, “durante el gobierno de Andrés Pastrana Arango, se acentuaron los procesos de privatización en el país” (VERGARA VARELA, 2018, p. 138-139)

Durante el primer mandato de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), la Ley 1012 de 2006 sobre Créditos Departamentales y Municipales para la Educación Superior, reforma los artículos 111 y 114 de la Ley 30 de 1992; tal modificación implicó un rediseño institucional en el sistema de educación superior que cambió el objeto misional y las funciones del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex).

CUADRO 12 Modificación de la Ley 30/92 sobre créditos para la educación superior

Ley 30 de 1992	Modificación a la Ley 30 a través de la Ley 1012 de 2006
<p>Artículo 111. Con el fin de facilitar el ingreso a las instituciones de Educación Superior a las personas de escasos ingresos económicos, la Nación, las entidades territoriales y las propias instituciones de este nivel de educación, establecerán <u>una política general de becas</u>, ayudas y créditos para los mencionados estudiantes. Su ejecución corresponderá al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), entidad que determinará las <u>modalidades de subsidio</u> parcial o total del pago que, por concepto de derechos pecuniarios, hagan efectivos las instituciones de Educación Superior.</p> <p>Vigencia: desde 28/12/1992 y hasta el: 22/01/2006</p>	<p>Artículo 111. Con el fin de facilitar el ingreso y permanencia en las instituciones de educación superior a las personas de escasos ingresos económicos, la Nación, las entidades territoriales y las propias instituciones de este nivel de educación, establecerán una política <u>general de ayudas y créditos</u> para los mencionados estudiantes. Su ejecución le corresponderá al Icetex, y a los <u>Fondos Educativos Departamentales y Municipales que para tales fines se creen</u>. Estas entidades determinarán las <u>modalidades o parámetros para el pago</u> que por concepto de derechos pecuniarios hagan efectivas las instituciones de educación superior.</p> <p>Vigencia: desde el 22/01/2006 hasta la fecha.</p>
<p>Artículo 114. Los recursos fiscales de la Nación, destinados a becas, o a créditos educativos universitarios en Colombia, deberán ser girados exclusivamente al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) y a él corresponde su administración.</p> <p><u>Esta entidad adjudicará los créditos y las becas teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes parámetros:</u> a) Excelencia académica. b) Escasez de recursos económicos del estudiante. c) Distribución regional en proporción al número de estudiantes. d) Distribución adecuada para todas las áreas del conocimiento.</p> <p>Parágrafo. Los recursos, que por cualquier concepto, reciban las distintas entidades del Estado, para ser utilizados como becas, subsidios o créditos educativos, <u>deberán ser trasladados al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el exterior (Icetex)</u>, para que éste los adjudique de conformidad a los criterios expresados en este artículo.</p> <p>Vigencia: Desde 28/12/1992 y hasta el: 22/01/2006</p>	<p>Artículo 114. Los recursos de la Nación destinados a becas o a créditos educativos universitarios en Colombia, serán girados al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) y a él corresponde su administración. Los recursos de la Nación destinados a becas o a créditos educativos universitarios para la financiación de maestrías, doctorados o posdoctorados podrán ser girados al <u>Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, Fondo Francisco José de Caldas</u>. En este evento <u>la ejecución de los recursos podrá ser apoyada con la participación de terceros y el Gobierno Nacional reglamentará los criterios de asignación.</u></p> <p>Vigencia: Desde 22/01/2006 hasta la fecha.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley 30 de 1992 y la Ley 1012 de 2006.

Nota: El subrayado es de esta investigación con el fin de identificar los rasgos de la modificación

El actual Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el exterior Mariano Ospina Pérez (Icetex), tuvo su origen en 1950 en el Decreto N° 2586, en sus inicios, se denominó Instituto Colombiano de Especialización Técnica en el Exterior, estaba anexo al Ministerio de Educación Nacional (MEN) y era un organismo descentralizado, que además de las funciones de otorgar créditos a estudiantes para formarse en el exterior, tenía el propósito de promover la preparación técnica y especializada de los estudiantes y profesionales con el fin de articular la oferta de profesionales a la demanda del sector productivo. Fue durante el primer mandato de Álvaro Uribe Vélez que el Icetex cambió de *Instituto de especialización técnica* a *Instituto de crédito educativo* por medio de la Ley 1002 de 2005, transformándose en “una entidad financiera de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, vinculada al Ministerio de Educación Nacional” (LEY 1002 DE 2005, p. Art. 1).

Con el cambio de naturaleza del instituto, la Ley 1012 determinó que los beneficios, utilidades y excedentes obtenidos en su función serían para crear una reserva patrimonial en la cual el 30% de recursos se destinaría a incrementar el capital de la entidad y el 40% para reservas destinadas a la ampliación de cobertura del crédito y de los servicios del Icetex, es decir para incrementar el capital como entidad financiera. Consecuente con tal modificación, en 2006 se hace la reforma a la Ley de Educación superior, en donde la Ley 1012 elimina del artículo 111 de la ley 30 de 1992, el establecimiento de una política general de becas para estudiantes de escasos recursos y se centra en créditos para dicha población; la Ley de 2006 mantiene la ejecución en el Icetex, y adiciona la necesidad de crear los Fondos Educativos Departamentales y Municipales, los cuales también participarían de la ejecución.

En la Ley 30 de 1992 se planteaban como parámetros para adjudicar créditos y becas: la excelencia académica, la escasez de recursos económicos del estudiante, la distribución regional en proporción al número de estudiantes y la distribución adecuada para todas las áreas del conocimiento; la reforma de 2006 eliminó de la Ley dichos parámetros y adicionó que los recursos de la Nación para financiar postgrados

fueran girados al Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación y se incluyó la potestad de que terceros participen en ejecución de tales recursos.

Durante el segundo mandato de Álvaro Uribe Vélez (2006-2010), hubo reglamentación del artículo 130 de Ley 30 de 1992, relacionada con operación de redescuento de la Financiera de Desarrollo Territorial S. A. (Findeter)⁶⁰ para el fomento de la educación, dicha reglamentación se hizo a través del Decreto 3210 de 2008; durante el segundo mandato de Juan Manuel Santos se reglamentó nuevamente este artículo a través del Decreto 1722 de 2015.

El Artículo 130 de la Ley 30 de 1992 establece:

Artículo 130. La Financiera de Desarrollo Territorial S.A., Findeter, a través de la banca comercial y del Banco Central Hipotecario, establecerá líneas de crédito especiales para las instituciones de educación superior, con destino a programas de construcción de planta física, de instalaciones deportivas y dotación de las mismas.

En el siguiente cuadro se evidencian las directrices normativas hechas a través de Decretos reglamentarios del orden nacional.

⁶⁰ Findeter fue creada mediante la Ley 57 de 1989 por el Gobierno Nacional bajo la administración de Virgilio Barco Vargas (1986-1990), de acuerdo con esta Ley, Findeter se constituyó legalmente como una sociedad por acciones, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el objeto social de promocionar el desarrollo regional y urbano, mediante la financiación y la asesoría en el diseño, ejecución y administración de proyectos o programas de inversión relacionados principalmente con infraestructura y obras públicas (Construcción, pavimentación, remodelación conservación, dotación, mantenimiento, etc.) en sectores como agua potable y saneamiento básico; vías y transporte, salud, educación (planteles educativos de primaria y secundaria); comercio interno; deporte y recreación, entre otros. La Ley que dio origen formal a Findeter, fue reglamentada a través del Decreto 3411 de 2009, determinando que las actividades de financiación y la asesoría del que trata la Ley de 1989 se enmarcan estrictamente en la estructuración financiera del crédito, y que la función técnica de asesoría, apoyo y supervisión, está encaminada a asegurar que tanto los sectores como los beneficiarios de créditos sean elegibles para Findeter y dentro de la actividad de financiación. El artículo 3 del Decreto Reglamentario 3411 de 2009, exige a Findeter de la asesoría técnica, la administración, el control o supervisión de los proyectos que sean objeto de financiación.

CUADRO 13 Reglamentación parcial vía Decreto del artículo 130 de la Ley de Educación Superior (Ley 30 de 1992)

<p>Reglamentado parcialmente a través del Decreto 3210 de 2008 (por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 130 de la Ley 30 de 1992 y se regula una operación de redescuento de la Financiera de Desarrollo Territorial S. A. Findeter, para el Fomento de la Educación Superior)</p>	<p>Reglamentado parcialmente a través Decreto 1722 de 2015 (Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 130 de la Ley 30 de 1992 y se regula una operación de redescuento con tasa compensada de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (Findeter), para el financiamiento de infraestructura programas de calidad en las instituciones de educación superior y se adiciona el Decreto número 1075 de 2015)</p>
<p>Artículo 1°. La Financiera de Desarrollo Territorial S. A. - Findeter, implementará una línea de redescuento con tasa compensada para el financiamiento de proyectos de las Instituciones de Educación Superior públicas o privadas que contribuyan al <u>aumento de la cobertura educativa o al mejoramiento de las condiciones de calidad.</u></p> <p>Artículo 3°. Con el fin de lograr la tasa de interés final, la Financiera de Desarrollo Territorial S. A. - Findeter ofrecerá a los intermediarios financieros, una tasa de redescuento hasta del DTF menos dos por ciento trimestres anticipados (DTF-2%) (T.A.).</p> <p>Artículo 4°. En desarrollo de esta línea de redescuento de que trata el artículo 1° del presente decreto, el Ministerio de Educación Nacional transferirá a Findeter, los recursos que se le asignen para este efecto en el Presupuesto General de la Nación.</p> <p>Estos recursos serán destinados a cubrir la diferencia entre la tasa de redescuento definida en el artículo 3° del presente decreto y la tasa de redescuento sin subsidio, vigente a la fecha de desembolso de cada uno de los créditos, aplicada al sector de educación para el mismo plazo de amortización y gracia establecido en el artículo 2° del presente decreto</p> <p>Vigencia: vigente con modificación del artículo 2 a través del Decreto 4655 De 2010</p>	<p>Artículo 2.5.3.10.2. Destinación de la financiación. Los recursos de esta línea de redescuento se <u>destinarán a financiar las inversiones que buscan mejorar la calidad educativa en instituciones de educación superior</u>, públicas y privadas a nivel nacional, especialmente las relacionadas con: 1. Construcción, rehabilitación, mantenimiento, mejoramiento, ampliación, interventoría, equipos y bienes requeridos para el desarrollo de la educación superior.</p> <p>Artículo 2.5.3.10.3. Beneficiarios. Serán beneficiarios de la línea de redescuento con tasa compensada las instituciones de educación superior públicas y privadas.</p> <p>Artículo 2.5.3.10.6. De los recursos para la operación de redescuento. En desarrollo de la línea de redescuento de que trata el artículo 2.5.3.10.1 del presente decreto, el Ministerio de Educación Nacional transferirá a Findeter, los recursos que se le asignen para este efecto en el Presupuesto General de la Nación. Estos recursos serán destinados a cubrir la diferencia entre la tasa de redescuento definida en el artículo.</p> <p>Artículo 2.5.3.10.7. Viabilidad y seguimiento. La viabilidad técnica y financiera de los proyectos estará a cargo del Ministerio de Educación Nacional. Para poder acceder a la línea de redescuento creada por el presente Capítulo, las instituciones de educación superior deberán presentar un proyecto, de acuerdo con la guía que para tal efecto expida el Ministerio de Educación Nacional. El Ministerio de Educación Nacional establecerá los mecanismos que permitan realizar el seguimiento a los proyectos financiados con la línea de redescuento con tasa compensada.</p> <p>Vigencia: Desde 28 de agosto de 2015</p>

Fuente: Decreto 3210 de 2008 y Decreto 1722 de 2015

Iniciando el mandato de Juan Manuel Santos en el 2010, a través del Decreto Presidencial 4655, se modifican los plazos de la tasa de interés final ofrecida por los intermediarios financieros. En los considerandos el Decreto de 2010, se argumentó:

Que el Ministerio de Educación Nacional implementó desde 2008, en el marco de la política Educativa del Gobierno Nacional, la línea de crédito para el fomento de la educación superior con el objetivo de apalancar las operaciones de redescuento con tasa compensada por parte de la Financiera de Desarrollo Territorial Findeter S.A., para que las instituciones de educación superior accedan a recursos de crédito en condiciones más favorables que las del mercado.

Que esta modalidad de redescuento se reguló mediante el Decreto 3210 de 2008, que en su artículo 2° estableció como plazo para realizar dichas operaciones el 31 de diciembre de 2010.

Que a la fecha existe un saldo que no se ha comprometido y se hace necesaria la ampliación del plazo establecido en la norma para utilizar la totalidad de los recursos disponibles en la línea (DECRETO 4655 DE 2010)

Se observa que el artículo 130 de la Ley 30 es explícito sobre la particularidad en la orientación de Findeter: construcción de planta física, de instalaciones deportivas y dotación de las mismas, allí los recursos se destinan a programas bajo el objetivo de obras públicas específicas. Sin embargo, a través de la sanción de Decretos presidenciales, la naturaleza de la Ley 30 de 1992 se ve modificada, ordenando que la financiación se haga para proyectos de calidad y cobertura de universidades públicas y privadas. La minucia normativa de la Ley 30 de 1992 establece como intermediarios de los recursos a la banca comercial y al Banco Central Hipotecario BCH, este último fue cerrado por orden gubernamental en el año 2000 con lo cual el sector privado se convierte en único intermediario de los recursos públicos para todo el sistema de educación superior y las universidades públicas en clientes de crédito.

Durante el segundo mandato de Uribe Vélez (2006-2010), La Ley 1324 de 2009, a través de la cual se fijan parámetros y criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación, se dictan normas para el fomento de una cultura de la evaluación, en procura de facilitar la inspección y vigilancia del Estado y se transforma el ICFES; se surtieron dos demandas de inconstitucionalidad (Sentencia C-704 de 2010 y Sentencia C-375 de 2010) donde la mayoría de los artículos demandados se declararon exequibles.

Entre los aspectos que se regulan a través de esta ley reglamentaria, están: los requisitos para hacer evaluación profesional por parte del ICFES; la obligatoriedad de presentar los exámenes de Estado en educación media y en pregrado universitario; el objeto de evaluar si se han alcanzado o no los objetivos específicos de cada nivel de educación media o programa de educación superior en pregrado, y en qué grado; la evaluación institucional; el establecimiento de bancos de proyectos para mejoramiento de la calidad; la transformación del ICFES pasando de ser un instituto de fomento de educación superior a ser “una empresa estatal de carácter social del sector Educación Nacional, entidad pública descentralizada del orden nacional, de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, vinculada al Ministerio de Educación Nacional” (LEY 1324 DE 2009), y derogo toda norma contraria.

En la normativa se observa que el proceso de evaluación se encuentra vinculado a asuntos de financiación y priorización de recursos sujetos a los resultados de evaluación, además aparece una intermediación para la asignación de recursos, ya que el mejoramiento se hace a través del concurso en bancos de proyectos para mejoramiento. Se observa también que la evaluación de educación superior de los estudiantes es solamente en el nivel de pregrado universitario, es decir que los estudiantes de carreras técnicas y tecnológicas no entran a hacer parte de estos procesos de evaluación de la calidad.

En el 2010, se seguían proponiendo reformas por parte del gobierno nacional, relacionadas con la financiación de las universidades públicas, el Ministerio de Educación Nacional, en cabeza de Cecilia María Vélez White, radicó en el senado el proyecto de Ley 237 de 2010, este tenía el objetivo de modificar el esquema de financiación de la educación superior. De acuerdo con Archila (2012) y según López Rendón (2014), la propuesta era incluir un mecanismo de pago de deuda de las entidades territoriales a las universidades pública y vincular el presupuesto de las universidades al producto interno bruto(PIB) modificando el anterior mecanismo basado en el índice de precios al consumidor (IPC); asignar recursos adicionales al Ministerio de Educación Nacional (MEN); y crear un fondo de permanencia estudiantil para ser administrado por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior Mariano Ospina Pérez (ICETEX). En el mes de abril de 2010,

se llevó a cabo un encuentro nacional de estudiantes universitarios (ENEU) en el cual trataron como temas centrales “el rechazo al proyecto, la búsqueda de mecanismos alternativos de financiamiento de las universidades públicas y la generación de espacios para discutir y construir una reforma universitaria alternativa” (LÓPEZ RENDÓN, 2014, p. 107)

Frente a este proyecto de Ley, los estudiantes universitarios realizaron marchas en las diferentes ciudades de Colombia, según López Rendón (2014) los estudiantes hicieron una audiencia pública en el Congreso y movilizaron la participación de otros sectores sociales y populares, de manera que dicho proyecto suscitó tantos debates que finalmente fue archivado por el Congreso. De acuerdo con Archila (2012), la movilización se dio en el marco de una disputa pública por la financiación de la educación superior pues la Ley 30 de 1992,

aseguraba un aporte estatal que se incrementaría anualmente en pesos constantes y adicionalmente se creó un fondo o “bolsa común” que se repartiría entre ellas de acuerdo con unos indicadores de “gestión”, siendo el principal la ampliación de cobertura. Pero estos precarios recursos no dieron cuenta del crecimiento de los costos de dichas universidades y debieron ser sufragados con recursos generados por las mismas entidades públicas.

Considerando sólo estos temas era claro que se debía modificar la Ley 30, pero la propuesta que el actual gobierno puso a circular en el primer semestre de 2011 tenía problemas de forma y de fondo. En cuanto a la forma, la formulación del proyecto por parte del Ministerio de Educación no fue discutida ampliamente con la comunidad universitaria, y sólo escasamente con los rectores. Más de fondo hay serios problemas que han resaltado también las protestas universitarias, entre otras voces críticas. En la búsqueda de recursos para ampliar la cobertura “con calidad” se acudía a dos mecanismos que terminarían convirtiendo a la educación en una mercancía y privatizando la educación pública. De una parte, se habló de impulsar la inversión privada en la educación superior por medio de fundaciones nacionales o extranjeras con ánimo de lucro. Aunque este punto se retiró del proyecto presentado formalmente al Congreso a comienzos de octubre, el espíritu mercantil de la educación superior sigue en el articulado, incluso cuando se habla de instituciones “mixtas” sin definir las. De otra parte, el gobierno ha propuesto aumentar su aporte en proporción al incremento del Producto Interno Bruto (PIB). (ARCHILA, 2012, p. 91-92)

La administración Santos (2010-2018) insistió en reformar la Ley 30 de 1992, dicha propuesta se entendió como una prioridad gubernamental y durante su primer mandato la reforma fue liderada por el Ministerio de Educación Nacional en cabeza de la ministra María Fernanda Campo Saavedra. Las disposiciones centrales de la

propuesta generaban condiciones que favorecerían el funcionamiento de universidades con ánimo de lucro en Colombia contemplando su pleno acceso para provisión de cupos. El proyecto de ley supuso “la inversión de más fondos privados en la educación superior a través de sociedades público-privadas compuestas por las instituciones sin ánimo de lucro existentes y universidades con ánimo de lucro.” (BID; OCDE, 2012, p. 71). Las propuestas de reforma provocaron un paro nacional estudiantil y el cierre de las universidades públicas en todo el país; dadas las presiones, el gobierno nacional retiró el proyecto de ley en noviembre de 2011, y se abrió una mesa de negociación entre el sector que defendía la educación pública y el gobierno nacional.

Durante el año 2011, Colombia vivió uno de los procesos de movilización estudiantil más prolongados, ordenados y efectivos de toda su historia. Miles de estudiantes de universidades oficiales paralizaron sus centros educativos, en algunos casos por más de dos meses. Estos, progresivamente fueron recibiendo el apoyo de cientos de estudiantes de universidades privadas y de padres de familia. La razón de sus protestas y movilizaciones fue el intento del gobierno del presidente Juan Manuel Santos de establecer una reforma a la Ley 30 de 1992, que regula la educación superior, incluyendo en ésta el reconocimiento de universidades con ánimo de lucro. Bajo las consignas de No a la privatización de la educación y Por una educación Superior Pública, gratuita y de Calidad, los estudiantes lograron que el gobierno retirara la propuesta de reforma en el Congreso y constituyera mecanismos para la negociación de una nueva propuesta, esta vez, contando con la participación de los distintos estamentos que componen las comunidades educativas de las universidades colombianas, tanto públicas como privadas. (BLANCO SUÁREZ, 2014)

Para algunos estudiosos de los movimientos sociales en Colombia, la Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE) reabrió el debate sobre el movimiento estudiantil en Colombia, en donde se observan reivindicaciones estudiantiles que no se habían evidenciado antes, tales como el respaldo popular de estudiantes sin filial política y ciudadanía en general. (LÓPEZ RENDÓN, 2014) “Era tan lesiva la propuesta de reforma del gobierno que las organizaciones existentes, nacionales y regionales, deciden articularse, abriéndose más allá del estudiantado de las universidades públicas, para incluir al de las privadas y al de los institutos técnicos y tecnológicos” (ARCHILA, 2012, p. 93)

Por su parte, el Ministerio de Educación Nacional, señalaba que la reforma:

buscaba permitir un mayor acceso con equidad e inclusión, mejorar la calidad y pertinencia de la educación para un mundo globalizado, un mejor financiamiento y garantizar una rendición de cuentas de parte de

todas las IES. Algunos sectores académicos, especialmente los estudiantes mayoritariamente agrupados en la Mesa Ampliada Nacional Estudiantil – MANE, reaccionaron contra el proyecto, pues consideraban que no había sido suficientemente discutido y concertado [...] no obstante esta situación, bajo el liderazgo del mismo Ministerio de Educación Nacional, se reiniciaron los procesos de diálogo y discusión alrededor de lo que debiera ser una política pública para los próximos 20 años” (CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR CESU, 2014, p. 23)

En medio de las tensiones suscitadas entre el gobierno nacional y el movimiento social estudiantil, desde noviembre de 2011, cuando el gobierno nacional había retirado del Congreso el proyecto de ley para reformar la ley 30 de 1992, se inició un proceso de discusión , con la representación de diferentes actores, este proceso se dio a conocer como el Gran Diálogo Nacional por la Educación Superior, el cual fue liderado por el Consejo Nacional de Educación Superior CESU (CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR CESU, 2014, p. 30); así, entre 2011 y 2013 se dieron amplias discusiones y revisiones de documentos e investigaciones sobre educación superior.

Vale la pena hacer una breve revisión sobre las modificaciones a la normatividad desde el 2011 en materia de educación superior a propósito de las tensiones suscitadas frente a la reforma de la ley 30 de 1992 propuesta por el Gobierno Nacional y retirada del congreso.

CUADRO 14 Modificaciones normativas que reforman el sistema de educación superior en Colombia entre 2011 y 2014

Artículos de la Ley 30 de 1992 con modificaciones (texto original)	Modificaciones a través de otros mandatos
<p>Artículo 31. De conformidad con los artículos 67 y 189, numerales 21, 22 y 26 de la Constitución Política de Colombia y de acuerdo con la presente Ley, el fomento, la inspección y vigilancia de la enseñanza que corresponde al Presidente de la República, estarán orientados a:</p> <p>a) Proteger las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra. b) Vigilar que se cumpla e impere plena e integralmente la garantía constitucional de la autonomía universitaria. c) Garantizar el derecho de los particulares a fundar establecimientos de Educación Superior conforme a la ley. d) Adoptar medidas para fortalecer la investigación en las instituciones de Educación Superior y ofrecer las condiciones especiales para su desarrollo. e) Facilitar a las personas aptas el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, al arte y a los demás bienes de la cultura, así como los mecanismos financieros que lo hagan viable. f) Crear incentivos para las personas e instituciones que desarrollen y fomenten la técnica, la ciencia, la tecnología, las humanidades, la filosofía y las artes. g) Fomentar la producción del conocimiento y el acceso del país al dominio de la ciencia, la tecnología y la cultura. h) Propender por la creación de mecanismos de evaluación de la calidad de los programas académicos de las instituciones de Educación Superior. i) Fomentar el desarrollo del pensamiento científico y pedagógico en Directivos y docentes de las instituciones de Educación Superior.</p>	<p>Modificado con adición de articulado a través del Artículo 1 de la ley 1740 de 2014⁶¹.</p> <p>Artículo 31. De conformidad con los artículos 67 y 189, numerales 21, 22 y 26 de la Constitución Política de Colombia y de acuerdo con la presente Ley, el fomento, la inspección y vigilancia de la enseñanza que corresponde al Presidente de la República, estarán orientados a:</p> <p>a) Proteger las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra. b) Vigilar que se cumpla e impere plena e integralmente la garantía constitucional de la autonomía universitaria. c) Garantizar el derecho de los particulares a fundar establecimientos de Educación Superior conforme a la ley. d) Adoptar medidas para fortalecer la investigación en las instituciones de Educación Superior y ofrecer las condiciones especiales para su desarrollo. e) Facilitar a las personas aptas el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, al arte y a los demás bienes de la cultura, así como los mecanismos financieros que lo hagan viable. f) Crear incentivos para las personas e instituciones que desarrollen y fomenten la técnica, la ciencia, la tecnología, las humanidades, la filosofía y las artes. g) Fomentar la producción del conocimiento y el acceso del país al dominio de la ciencia, la tecnología y la cultura. h) Propender por la creación de mecanismos de evaluación de la calidad de los programas académicos de las instituciones de Educación Superior. i) Fomentar el desarrollo del pensamiento científico y pedagógico en Directivos y docentes de las instituciones de Educación Superior. <u>j) Velar por la calidad y la continuidad del servicio público de educación superior.</u> <u>k) Propender por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos y por el cumplimiento de los objetivos de la educación superior.</u> <u>1) Velar por el adecuado cubrimiento del servicio público de educación superior.</u> <u>m) Que en las instituciones privadas de Educación Superior, constituidas como personas jurídicas de utilidad común, sus rentas se conserven y se apliquen debidamente y que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de</u></p>

⁶¹ por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 67 y los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189 de la Constitución Política, se regula la inspección y vigilancia de la educación superior, se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.

<p>Vigencia: desde el 28 de diciembre de 1992 hasta 22 de diciembre de 2014</p>	<p><u>sus fundadores, sin que pueda consagrarse o darse de forma alguna el ánimo de lucro.</u> <u>n) Que en las instituciones oficiales de Educación Superior se atienda a la naturaleza de servicio público cultural y a la función social que les es inherente, se cumplan las disposiciones legales y estatutarias que las rigen y que sus rentas se conserven y se apliquen debidamente.</u></p> <p>Vigencia: Desde 22 de diciembre de 2014</p>
<p>Artículo 32. Artículo 32. La suprema inspección y vigilancia a que hace relación el artículo anterior, se ejercerá indelegablemente, salvo lo previsto en el artículo 33 de la presente Ley, a través del desarrollo de un proceso de evaluación que apoye, fomenta y dignifique la Educación Superior, para velar por:</p> <p>a) La calidad de la Educación Superior dentro del respeto a la autonomía universitaria y a las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra. b) El cumplimiento de sus fines. c) La mejor formación moral, intelectual y física de los educandos. d) El adecuado cubrimiento de los servicios de Educación Superior. e) Que en las instituciones privadas de Educación Superior, constituidas como personas jurídicas de utilidad común, sus rentas se conserven y se apliquen debidamente y que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de sus fundadores. <u>Por consiguiente, quien invierta dineros de propiedad de las entidades aquí señaladas, en actividades diferentes a las propias y exclusivas de cada institución será incurso en Peculado por Extensión.</u> f) Que en las instituciones oficiales de Educación Superior se atienda a la naturaleza de servicio público cultural y a la función social que les es inherente, se cumplan las disposiciones legales y estatutarias que las rigen y que sus rentas se conserven y se apliquen debidamente.</p> <p><u>El ejercicio de la suprema inspección y vigilancia implica la verificación de que en la actividad de las instituciones de Educación Superior se cumplan los objetivos previstos en la presente Ley y en sus propios estatutos, así como los pertinentes al servicio público cultural y a la función social que tiene la educación.</u></p> <p>Vigencia: Desde el 28 de diciembre de 1992 hasta el 22 de diciembre de 2014</p>	<p>Derogado a través del artículo 25 de la ley 1740 de 2014 Artículo 25. Derogatoria. La presente ley deroga los artículos 32, 48, 49, 50, y la expresión “a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes)” de los incisos primero y cuarto del artículo 51 de la Ley 30 de 1992.</p>
<p>Artículo 48. El incumplimiento de las disposiciones consagradas en la presente Ley por parte de las instituciones de Educación Superior según lo previsto en el artículo siguiente, dará lugar a la iniciación de las acciones administrativas</p>	<p>Derogado a través del artículo 25 de la ley 1740 de 2014 Artículo 25. Derogatoria. La presente ley deroga los artículos 32, 48, 49, 50, y la expresión “a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes)” de los incisos primero y cuarto del artículo 51 de la Ley 30 de 1992.</p>

<p>correspondientes y previa observancia del debido proceso, a la imposición de las sanciones que a continuación se indican:</p> <p>a) Amonestación privada. b) Amonestación pública. c) Multas sucesivas hasta de cien (100) veces el salario mínimo legal mensual vigente en el país. d) Suspensión de programas académicos y de admisiones por el término hasta de un (1) año. e) Cancelación de programas académicos. f) Suspensión de la personería jurídica de la institución. g) Cancelación de la personería jurídica de la institución.</p> <p>Parágrafo. A los representantes legales, a los rectores y a los directivos de las instituciones de Educación Superior les podrán ser aplicadas las sanciones previstas en los literales a), b) y c) del presente artículo, las cuales serán impuestas por el Ministro de Educación Nacional, previo concepto del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), mediante resolución motivada, una vez adelantado y concluido el correspondiente proceso administrativo, con observancia de la plenitud de sus formas propias.</p> <p>Vigencia: Desde el 28 diciembre de 1992 hasta el 25 de junio de 1999</p>	
<p>Artículo 49. Las sanciones a que se refieren los literales d), e), f) y g) del artículo anterior, sólo podrán imponerse previo concepto del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) por el Ministro de Educación Nacional, mediante resolución motivada en los siguientes casos:</p> <p>a) Por desconocer, incumplir o desviarse de los objetivos señalados a la Educación Superior en el artículo 6º de la presente Ley. b) Por incumplir o entorpecer las facultades de inspección y vigilancia que corresponden al Gobierno Nacional. c) Por ofrecer programas sin el cumplimiento de las exigencias legales. Contra los actos administrativos impositivos de sanciones procederá el recurso de reposición que deberá interponerse en la forma y términos previstos por el Código Contencioso Administrativo.</p> <p>Vigencia: Desde el 28 diciembre de 1992 hasta el 25 de junio de 1999</p>	<p>Derogado a través del artículo 25 de la ley 1740 de 2014</p> <p>Artículo 25. Derogatoria. La presente ley deroga los artículos 32, 48, 49, 50, y la expresión “a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes)” de los incisos primero y cuarto del artículo 51 de la Ley 30 de 1992.</p>
<p>Artículo 50. Artículo 50. El Ministro de Educación Nacional, a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes), podrá ordenar la apertura de investigación preliminar con el objeto de comprobar la existencia o comisión de los actos constitutivos de falta administrativa señalados en el artículo anterior.</p>	<p>Derogado a través del artículo 25 de la ley 1740 de 2014</p> <p>Artículo 25. Derogatoria. La presente ley deroga los artículos 32, 48, 49, 50, y la expresión “a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes)” de los incisos primero y cuarto del artículo 51 de la Ley 30 de 1992.</p>

<p>Corresponde al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes), llevar el registro de las sanciones impuestas y adoptar las medidas conducentes para que ellas se hagan efectivas.</p> <p>Vigencia: Desde 28 de diciembre de 1992 hasta el 22 de diciembre de 2014</p>	
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Vigencia: Desde el 28 de diciembre de 1992 hasta el 08 de junio de 2015</p>	<p>Modificación por medio del artículo 223 de la Ley 1753 de 2015⁶²</p> <p>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.</p> <p>Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacionales 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.</p> <p>Parágrafo. <u>En todo caso la Nación y las entidades territoriales podrán realizar de manera excepcional frente a situaciones específicas que lo requieran, aportes adicionales que se destinen para el financiamiento de infraestructura de universidades públicas, los cuales no harán parte de la base presupuestal para el cálculo de los aportes señalados en el presente artículo.</u></p>

Fuente: Elaboración propia con base en Ley 30 de 1992, Ley 1740 de 2014, Ley 1753 de 2015

Nota: Subrayado propio para evidenciar los cambios legales efectuados.

⁶² por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

En la anterior tabla se evidencian reformas entre 2011 y 2014 relacionadas con las orientaciones de inspección y vigilancia y la financiación de la educación superior pública, lo que en 1993 salió a la luz pública como una suerte de ‘escandalo’ sobre la regulación de las instituciones de educación privadas constituidas como personas jurídicas de utilidad común, en 2014 aparecen como objeto de regulación; mientras en la normativa original (Ley 30 de 1993) existían procesos de evaluación orientados a apoyar, fomentar y dignificar a la educación superior y se ordenaba que quienes invirtieran recursos de este tipo de instituciones de educación en actividades diferentes, incurriría en peculado, en la Ley 1740 de 2014 esta regulación fue omitida; de otro lado en 1993 fue un tema álgido de opinión pública la inexistencia de este tipo de personerías jurídicas, pues antes estuvo su reglamentación que su existencia como un tipo de instituciones de educación superior, y sin embargo en 2014 se eliminó de la norma el delito de peculado en caso de desviar recursos hacia otras actividades económicas.

Aun cuando las sanciones son propias de un sistema de inspección y vigilancia, estas fueron derogadas. En la Ley 30 de 1992 el incumplimiento o el entorpecimiento a los procesos de inspección y vigilancia eran causales de sanciones como amonestaciones públicas y privadas, suspensión y cancelación de programas académicos, suspensión y cancelación de personerías jurídicas, incluso había una noción de inadmisibilidad ante la oferta de programas que no garantizaran el cumplimiento de la ley, el consejo de Educación superior, el Ministerio de Educación y el ICFES, tenían atribuciones para interponer estas sanciones. Actualmente y desde el 2014 esto se abolió de la ley de educación superior, con lo cual se reduce la capacidad de inspección y vigilancia por parte del Estado sobre el servicio de educación superior en el país.

Con relación al financiamiento, la Ley 1753 de 2015 y en concordancia con los propósitos de Findeter -que en su momento también fueron transformados pasando de financiación a infraestructura para financiación relacionada con cobertura y calidad -, se adicionó un párrafo al artículo 86 de la Ley 30 de 1992, con un carácter de excepcionalidad, en el que las universidades públicas (nacionales, departamentales y municipales) pueden excepcionalmente recibir aportes adicionales a juicio de las entidades territoriales y únicamente para infraestructura.

La ley 30 de 1992 es el reflejo de la implementación de la apertura económica que tuvo como marco la constitución política de 1991 y las modificaciones normativas son el reflejo del avance del mercado educativo. De acuerdo con López Rendón (2014) con la Ley 30 de 1992 “se entiende a la educación superior como un servicio público y no como derecho, se deja a un lado el acceso universal y se reduce el papel del Estado a la inspección y vigilancia.” (LÓPEZ RENDÓN, 2014, p. 106), para el 2014 la inspección y vigilancia también se ve reducida como función estatal.

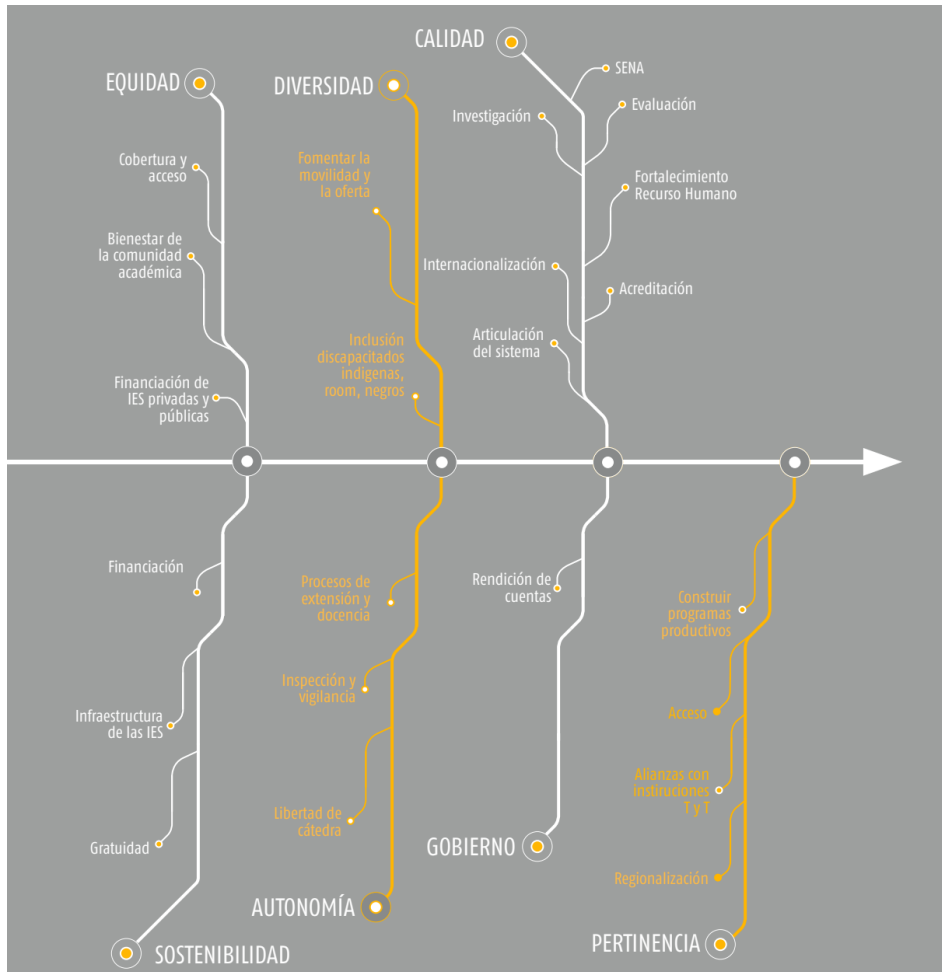
Entre 2011 y 2014, se observa un momento de reformulación o ajuste de política pública de educación superior en el país, donde grupos de presión como el movimiento estudiantil visibilizaron públicamente la educación superior, poniéndola como asunto relevante en la agenda pública nacional de instancias como el Consejo Nacional de Educación Superior por un periodo de aproximadamente cuatro años, entre 2011 y 2013 se promovió la discusión nacional y la revisión de documentos e investigaciones académicas sobre educación superior desde el Ministerio de Educación Nacional; y para el año 2014 se contaba ya con un documento de orientación de política de educación superior con una proyección de implementación para veinte años.

De acuerdo con el CESU (2014) para el año 2012 “se contabilizaron 15.267 participantes, y para finales de ese año el país ya contaba con 428 documentos de análisis y propuestas de todos los sectores de la población. Así mismo, más de 150 mil visitas se registraron en la mesa virtual creada por el Ministerio de Educación, para compartir documentos y recibir aportes” (p. 30); el Ministerio de Educación Nacional MEN también, hizo una convocatoria pública para patrocinar proyectos de investigación relacionados con la caracterización del sistema de educación superior colombiano, adicionalmente por medio del Centro Nacional de Consultoría, se identificaron estudios y análisis técnicos que contenían datos e información desde el año 2000 (CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR CESU, 2014, p. 30)

El proceso de formulación de un Acuerdo Nacional por la Educación Superior en Colombia, suscitó tensiones diversas; desde el punto de vista del Consejo Nacional de Educación Superior CESU, el proceso fue ampliamente participativo, diverso y

representativo, sin embargo para el proceso de discusión por mesas temáticas liderada por el CESU, la Mesa Ampliada Nacional Estudiantil MANE, no aceptó la invitación como agremiación para hacer parte de las mesas que proponía el Ministerio de Educación Nacional en cabeza del Consejo; sin embargo el CESU señaló que individualmente algunos estudiantes que integraban la MANE participaron a nombre propio, y que se tuvieron en cuenta las comunicaciones que la MANE hacía en redes sociales (CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR CESU, 2014, p. 37)

La información recogida del proceso en mención, fue analizada por el Centro de Estudios Interdisciplinarios Básicos y Aplicados en Complejidad CEIBA, y fue de allí, de donde emergieron análisis de tendencias y conceptos, entre otras construcciones analíticas, que desembocaron en un conjunto de categorías que determinaron los temas relevantes para la elaboración de una agenda pública preliminar, la cual se puede observar en el documento de autoría del CESU denominado *Acuerdo por lo superior 2034 Propuesta de Política Pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de Paz*, publicado en el año 2014. Dentro de la categorización hecha por el CEIBA, se identificaron como temas relevantes: Equidad, diversidad, calidad, sostenibilidad, autonomía, gobierno y pertinencia. En el siguiente mapa se puede observar un esquema de análisis técnico, propuestas y tendencias que aparece en dicho documento



Fuente: Consejo Nacional de Educación Superior CESU (2014, p. 31)

Varios de los insumos del documento del CESU, fueron obtenidos de distintos eventos con difusión masiva en medios de comunicación: diálogos regionales por la educación superior, conversatorios departamentales, mesas temáticas, consulta a expertos internacionales, y consulta a otros actores relacionados con la educación superior. Con los análisis e insumos, los consejeros del CESU iniciaron una fase de deliberación en la que identificaron diez asuntos públicos relevantes, en el siguiente recuadro pueden observarse dichos asuntos.

CUADRO 15. Enunciación de los asuntos públicos relevantes del CESU en el Acuerdo por lo Superior 2014-2034

1. Educación Inclusiva: acceso, permanencia y graduación.
2. Calidad y pertinencia.
3. Investigación (ciencia, tecnología e innovación social)
4. Regionalización.
5. Articulación de la educación superior con la educación media y la educación para el trabajo y el desarrollo humano. Hacia un sistema de educación terciaria
6. Comunidad universitaria y bienestar
7. Nuevas modalidades educativas.
8. Internacionalización.
9. Estructura y gobernanza del sistema.
10. Sostenibilidad financiera del sistema.

Fuente: CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR CESU, 2014.

De cada uno de los asuntos públicos pre-definidos, el CESU hizo una delimitación problemática consistente en identificar, lo que el CESU denominó como *problemas nodales*. En materia de acceso a la educación superior, en el asunto público relevante: *Educación Inclusiva, acceso, permanencia y graduación*, el CESU enunció cinco problemas nodales:

1. La ubicación geográfica de ciertas poblaciones, las limitaciones tecnológicas y de infraestructura generan dificultades para acceder a la educación superior. También los problemas de orden público, violencia social y desplazamiento afectan el acceso de los jóvenes a la educación superior en ciertas zonas; y, en general, la oferta de educación superior en estas regiones es escasa.
2. El elevado índice de pobreza e indigencia de una parte de la población en edad de estudiar le dificulta el acceso a la educación superior y le impide financiar los estudios y asumir los costos asociados.
3. Los procesos de articulación de la educación media con la educación superior no toman en cuenta las necesidades pedagógicas y características especiales de ciertas poblaciones con discapacidad o talentos excepcionales, los indígenas, el pueblo Rom y las comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras. La mayoría de pruebas de admisión a la educación superior de las IES, cualquier prueba censal estatal como el ICFES, tampoco contemplan sus realidades educativas.
4. La insuficiencia de propuestas académicas relacionadas con un eventual escenario de posconflicto y reconciliación, que promuevan el acceso de la población al sistema de educación superior, en especial de aquellos estudiantes pertenecientes a poblaciones víctimas del conflicto armado.
5. La insuficiente oferta de créditos educativos y mecanismos de financiación, tanto del ICETEX como de otras entidades privadas o públicas.

Con la definición de los problemas nodales para cada uno de los diez asuntos públicos relevantes, el CESU (2014), redactó la Misión y Visión de la política de

educación superior con una proyección hacia el año 2034, redactó un listado de acciones de implementación de cada uno de los diez asuntos de agenda pública y propuso un plan estratégico y prospectivo para la implementación de los lineamientos propuestos, en dicho plan el CESU planteó tres hitos para formular metas intermediarias y finales con marcas de tiempo en 2018, 2024 y 2034. (CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR CESU, 2014, p. 149)

El Plan estratégico y prospectivo del CESU (2014), para la política pública de educación superior propuso un análisis de escenarios prospectivos: un escenario pesimista en el cual las condiciones se deterioran, donde los estándares de calidad educativa decrecen, no hay pertinencia ni inclusión social, no hay sostenibilidad financiera y no hay gobernanza en el sistema de educación superior; el escenario pesimista plantea que

El acceso a la educación superior en Colombia es cada vez más restringido por los altos costos y la dificultad para acceder a los créditos de educación. Se limitan de esta manera los incrementos en la cobertura para los programas técnicos, tecnológicos, de ciclo universitario y posgrados; la cobertura igualmente se ve afectada por las tasas de deserción que se mantienen similares a las circunstancias actuales, las cuales repercuten principalmente en los estudiantes de las regiones y en las comunidades étnicas, principalmente afro descendientes. (CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR CESU, 2014, p. 150)

El segundo escenario que el CESU (2014) presenta en el marco del análisis prospectivo del plan, es de carácter intermedio, en el cual, se dan las condiciones y estructuración de manera muy similar a lo que se propone en el Acuerdo por lo superior, entre ello que el país “asume un modelo de educación superior con cobertura universal que modifica sus estructuras de gobierno; es referente latinoamericano por los cambios en su política de educación superior que integra y da representación a la diversidad de regiones del país” (CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR CESU, 2014, p. 150), y que hay un modelo de financiamiento que estaría proveyendo de recursos a las IES con criterios de equidad, sin importar su naturaleza (públicas o privadas).

El tercer escenario de análisis presentado por el CESU(2014) es de transformaciones sustanciales al sistema de educación superior, planteando la

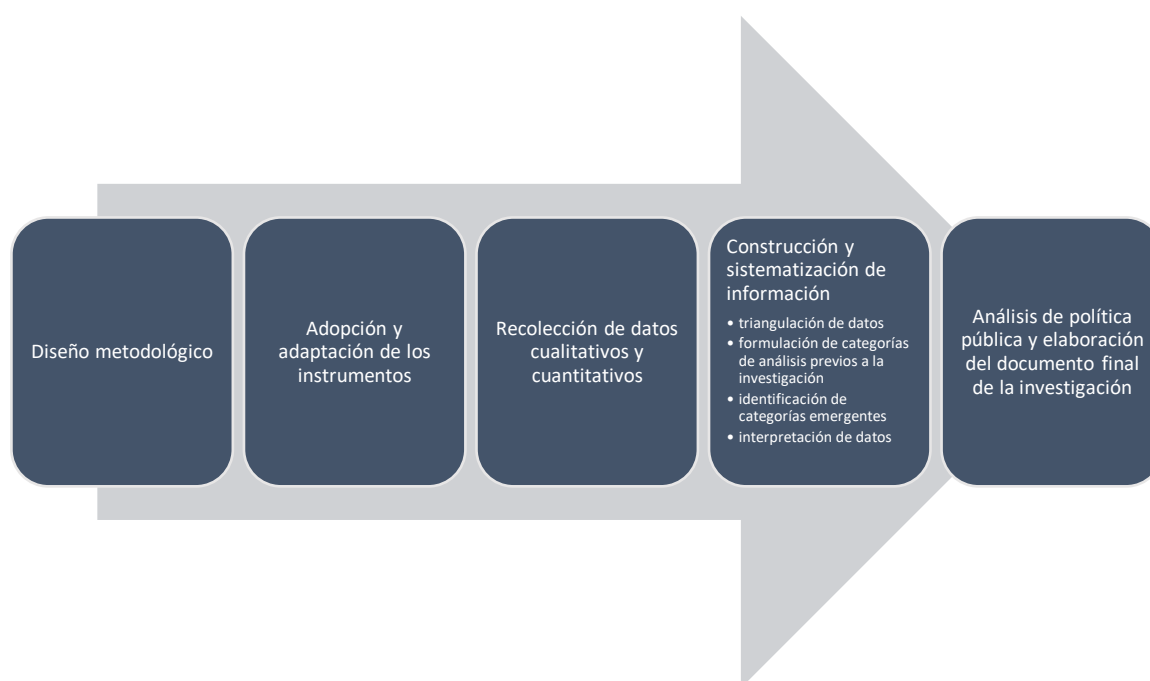
existencia de reconfiguraciones estructurales en los diez temas de agenda definidos; se define la pertinencia educativa en términos de un modelo que responda al “desarrollo económico, social, ambiental y a la realidad política de Colombia” (CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR CESU, 2014, p. 150), esto en el marco de optimización de recursos y la eficiencia administrativa, inclusive se esperaría en ese escenario que las IES compartan recursos, instalaciones, infraestructura y capacidades entre sí; este escenario también supone que “La estructura del sistema dispone de un sólido y sostenible esquema de financiamiento de la educación pública y privada, que inyecta recursos de manera oportuna a las instituciones de educación superior que soporta.” (CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR CESU, 2014, p. 150)

4. RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN

Este capítulo, presenta los resultados de investigación de acuerdo con los objetivos planteado, previamente planteados en el diseño metodológico. La

investigación es documental, de tipo evolutivo y de carácter sincrónico. Partiendo del diseño de investigación, los momentos de su desarrollo (ver diagrama. Proceso de investigación), y teniendo en cuenta los datos recolectados, se hizo un análisis cualitativo en el que se estudió la trayectoria de configuración del problema público de acceso a la educación superior universitaria en Colombia y su intervención entre 2014 y 2018, segundo mandato presidencial de Juan Manuel Santos.

DIAGRAMA 5 Proceso de investigación



Fuente: Elaboración propia

La búsqueda de los datos se llevó a cabo, bajo el patrón de organización predeterminada por los instrumentos de recolección. Entre el 2018 y el 2021 se realizó la búsqueda de datos en fuentes documentales diversas (primarias y secundarias), usando las plataformas científicas y académicas: Biblioteca Digital Mundial, Sistema de Información Científica Redalyc (Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal), The Directory of Open Access Journals, Open Academic Journal Index, Directory of Open Acces Books, Worl Wide Science, Scientific Electronic Library Scielo, Dialnet, Red Iberoamericana de innovación y conocimiento científico REDIB, y Red de Información Educativa REDINED (España); sin embargo, durante el proceso de búsqueda se identificó que la mayoría de los documentos que cumplían con los criterios de búsqueda para ser usados en la investigación se

encontraban en repositorios que tenían mayor contenido especializado para América Latina y el Caribe, tales como Scielo, Dialnet, REDIB y Redalyc.

Además de la búsqueda en plataformas científicas y académicas, se realizó una búsqueda de fuentes documentales impresas como libros, revistas científicas, documentos institucionales, normatividad y artículos de prensa.

La búsqueda de tesis de maestría y tesis doctorales para esta investigación, se hizo directamente en bibliotecas; también a través de repositorios y bases de datos de universidades de Colombia, y por medio de la Red de Repositorios Latinoamericanos, red que para el momento de levantamiento de datos, contaba con la participación de alrededor de 163 instituciones entre universidades, centros e institutos de investigación, así como entidades gubernamentales de la región, en una interfaz de búsqueda de 21 países, entre los cuales se encuentra Colombia.

En esta investigación se tomaron como fuentes primarias los documentos convencionales emitidos por las instituciones, tales como informes, planes, presupuestos, mandatos, instrumentos de seguimiento y evaluación, actas, y todos aquellos documentos que “proporcionan información de primera mano, es decir, informaciones originales” (BARRANCO EXPÓSITO, 2001, p. 54); las fuentes secundarias, están conformadas principalmente por estudios y artículos académicos, que por sus características documentales, permiten localizar otras fuentes primarias (BARRANCO EXPÓSITO, 2001, p. 54), y que presentan análisis e interpretaciones relacionadas con el fenómeno que se está estudiando.

Con respecto a los criterios de búsqueda documental y uso de documentos en el proceso de investigación, además de los parámetros del diseño metodológico, se consideraron cuatro criterios que permitieron diligenciar los instrumentos de recolección de datos: 1) vigencia, 2) pertinencia, 3) relevancia temática y de resultados; y 4) coherencia teórica y epistemológica.

El criterio de vigencia, es la utilidad y posibilidad de aplicación del contenido durante un tiempo determinado, no se refiere a “la actualidad o a una reciente publicación, sino al mantenimiento de su aceptación por una comunidad científica,

mientras sus contenidos no sean refutados o desplazados por nuevos y más impactantes conocimientos” (ARIAS, 2019, p. 7). De acuerdo con Arias (2019) la vigencia no está determinada por la fecha de publicación o antigüedad del documento, más bien está asociada a diversos factores, y depende de la trascendencia o impacto que pueda tener durante un tiempo en una comunidad científica. En este caso, para la recolección de datos que permiten el alcance de los objetivos planteados, para la elaboración de los antecedentes de la trayectoria y para la aproximación de tendencia de trayectoria, el criterio de vigencia responde en gran medida a los años específicos del periodo estudiado; y para la elaboración del marco teórico la vigencia responde a la trascendencia científica y metodológica.

El criterio de pertinencia se refiere a la correspondencia o adecuación de los datos a las necesidades, temáticas y objetivos, de modo que los datos sean útiles para la investigación (ARIAS, 2019, p. 7), a la vez, la utilidad tiene que ver con la capacidad que tiene un recurso informativo de ser aprovechado para un fin determinado, se considera información útil a aquella que puede satisfacer una necesidad informativa de manera práctica (UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA, 2021). Adicionalmente, el criterio de pertinencia, consiste en “la acción de sólo tomar en cuenta aquello que efectivamente se relaciona con la temática de investigación, lo que permite incorporar los elementos emergentes, propios de la investigación cualitativa” (CISTERNA, 2005, p. 68).

De acuerdo con Judith Naidorft (2011), la relevancia es sinónimo de significativo e importante, entonces, “significa el atributo de estar conectado con el sujeto con el que se está

discutiendo o la situación en la que se está pensando” (OXFORD ADVANCED LEARNER’S, 2001, Apud NAIDORFT, 2011, p. 48), para la autora la relevancia tiene que ver con las ideas valorables y útiles. En esta investigación, el criterio de relevancia está enmarcado en la relación entre el objeto de estudio y las fuentes consultadas, donde se usan solamente aquellas fuentes que son significativas con relación a las preguntas y objetivos de investigación. El criterio de relevancia, permite hallar recurrencia y asertividad con relación al tópico y las preguntas de investigación (CISTERNA, 2005; NAIDORFT, 2011)

El criterio de coherencia teórica y epistemológica, tiene que ver con lo que Zeleman (2005) plantea como clave para el desarrollo del pensamiento epistémico, el autor argumenta que en las ciencias sociales es necesaria la conciencia entre la teoría, la realidad y el avance o aporte de conocimiento que se pretende generar en las ciencias sociales. En este sentido el criterio de coherencia en esta investigación implica tener presente, cómo lo argumenta Hugo Zemelman (2014), que la teoría requiere ser resignificada de manera permanente y que en el ejercicio de investigación “es necesario revisarla a la luz de lo que exigen las realidades históricas, muchas veces emergentes, nuevas, inusitadas, imprevistas” (ZEMELMAN M, 2005, p. 3), por ello en la revisión documental y la búsqueda de fuentes, se hallan piezas documentales diversas. La coherencia planteada aquí como criterio, implica la necesidad de identificar y poner en práctica la manera de resolver un problema de investigación ante circunstancias y realidades complejas y cambiantes; esto significaría de acuerdo con Zemelman(2014), que hay que construir una relación de conocimiento que no necesariamente está encerrada en una afirmación o un conjunto de afirmaciones teóricas -dicha relación de conocimiento, al mismo tiempo es un ángulo para formular y desarrollar problemas que son susceptibles de teorizarse-. La construcción de relaciones de conocimiento pasa por el uso de instrumentos conceptuales, o sea, usados como “herramientas que permiten reconocer diversidades posibles con contenido” (ZEMELMAN M, 2005, p. 9).

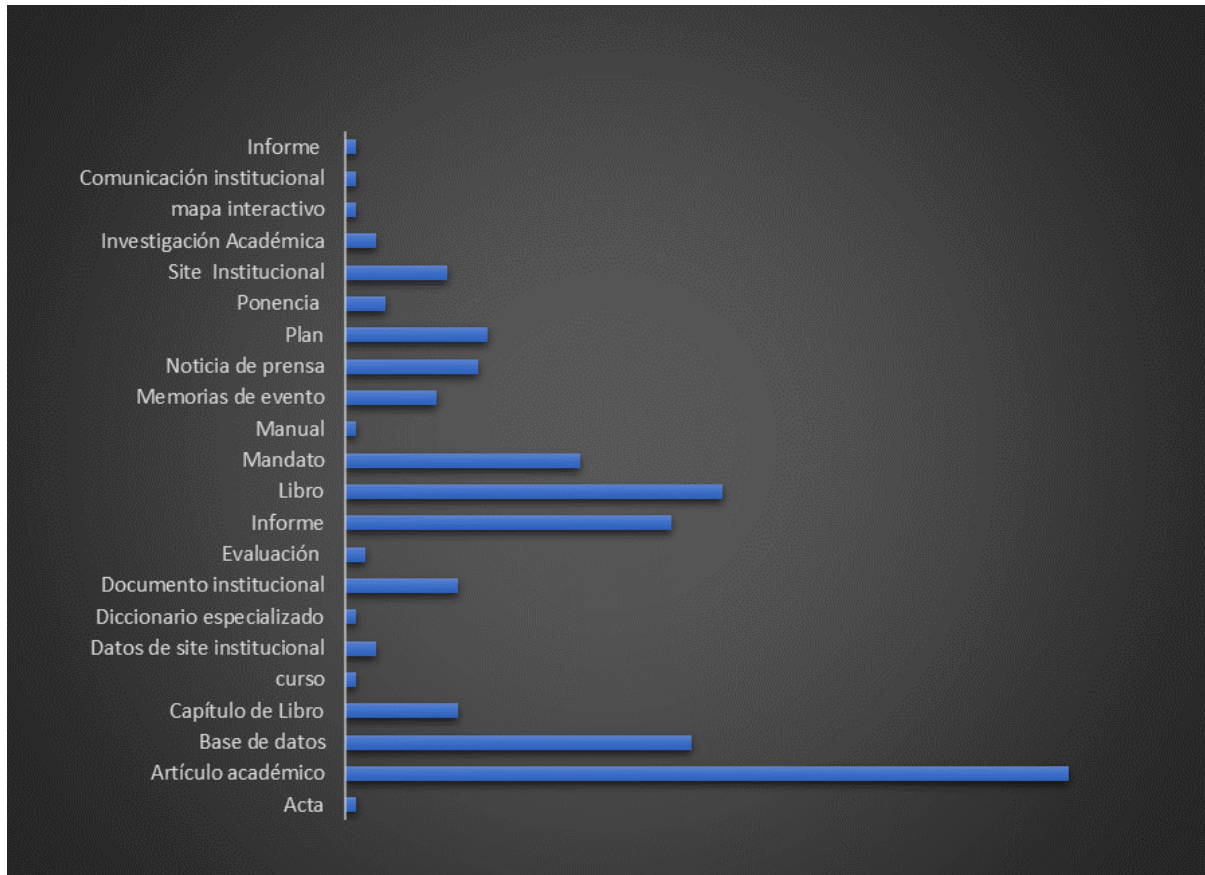
En esta investigación, el criterio de coherencia teórica y epistemológica implica: Entender los textos como construcciones con sus propias lógicas, reconociendo la construcción más allá de las afirmaciones y atribuciones teóricas (ZEMELMAN, 2005, p.13-15), ver como transitan los conceptos, las proposiciones, las hipótesis(si las hay); se trata de intentar develar lo implícito en el texto, en otras palabras , intentar descubrir desde cuales categorías se construyen, se problematizan, se teorizan, en qué contexto histórico se producen, cuáles son sus referenciales, a que cambios contextuales responden, donde está la complejidad, cuál es su dinámica, cuáles son sus planos en la realidad, de que fragmentos de la realidad hablan los textos, que sentidos y significados están atravesando el texto.

Con respecto a la coherencia teórica y epistemológica, vale la pena señalar que esta investigación está de acuerdo con Peter (2008) y Keman (2008) en que las teorías

y métodos deben ser consecuentes entre sí, y que las teorías soportan el método, por lo mismo es incierto que una sola teoría y único método lineal o estrictamente positivista, pueda dar respuesta a todas las preguntas de investigación. Por otro lado, también son concordantes las reflexiones de Sartori (2004), cuando expresa que en algunos casos el "cuantitativismo" llevó a un camino de falsa precisión o irrelevancia precisa, y que, al no confrontar la relación entre teoría y práctica es posible caer en la creación de ciencia inútil. (SARTORI, 2004, p. 13)

Después de haber señalado los criterios de búsqueda y uso de fuentes para diligenciar los instrumentos de recolección de datos, vale la pena mencionar que la metodología aplicada para el desarrollo de la investigación implicó la búsqueda, revisión y uso documental de diversos recursos bibliográficos, un total de 284 documentos, de los cuales el 51% (145) fueron el insumo para la aplicación metodológica en términos de levantamiento de datos para el alcance de los objetivos de investigación. En el siguiente gráfico se ilustra la frecuencia del tipo de documentos usados en la investigación por tipo de documento.

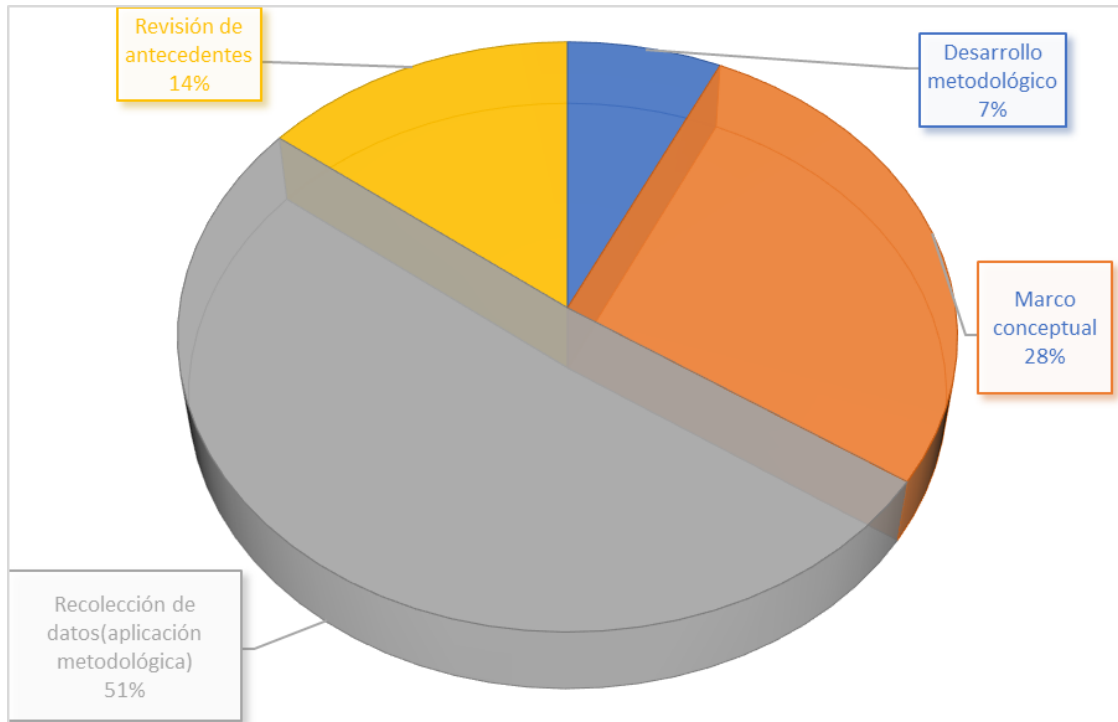
Gráfico 1. Frecuencia de documentos usados en la investigación por tipo de documento



Fuente: Elaboración propia con fundamento en la base de datos documental de la presente investigación (2021)

Para cada propósito de la investigación se ejecutó el procedimiento de obtención de datos sobre el objeto de investigación mediante diversas fuentes para ser contrastados entre si (ALZÁS GARCÍA, CASA GARCÍA, *et al.*, 2016, p. 641). Las fuentes se usaron para distintos propósitos, en el siguiente gráfico se puede observar el uso de los documentos en el proceso de investigación.

Gráfico 2. Documentos usados en la investigación según proceso de investigación



Fuente: Elaboración propia con fundamento en la base de datos documental de la presente investigación (2021)

Los documentos para la construcción del marco teórico y para la elaboración del capítulo de antecedentes fueron captados principalmente a través de libros y artículos académicos, particularmente en las plataformas Scielo, Redalyc y Dialnet, y en algunos casos directamente de material impreso. Para el desarrollo metodológico fue clave el criterio de relevancia y de coherencia teórica y epistemológica, se usó material especializado para el análisis de políticas públicas; en el caso de la recolección de los datos las fuentes fueron diversas y abarcan la mayor parte del material consultado y utilizado en la investigación.

Las fuentes para el diligenciamiento de los instrumentos de recolección de datos responden a las pautas del diseño de investigación y a los criterios de búsqueda y uso de las fuentes mencionados en párrafos anteriores.

La recolección de datos obtuvo un total de 206 matrices diligenciadas, con la distribución que aparece en la siguiente tabla.

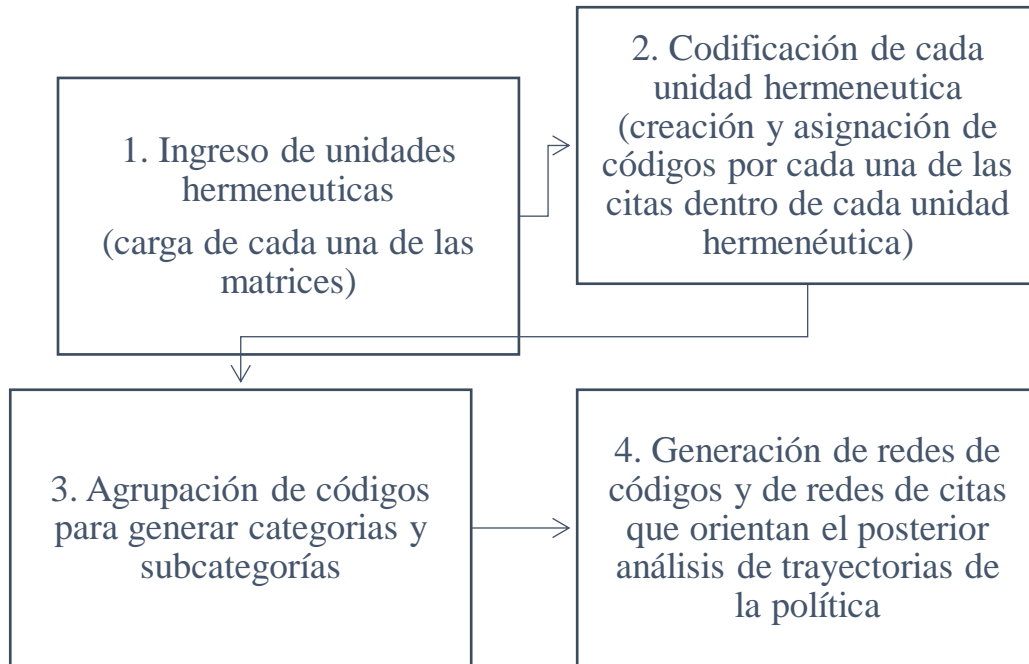
CUADRO 16 número de instrumentos de recolección de datos diligenciados en la investigación

Instrumento de recolección de datos	Temáticas	Matrices diligenciadas	Diligenciamiento por matriz
Matriz de temáticas actores y posturas	financiación de la educación superior pública	6	38
	educación superior y mercado laboral	5	
	créditos	11	
	oferta educativa y configuración de públicos	5	
	orientación de la política de acceso	11	
Matriz de tematización a partir de documentos	derecho a la educación	6	130
	crédito	19	
	permanencia y deserción	10	
	Pertinencia	13	
	financiación de la educación superior	17	
	reformas a la educación superior	12	
	educación inclusiva	6	
	Cobertura	10	
	Equidad	7	
	oferta y demanda educativa	9	
	acceso	10	
	finés de la educación superior	5	
	configuración del estudiante	4	
desigualdad	2		
Matriz de identificación de proyectos	programática	21	29
	ICETEX	4	
	líneas de crédito	5	

Fuente: Elaboración propia con soporte en los instrumentos diligenciados (2021)

Habiendo realizado la recolección de datos en las respectivas matrices se realizó el procesamiento de datos usando el software Atlas.ti 9

DIAGRAMA 6 Procesamiento de datos



Fuente: elaboración propia (2021)

Para el desarrollo metodológico se formularon categorías apriorísticas de acuerdo con el objeto de estudio y en el proceso de sistematización y procesamiento se obtuvieron categorías emergentes, las cuales se pueden observar en el siguiente cuadro.

CUADRO 17 categorías de análisis

Categorías apriorísticas	Categorías emergentes (procesamiento de datos)
1. Configuración del problema público	<ol style="list-style-type: none"> 1. Derecho a la educación y fines de la educación superior 2. Reformas a la educación superior 3. Crédito Educativo 4. Permanencia y deserción 5. Pertinencia 6. Financiación 7. Cobertura, oferta y demanda educativa 8. Desigualdad, acceso y equidad 9. Configuración del estudiante
2. Características de intervención del problema público	<ol style="list-style-type: none"> 1. Crédito educativo 2. Segmentación del mercado de crédito educativo 3. Segmentación de clientes de crédito
4. Posturas de actores que intervienen el problema público	Crédito educativo

Fuente: elaboración propia (2021)

La codificación generó las categorías emergentes, mientras que la triangulación de los datos a través de monografías, generó para cada uno de los objetos de análisis un conjunto de subcategorías las cuales se muestran en el siguiente cuadro

CUADRO 18. Subcategorías obtenidas del proceso de triangulación de datos

Objeto de análisis	Categorías (procesamiento de datos)	Subcategorías (triangulación de datos)
Configuración del Problema público	Derecho a la educación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Definición de educación 2. Gratuidad 3. Desigualdad 4. Acceso
	Crédito Educativo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Segmentación de clientes de crédito 2. Regionalización
	Pertinencia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Regionalización 2. Mercado Educativo
	Financiación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Financiación IES públicas 2. Financiación ICETEX 3. Regionalización para la financiación
	Cobertura, oferta y demanda educativa	<ol style="list-style-type: none"> 4. Mercado educativo

		5. Crédito Educativo
	Configuración del estudiante	6. Crédito educativo 7. Mérito 8. Segmentación de clientes 9. Desarrollo
Intervención del problema público	Estructuración programática	1. Fondos de garantía 2. Modalidades de crédito 3. Segmentación de mercado crediticio y clientes de crédito
Posturas de actores	Relacionamiento público - privado	1- Crédito educativo 2- Oferta y demanda

Fuente: elaboración propia, 2021.

Por cada objetivo se implementó la triangulación de la siguiente manera:

- Para el objetivo de investigación “caracterizar la configuración del problema público de acceso a la educación superior universitaria”, se hizo triangulación por fuentes, la cual consiste en hilar lo que arrojó una fuente con otra.
- En el objetivo “caracterizar la intervención del problema público estudiado”, tuvo una triangulación por procedimiento inferencial agrupando tendencias por convergencia y por divergencia en los conjuntos de redes de códigos y redes de citas, generándose diferentes síntesis de las subcategorías y categorías. (CISTERNA, 2005, p. 89), además se identificaron relaciones significativas que permiten hallar diferenciación de posturas sobre asuntos específicos de la intervención.

Con el procesamiento de datos (especialmente la triangulación y categorización) se construyó un conjunto de monografías que arrojó una caracterización de tendencias, regularidades y variaciones significativas de las trayectorias estudiadas, para finalmente realizar el análisis de caso. Es de aclarar que, en el momento del análisis, el método permite agrupar categorías o tomar solamente la información relevante obtenida del procesamiento, por lo cual en el análisis no aparece la totalidad de las categorías y subcategorías.

Las monografías (datos triangulados) constituyen el insumo para realizar el análisis por referencial y alcanzar cada uno de los objetivos de investigación propuesta, la triangulación permitió tener una visión panorámica de información.

4.1. Trayectoria de la política pública de acceso a la educación superior universitaria en Colombia 2014-2018

Estudiar la trayectoria de la política pública es un mecanismo de análisis que permite comprender en gran medida el proceso de política pública, en el periodo delimitado, bajo categorías de análisis específicas, la trayectoria no se refiere a un proceso lineal ni unidireccional, es más bien un análisis que permite un acercamiento detallado, de un fragmento de la política: los aspectos elegidos como objeto de estudio (configuración del problema público y su intervención).

Considerando que la investigación tiene el objetivo de entender la configuración del problema público y conocer la intervención estatal que compete a dicha política; en este apartado, se presentan los resultados relacionados con estos objetivos.

4.2. Configuración del problema público de acceso a la educación superior universitaria en Colombia 2015-2018

Analizar la configuración de los problemas públicos, pasa por la comprensión de la política pública como un proceso en sí misma y no como una secuencia lineal, en tal sentido la configuración de los problemas públicos es permanente, y no necesariamente se entiende como el primer paso o la primera de un conjunto sucesivo de etapas (ciclo de política), la comprensión de política pública como proceso es una perspectiva que aborda la comprensión del referencial de la política pública, es decir que se toma en cuenta su génesis, en palabras de Muller (2002), al estudiar la política pública, debe entenderse también como “un proceso de mediación social en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aun, entre un sector y la sociedad global” (MULLER , 2002, p. 48)

La existencia de las políticas públicas deviene de requerimientos de modificación del “ámbito cultural, social o económico de actores sociales, dentro de una lógica sectorial” (MULLER , 2002, p. 50) en la trayectoria de las políticas públicas, es posible identificar diversas posturas de actores relevantes, que intervienen, sea para configurar el problema público o para intervenirlo. Siguiendo a Muller (2002), en el marco de este proceso, los actores ostentan posiciones, roles y funciones; en la trayectoria, las características de interacción entre actores se tornan importantes cuando logran configurar el problema público como relevante de intervención por medio de política pública, y cuando se logra una imagen de la relación global-sectorial que tienen los actores sobre la política en cuestión, es decir el referencial. (p.50)

El autor define el referencial de una política pública como aquel que “designa el conjunto de normas o imágenes de referencia en función de las cuales se definen los criterios de intervención del Estado y los objetivos de política pública considerada”

(MULLER , 2002, p. 50), en la noción de Muller (2002) los actores fungen como mediadores en la relación global-sectorial, entendiendo que lo global-sectorial se traduce como la manera en que un sector (por ejemplo, el sector educación), se reproduce, se transforma y se modifica en el marco de sus relaciones con otros sectores, por ejemplo: el sector educación con relación al sector financiero y al sector productivo.

Teniendo en cuenta lo anterior, para estudiar la trayectoria de política, se realizó la recolección de datos a través de *matrices de temáticas actores y posturas* y *matrices de tematización a partir de documentos*, con su respectiva triangulación; lo cual permitió analizar:

1. El referencial de enunciación del problema público (configuración)
2. Intervención del problema público

4.2.1. El referencial de enunciación del problema público (configuración)

El problema público, no es objetivo, no es unidireccional y no está determinado bajo parámetros definitivos e inamovibles, se configura en medio de múltiples sentidos; dichas condiciones del problema público generan complejidades para su intervención, en palabras de Joan Subirats “cada nueva cara o faceta del problema, cada nuevo factor que descubrimos nos hace más compleja su estructuración” (SUBIRATS, 1992, p. 48), según Subirats(1992) los problemas públicos que generan la intervención de los poderes públicos -para resolverlos o llevarlos a niveles manejables- por lo general están interrelacionados unos con otros, aun cuando no sean problemas del mismo sector tal y como lo señala Muller (2008) en el concepto de referencial de política pública.

En la configuración de los problemas públicos, no hay un único actor planteando preocupaciones e interés, y no existe una única manera de enunciar problemas y soluciones, lo que hay es un conglomerado de factores que lo configuran para ser intervenido, pueden ser actuaciones u omisiones del poder público, por medio de mandatos, programática, arquitectura institucional, recursos, funcionarios, socios,

etcétera. Es de aclarar que aquellos problemas que no logran entrar en la agenda pública no se consideran aquí como problemas públicos.

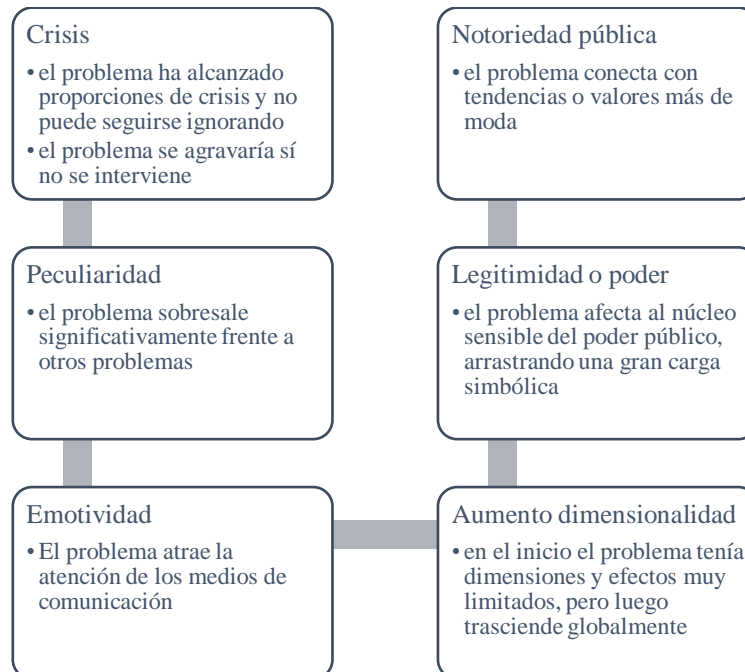
Es decir, aquellos problemas lo suficientemente relevantes (desde distintas consideraciones) para ser considerados como «problemas» por parte de los poderes públicos y, por tanto, susceptibles de formar parte del programa o agenda de esos mismos poderes públicos. Muchas veces la consideración de *issue* depende de una previa batalla por la definición del problema entre los distintos actores presentes [...] los poderes públicos establecerán prioridades, otorgando status de «problema público» a determinados temas y no a otros (SUBIRATS, 1992, p. 52-53)

Los problemas públicos y la intervención de los mismos, en contextos como el de Colombia actualmente, no son un asunto específico del Estado; sino que hay una relación público privada que media los procesos de política pública. De acuerdo con Lozano Ayala (2008 a), el saber dominante sobre lo público/privado se ha generado en el Estado, dicho saber define y diferencia lo público/privado configurando ámbitos de su accionar, el Estado “determina ordenes que establecen restricciones y posibilidades a las actuaciones de los miembros de la comunidad política, y se han producido lenguajes oficiales de Estado que determinan contextos, situaciones, actuaciones, actores y sujetos” (LOZANA AYALA, 2008, p. 13), siguiendo a Lozano (2008 a) este saber estatal genera efectos y apropia lógicas, racionalidades y formas de lo público/privado.

El saber estatal es dominante en la producción de sus ámbitos de actuación y también los contenidos de su accionar son permeados por intereses de distintos actores, que no necesariamente son coherentes con los fines y principios del Estado Social de Derecho promulgado en la constitución nacional, ni con el ideal del Estado como ordenador de la sociedad, de la que hacen parte todos los ciudadanos, “hay una funcionalización y uso de las diversas significaciones que puede adquirir lo público/privado, con efectos diversos tanto para el propio Estado como para las poblaciones intervenidas con sus actuaciones.” (LOZANA AYALA, 2008, p. 16). Con lo anterior, resultó de gran importancia para el análisis identificar los enunciados configuradores del problema público desde lo público/privado, como se puede observar en las categorías del referencial de enunciación del problema público en este apartado.

Adicionalmente, en el análisis de este referencial, es necesario tener en cuenta que la relevancia de los problemas públicos no depende solamente del saber y actuar estatal, en este análisis de trayectoria de política es necesario comprender que el problema público tiene ciertos atributos en la lógica de su propia producción, Subirats (1992) señala algunos (Gráfica 3):

Gráfica 3 Algunos atributos que configuran la relevancia del problema público



Fuente: Elaboración propia con base en Subirats (1992)

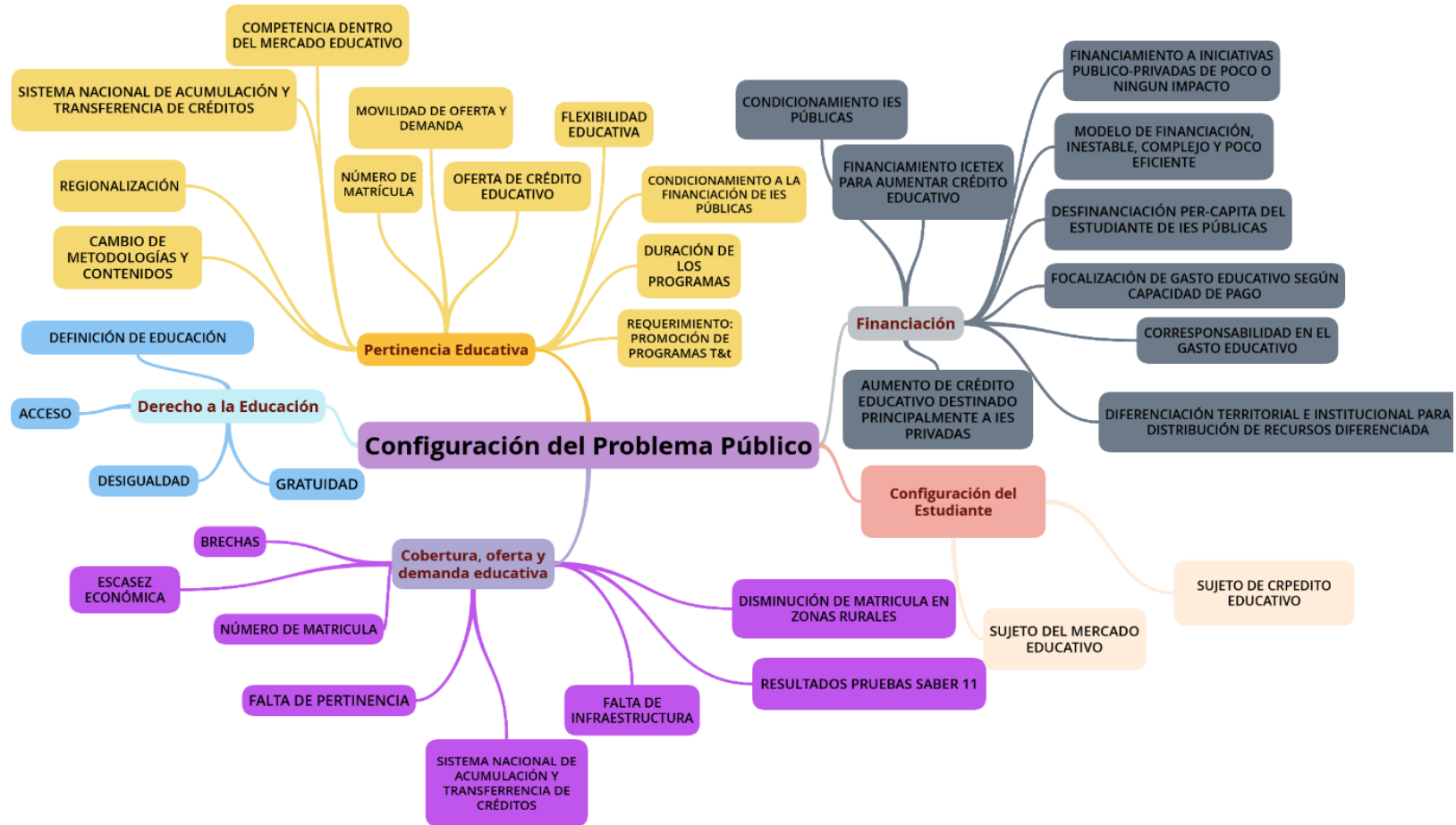
Además de los atributos contextuales del problema público (crisis, emotividad, peculiaridad, notoriedad pública, legitimidad o poder, y aumento de dimensionalidad), es necesario considerar en el contexto el conjunto de intereses relacionados con los atributos contextuales mencionados. Algunos problemas son de interés general, y otros problemas son de interés particular (AGUILAR VILLANUEVA, 1993, p.21), el caso del acceso a la educación superior universitaria en Colombia, puede comprenderse como un asunto de interés general porque en la *Carta Magna* la educación se enuncia como un derecho y la jurisprudencia nacional indica que además de ser derecho también es un servicio, además la provisión y regulación de la educación es una de las funciones del Estado Social de Derecho, por lo anterior la falta de acceso o el acceso desigual a la educación se configura como un problema. Ahora, ¿Cómo se configura el problema público en un periodo de tiempo específico?

es lo que se intenta evidenciar en el referencial de enunciación del problema público, antes de ello es necesario mencionar que,

Algunos problemas son respaldados por organizaciones poderosas y argumentos culturalmente significativos; otros cuentan con voces dispersas e introducen argumentos alternativos a los comúnmente usados. Frente a algunos problemas hay rápido y mayoritario consenso entre los ciudadanos, en otros casos las opiniones se dividen. Algunos problemas caen dentro del perímetro de las obligaciones constitucionales del estado y exigen sólo el cumplimiento cabal de las responsabilidades estatales; otros problemas rebasan las fronteras establecidas, pero no dejan de reclamar la intervención estatal. Algunos son problemas relativamente sencillos y localizados, con respuestas disponibles; otros son problemas complejos, de escala, interdependientes, que no son tratables aisladamente. Unos son problemas de rutina, programables; otros son inéditos, a encarar con medidas innovadoras. En suma, las relaciones cotidianas entre sociedad y estado toman la forma de problemas y soluciones, demandas y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfactores. El Estado es concebido en su origen y función como el encargado de resolver los problemas que las relaciones entre los privados ocasionan o que son incapaces de resolver. Por ello mismo, el ámbito del interés y responsabilidad de los privados y el ámbito del interés y responsabilidad del Estado están en exploración y ajuste permanente, extendiéndose o angostándose. (AGUILAR VILLANUEVA, 1993, p.

La relevancia es parte clave de la configuración del problema público, sin embargo, no es suficiente para que se integre a la política pública, es necesario que se genere la politización del problema y que se incluya en la agenda pública. Bajo los siguientes subtítulos, se aborda cada una de las categorías que aportan a la configuración del problema público de acceso a la educación superior universitaria; en el siguiente mapa se puede observar el conjunto de enunciaciones generales que dan cuerpo a la configuración del problema público, el cual sirve como guía en la complejidad de atributos que se le asignan al acceso a la educación.

Mapa 2. Referencial de la trayectoria de configuración del problema público de acceso a la educación superior en Colombia



Fuente: Elaboración propia con base en redes de códigos y redes de citas procesados en esta investigación

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones teóricas, y teniendo el mapa general que muestra la trayectoria de configuración del problema público, a continuación, se presenta el análisis para las categorías que constituyen la trayectoria de enunciación que configura problema público.

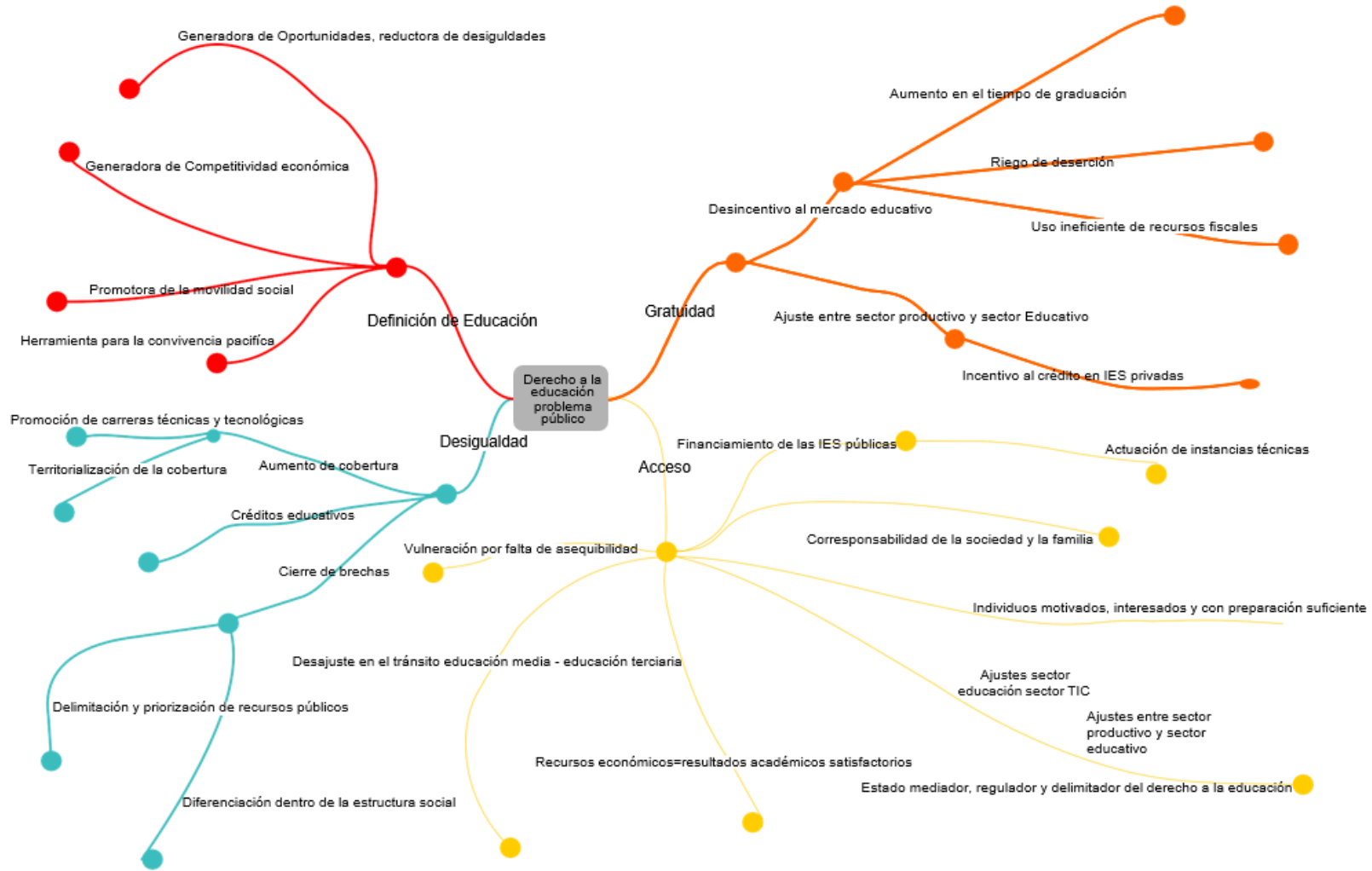
4.2.1.1. *Derecho a la educación*

En lo que respecta a la educación superior como un derecho, se pudo constatar en las distintas fuentes, un conjunto de enunciados que fragmentan al sujeto de derecho; que la noción de derecho resulta ser incompleta y parcializada frente a la garantía universal, y que el discursar sobre el derecho a la educación tiende a jerarquizar el acceso ahondando las desigualdades sociales.

La configuración del problema público de *acceso a la educación superior universitaria*, en el periodo estudiado, es múltiple y ha sido dispuesta por distintos actores desde lugares de enunciación diversos. Como resultado de la verificación documental se hallaron cuatro asuntos relevantes que configuran el problema público sobre el derecho a la educación: definición de educación, gratuidad, desigualdad y acceso (ver mapa 1), cada uno de estos asuntos contiene un conjunto de enunciaciones que desarrollan la dimensionalidad de la configuración del problema público; por un lado hay una lógica de responsabilidad estatal discursada por medio de enunciados que gravitan en el escenario de los principios y valores del Estado y la Sociedad, y de otro lado hay una lógica de presión de actores e intereses con la pretensión de constituirse como asuntos de intervención de política pública.

El siguiente mapa, ilustra la trayectoria de enunciación del problema público con respecto a las enunciaciones sobre el derecho a la educación, las ramificaciones son los elementos enunciativos de esta parte de la trayectoria.

Mapa 3 Trayectoria del problema público: Derecho a la Educación



Fuente: Elaboración propia con base en redes de códigos y redes de citas procesados en esta investigación

En la revisión documental se identificaron enunciados que permitieron diferenciar varios elementos referidos al derecho a la educación como parte del referencial de enunciación del problema público. Para el periodo de estudio, se tuvieron en cuenta documentos como el *Plan Sectorial de Educación 2010-2014*, el cual en la lógica de planeación indicativa se alinea con la agenda de gobierno nacional y con el Plan Nacional de Desarrollo de ese mismo periodo presidencial; otro documento relevante, es el producido por la Contraloría General de la Nación en 2014, un informe de auditoría al sector educación, en el cual se emite concepto sobre la garantía del derecho a la educación; en ese mismo año se formuló el *Acuerdo por lo Superior 2034 propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de paz (2014)*, el cual fue publicado por el Consejo Nacional de Educación Superior CESU, como resultado de un conjunto de actividades en las que participaron variados actores entre 2012 y 2014, en dichos ejercicios se elaboraron algunos puntos de agenda pública sobre la educación superior en Colombia, los cuales fueron revisados y consolidados por el CESU. La elaboración de los puntos de agenda, atribuyo también la responsabilidad al Gobierno Nacional para definir entidades técnicas del Estado, academia y de organismos no gubernamentales, que diseñaran planes estratégicos prospectivamente en 2018, 2024 y 2034.

El *Acuerdo por lo superior 2034 (2014)*, tiene implícitas características de legitimidad y notoriedad pública, en la configuración del problema público en el largo plazo y en el marco de la planeación indicativa en Colombia, pues da cuenta de las posturas de diferentes actores que van configurando el problema por medio de reclamos y requerimientos en el referencial de política de educación superior, haciendo relevantes asuntos que posteriormente constituyen algunos puntos de agenda pública, pues, a la par de la problematización se proponen un conjunto de respuestas generales. Un aspecto clave en la configuración del problema público, es que la narrativa de los actores gravita en torno a los asuntos de Paz, esto se corresponde con la agenda de gobierno nacional propuesta en los planes nacionales de desarrollo (PND) entre 2010-2018, bajo la presidencia de Juan Manuel Santos en dos periodos consecutivos de gobierno. Este documento publicado por el Consejo de Educación Superior (CESU) en sus enunciados supone la integración de los temas

discutidos en diferentes mesas de trabajo, encuentros, encuestas y otros escenarios en los que se puso de manifiesta un conjunto de problemáticas y posturas diversas, que resultan divergentes o en tensión; con respecto al derecho a la educación; la narrativa designa atributos, responsabilidades, tareas y funciones a la educación.

Un cuarto documento, es el *Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026 (PNDE) el camino hacia la calidad y la equidad*, un texto de planeación sectorial que, basado en la presentación de datos diagnósticos, y con la legitimidad metodológica aplicada para su formulación al convocar a diferentes actores para discutir sobre puntos predefinidos; elabora y presenta lineamientos estratégicos para implementar la política educativa en el país. El desarrollo metodológico para elaborar el plan, instaura una relación directa con atributos que dan relevancia al problema público, tales como la legitimidad y la peculiaridad, al mismo tiempo que se sostiene, en responsabilidades estatales que incluso se vinculan con compromisos internacionales de distinto orden; se trata también de un conjunto de acciones programables por el sector educación y que en la búsqueda de legitimidad y visibilidad vincula requerimientos y tensiones. En estas lógicas, el PNDE 2016-2026 tuvo la orientación de la *Organización de Estados Americanos OEA y la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la Unesco, OREALC*. Para elaborar el plan se implementó una encuesta a la ciudadanía (muestra aproximada de mil personas), 135 foros temáticos con comunidad educativa (docentes, investigadores, expertos de la comunidad académica) y organizaciones de la sociedad civil. Dentro de la metodología aplicada para la formulación del plan, se conformó una Comisión Gestora, una Comisión Académica y una Comisión Regional.

La Comisión Gestora, se constituyó como cuerpo colegiado de carácter técnico, que apoyó la elaboración técnica del PNDE 2016 – 2026; la comisión regional tuvo la responsabilidad de movilizar la participación de distintos actores por regiones, así como formular temas relevantes a incluir en la agenda de cada territorio, la comisión regional tuvo delegados de 95 secretarías de educación, en las que solamente se incluyeron las secretarías de entidades territoriales certificadas del país⁶³. La

⁶³ Las entidades territoriales certificadas según la Ley 715 de 2001 son departamentos, distritos o municipios con más de cien mil habitantes, y algunos municipios con menos de cien mil habitantes que se certificaron ante las autoridades competentes, luego de cumplir los requisitos legales en

Comisión Académica, es un cuerpo colegiado técnico, de mayor relevancia en el referencial de configuración del problema público y en el proceso de formulación de política educativa con relación a las otras dos comisiones, pues se trata de un conjunto de actores, investidos de legitimidad carismática que formularon los puntos de agenda de la política de educación en Colombia para el decenio; se trata de un grupo de “expertos del más alto nivel en materia de educación, ciencia, tecnología e innovación, incluidos algunos de los sabios de la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo de 1994” (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL MEN, 2017, p. 32)

En el siguiente cuadro se muestran la caracterización de responsabilidades de las comisiones, que se enunciaron en el PNDE 2016-2026, las funciones que hacen parte del lugar de enunciación de cada una de las comisiones.

materia técnica, administrativa y financiera. Colombia cuenta con 95 entidades territoriales certificadas y tienen la competencia de administrar el servicio educativo en su jurisdicción garantizando cobertura, calidad y eficiencia.

CUADRO 19 Caracterización de responsabilidades de las respectivas comisiones del Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026

Comisión	Funciones jurídico administrativas	Funciones de carácter técnico-operativo	Funciones político administrativas
Comisión Académica	Entregar el insumo principal a la Comisión Gestora para la elaboración final de lineamientos estratégicos.	Elaborar el documento base del Plan Nacional Decenal de Educación Elaborar los lineamientos estratégicos partiendo de los documentos elaborados en las regiones.	“Partiendo de sus conocimientos y su experiencia, la Comisión Académica construyó el concepto de calidad de la educación bajo el cual se rige el documento, los desafíos del decenio, la visión del Plan Nacional Decenal de Educación 2016 - 2026 y los lineamientos estratégicos generales y específicos para cada uno de los retos fijados.” (MEN, 2017, p.32)
Comisión Gestora	Establecer las reglas y condiciones de funcionamiento y operatividad de la comisión Definir estrategias de articulación en vigencias futuras, próximos planes de desarrollo municipales y departamentales con el PNDE 2016 - 2026	Diseñar e implementar planes de trabajo, hacerles seguimiento y evaluación Diseñar indicadores de seguimiento Hacer reuniones Elaborar informes sobre el PNDE 2016-2026 y verificar su publicación	Diseñar mecanismos de seguimiento a la gestión de los actores ajenos al Ministerio de Educación Nacional involucrados en el avance de los lineamientos estratégicos e indicadores del PNDE. Observatorio de Indicadores y demás instancias de seguimiento del PNDE 2016 – 2026 Diseñar y ejecutar la estrategia de socialización permanente del PNDE 2016 – 2026

Comisión	Funciones jurídico administrativas	Funciones de carácter técnico-operativo	Funciones político administrativas
		Informar sobre la ejecución del plan	Promover y participar en los “foros educativos anuales nacionales, departamentales, municipales y distritales”
Comisión Regional	Gestión territorial con las diferentes instancias, instituciones y actores para llevar a cabo los encuentros participativos, hacer actas, enviar oficios, hacer convocatorias, entre otras labores de propias de la función pública para este tipo de acciones.	Definición de lineamientos estratégicos por región	Desarrollo de los Foros Regionales Liderar el proceso de construcción del Plan Nacional Decenal de Educación en las regiones Promover participación de la comunidad educativa, alcaldías, gobernaciones, gremios y sociedad civil en los territorios.

Fuente: elaboración propia con base en el PNDE 2016-2016

Adicionalmente, en el marco de esta investigación, para el año 2017 se identificó un documento de publicación internacional, elaborado por miembros del *Grupo Banco Mundial*, este estudio marca la configuración del problema público por fuera de las responsabilidades primordiales del Estado Social de Derecho, ubicando la educación superior al margen del mercado educativo. Este documento es resultado de un estudio que se restringe al análisis de los retornos privados de la educación superior, los autores señalan que no se incluye un estudio detallado de la financiación (FERREYRA, AVITABILE, et al., 2017 p. 3), sin embargo, se presentan contenidos que recomiendan la implementación de crédito educativo en Colombia y bajo la concepción de otorgar educación solamente a quienes tienen mérito y no con la universalización del derecho a la educación superior.

Como se mencionó antes, con la revisión documental realizada se hallaron enunciados referidos al derecho a la educación con contenidos que dan relevancia al problema público: 1) definición de educación, 2) gratuidad, 3) desigualdad, 4) acceso (ver mapa 1) .

Con respecto a la definición, los documentos fuente enuncian a la educación desde varios atributos y al mismo tiempo la cargan de responsabilidades con respecto al desarrollo del país. En el *Plan Decenal de Educación 2016-2026 (PNDE)* como directriz de política pública, asignan el atributo de gratuidad y calidad desde la educación inicial hasta la educación terciaria, como una representación del derecho de todos, sin embargo la gratuidad no es universal; también aparece enunciado el atributo de pertinencia para la competitividad, como una finalidad de la educación, es decir la educación así representada tiene el fin de generar capacidades de competencia en el sector productivo, la finalidad de entregar personas con competencias para competir en el mercado; otros atributos enunciados son la inclusión y la no discriminación.

Dentro de las responsabilidades que se asigna a la educación está la generación de oportunidades, la reducción de la desigualdad, el fomento a la movilidad social y la consolidación como herramienta de la convivencia pacífica. Adicionalmente, el papel del Estado enunciado en el PNDE 2016-2026, es la

regulación de la educación, con la tarea explícita de imponer una delimitación al derecho a la educación, así como generar dispositivos de legitimidad de acciones de política, en esa regulación, el Estado asigna roles a otros actores. Por medio de lineamientos, el documento establece tareas, configura funciones, determina la posición del Estado e incluso evidencia algunas posturas de otros actores que hicieron parte de los procesos participativos que dieron origen al documento. En el siguiente cuadro se muestra la identificación enunciativa que determina la representación de roles y funciones en materia de educación superior.

CUADRO 20. identificación de enunciados en el Plan de Desarrollo con relación a la asignación de roles y funciones en materia de educación superior

CUADRO 20. identificación de enunciados en el Plan de Desarrollo con relación a la asignación de roles y funciones en materia de educación superior

Enunciaciones de los retos estratégicos del Plan Decenal de Educación 2016-2026	Asignación de funciones	Asignación de roles
“Promover espacios de diálogo a nivel local, regional y nacional en las diferentes instancias de participación de la comunidad educativa, que contribuyan a la construcción reformas de ley que garanticen el derecho a la educación con equidad y pertinencia en asocio con los diferentes estamentos del orden regional y nacional”	Diálogo territorializado (local, regional, nacional)	Sociedad como legitimadora de reformas al sistema de educación superior
“Promover pactos sociales para garantizar el derecho a la educación, que incluyan lo propuesto en la visión 2026, definan recursos y establezcan un mecanismo de responsabilidad mutua, de manera que se promuevan estrategias a largo plazo que trasciendan diferentes gobiernos y brinden el tiempo suficiente para obtener los resultados requeridos.”	Comprometer recursos de vigencias futuras	Nivel central del Estado como mediador con actores del nivel descentralizado para acoger los postulados del nivel central como justificación para sostenibilidad de acciones programáticas en el tiempo.
“Aunar esfuerzos entre la familia, la sociedad y el Estado como corresponsables en la contribución y participación para garantizar el derecho a la educación”	Legitimar la contribución por medio de escenarios de participación	El Estado no es el único responsable de garantizar el derecho a la educación. Es responsable la familia y la sociedad, todos deben contribuir.
“Impulsar las reformas de ley que permitan fortalecer a la educación como derecho fundamental de todos los colombianos bajo parámetros asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad.”	Hacer reformas institucionales en el aparato estatal y reformas al sistema educativo.	Ciudadanos como receptores de los resultados de las reformas
“Promover el pleno desarrollo humano y la generación de conocimiento a través de una educación de calidad, pertinente a los contextos sociales, económicos, ambientales y culturales, en concordancia con la visión 2026.”	Ajuste entre sectores: Educativo Productivo	Diferenciación social, económica, ambiental y cultural de las poblaciones y territorios.
Asegurar, garantizar y hacer valer la autonomía institucional de la cual gozan las instituciones educativas en todos los niveles y que esta se materialice en políticas que la promuevan y la respeten, brindando a las comunidades educativas espacios reales y efectivos de participación y de toma de decisiones.	Requerimiento de participación legítima de las instituciones de educación superior en la toma de decisiones frente a la política educativa	Representantes de las IES públicas como defensoras de la autonomía institucional que exigen la participación en la toma de decisiones sobre la política educativa

<p>“Establecer un sistema de educación superior pública gratuita y universal, asegurando la financiación, la cualificación, la cobertura, el acceso, la permanencia y la inclusión de todas las poblaciones, de tal manera que exista un aumento progresivo en la oferta educativa estatal, la construcción y adecuación de una infraestructura adecuada y el fortalecimiento del gobierno institucional autónomo y participativo.”</p>	<p>Requerimiento de financiación por parte de las instituciones públicas de educación superior (IES)</p>	<p>Exigir mayor financiación para las IES públicas como un requerimiento para garantice cobertura, acceso, permanencia, inclusión y calidad.</p>
<p>“Fortalecer tanto la Junta Nacional de Educación (JUNE)⁶⁴ como el funcionamiento de las juntas departamentales, distritales y municipales de educación.”</p>	<p>Requerimiento de reconocimiento y posicionamiento</p>	<p>Fortalecimiento del funcionamiento de instancias técnicas multi actor</p>
<p>“Establecer alianzas con los sectores económicos públicos y privados para la consecución de la visión 2026 y así mismo los recursos físicos, técnicos y financieros para apoyar los procesos educativos”</p>	<p>Negociación de intereses público-privados</p> <p>Ajuste entre sectores y actores: Sector educación Sector productivo Sector financiero</p> <p>Disposición de recursos públicos</p>	<p>Reconocimiento y promoción de intereses de los sectores económicos privados en la función pública-estatal.</p>

Fuente: Elaboración propia, con base en los desafíos estratégicos presentados en el Plan Decenal de Educación 2016-2016 (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL MEN, 2017, p. 39-40)

⁶⁴ La JUNE es un órgano consultor del MEN para la planeación y diseño de las políticas educativas del Estado, su labor supone coordinación con Juntas Departamentales, Distritales y Municipales de Educación, para lograr que las políticas educativas integren todos los niveles territoriales. Fue creada en 1994 cuando se expidió la Ley General de Educación.

El PNDE 2016-2026, evidencia diferentes posturas frente a la definición del problema público, bajo la representación del “derecho a la educación”, claramente se identifican como actores el Estado, las IES públicas, el sector productivo, la familia y la sociedad, cada actor con un lugar de enunciación. Por un lado, aparecen requerimientos en función de la garantía del derecho a la educación tales como el financiamiento de las IES públicas para poder cumplir con su función de garantizar educación con calidad, en tal sentido el problema público se asocia con una falta de recursos para las IES públicas. De otro lado, aparecen requerimientos de ajuste entre el sector educativo y el sector productivo, asociadas a enunciaciones sobre la finalidad de la educación.

Un lugar de enunciación es la búsqueda de negociación de la toma de decisiones, en donde se procura notoriedad del conocimiento técnico de la academia y de instancias como la Junta Nacional de Educación (JUNE), con relación a la orientación de las políticas de educación superior; allí el problema público se asocia con la falta de participación y la debilidad de actuación de las instancias técnicas territoriales que se congregan en una instancia nacional, instancias que a su vez son responsables en la formalidad, de hacer propuestas de planeación y diseño de políticas públicas de educación superior.

La sociedad y la familia, se enuncian en el PNDE 2016-2026 como legitimadores de las actuaciones públicas del Estado cuando son llamados a participar en eventos masivos de configuración de opinión pública (foros, mesas, encuestas), también se enuncian como receptores de reformas y de los ajustes entre los sectores educativo y productivo, otro lugar de enunciación está en la diferenciación socio económica, cultural y territorial, esto es en dos direcciones: por un lado, algunas poblaciones se auto representan desde la diferencia para demandar, reclamar y exigir, y otros actores configuran a la sociedad y la familia como receptores partiendo de la diferenciación. Adicionalmente, el PNDE 2016-2016 los enuncia como contribuyentes y corresponsables de la garantía del derecho a la educación.

Otro lugar de enunciación que es clave en la configuración del problema público estudiado, es la del Estado, dada su capacidad institucional de decisión y actuación

pública; en el PNDE 2016-2026, el Estado se enuncia desde la mediación, la regulación, la intervención y la delimitación del derecho a la educación. En el poder institucional del Estado recaen requerimientos de otros actores, como la financiación a las IES públicas, la demanda de recursos, la demanda de articulación entre el sector productivo y el sector educación, la demanda de regulación de los servicios de educación y la presión de grupos de interés para hacer reformas institucionales al aparato estatal y reformas al sistema de educación superior.

En el PNDE 2016-2020, hay un conjunto de actores que definen, dan forma y medida a la mediación, regulación, intervención y delimitación del derecho a la educación que hace parte de la actuación pública estatal: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios en el Exterior (ICETEX), el Consejo Privado de Competitividad, los Empresarios por la Educación y la Oficina Asesora de Planeación (OAP) del Ministerio de Educación Nacional (MEN); actores que se encargaron de definir un conjunto de indicadores de la educación superior, que en el PNDE 2016-2026 fue enunciado como “*Indicadores en consenso por el Grupo de Indicadores*”. Este conjunto de actores, configura el problema público en términos de necesidad de: aumentar la cobertura de la educación superior principalmente en programas técnicos y tecnológicos; aumentar el número de créditos educativos; articular los niveles de educación especialmente para el tránsito de la educación media a niveles de educación técnica, tecnológica y universitaria; territorializar cobertura, créditos educativos; mejorar las cifras de paridad de género en: el tránsito, la cobertura y la graduación. En el siguiente cuadro se identifica contenido relevante⁶⁵ producido por dichos actores.

⁶⁵ En este estudio, solamente se tomaron en cuenta los indicadores referidos a educación superior bajo el criterio de relevancia para la investigación

CUADRO 21 Definición de indicadores en educación superior definidos en el Plan Decenal de Educación 2016-2026 producido por el “grupo de indicadores”

Desafío enunciado en el Plan Decenal de Educación 2016-2026	Indicador
Desafío 1. Regular y precisar el alcance del derecho a la educación.	5. Cobertura en Educación Superior
	7. Índice de paridad de género en cobertura
	10. Tasa de cobertura de alta calidad en educación superior
Desafío 2. La construcción de un sistema educativo articulado, participativo, descentralizado y con mecanismos eficaces de concertación.	3. Tránsito inmediato entre niveles de educación
	7. Porcentaje de población que tiene como mínimo bachillerato 25 años y más.
	8. Porcentaje de población que tiene como mínimo educación superior 35 años y más
Desafío 7 Construir una sociedad en paz sobre una base de equidad, inclusión, respeto a la ética y equidad de género.	3. Índice de paridad de género para graduados de educación superior
Desafío 8 Dar prioridad al desarrollo de la población rural a partir de la educación. [...] 5. Tasa de cobertura bruta en educación superior rural.	6. Número de nuevos cupos en educación técnica, tecnológica y superior, en zonas rurales.
	8. Tasa de tránsito inmediato entre todos los niveles de educación de zonas rurales.
	11. Número de estudiantes de la zona rural beneficiados con créditos educativos para educación superior.

Fuente: Elaboración propia, con base en los desafíos estratégicos presentados en el Plan Decenal de Educación 2016-2016 (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL MEN, 2017, p. 68-70)

De cara a la gratuidad, se pudo constatar que la postura en el documento *Momento decisivo La educación superior en América Latina y el Caribe* publicado por el grupo Banco Mundial es citada en documentos del *Consejo Privado de Competitividad* que a su vez son citados en documento Conpes 3782 de 2013 del Consejo Nacional de Política Social, como justificación de la implementación de créditos educativos y de la fragmentación del sujeto de derecho frente a la gratuidad y la universalidad del derecho a la educación. El documento en mención, redactado por Ferreyra, Avitabile, et al. (2017), afirma que la gratuidad en la educación superior no es un incentivo deseable para el mercado educativo, por el contrario, el documento configura la gratuidad en educación superior como un riesgo relacionado con la deserción y con el aumento en los tiempos de graduación, además la postura de los autores es que la gratuidad supone uso ineficiente de recursos fiscales; los autores también afirman que los créditos educativos en instituciones privadas tienen un costo fiscal menor, mientras que la educación con gratuidad resulta más costosa para el Estado y para la sociedad en general. Un elemento configurado en las enunciaciones sobre el acceso a la educación superior es que los estudiantes necesitan recursos para generar resultados académicos satisfactorios. Con relación a la gratuidad, la postura de Ferreyra, Avitabile, et al. (2017), en la publicación del Banco Mundial, alienta a que el rol del Estado sea la intervención en el mercado educativo sin gratuidad. En este documento, el problema público se asocia con la desincentivación del mercado educativo y el uso ineficiente de recursos fiscales.

La anterior postura, es contradictoria con relación al derecho a la educación promulgado legalmente y argumentado técnicamente en los instrumentos de derechos humanos. Con relación a la gratuidad, las normas nacionales reglamentan la educación como servicio y también como derecho y supone la gratuidad solamente en los niveles inferiores (preescolar, básica, media), vale señalar que, para el periodo estudiado, el artículo 55 del *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2016* así lo ordena, sin embargo, la Corte Constitucional, conceptuó que la gratuidad es una obligación del Estado que se debe cumplir de forma progresiva:

Acerca de los grados de instrucción que el Estado está obligado a garantizar, la Corte ha afirmado lo siguiente: i) que los grados previstos en el inciso 3 del Artículo 67 de la Carta —un año de educación

preescolar y nueve de educación básica— constituyen el contenido mínimo del derecho que el Estado debe garantizar, y ii) que como se trata de un contenido mínimo, el Estado debe ampliarlo progresivamente, es decir, debe extender la cobertura del sistema educativo a nuevos grados de preescolar, secundaria y educación superior (RAMÍREZ, p.80)

Con lo anterior, se fija, por lo menos en la jurisprudencia nacional, que la gratuidad hace parte de las obligaciones del Estado colombiano, inclusive en el nivel superior. De otro lado, dentro de los criterios para la garantía material del derecho a la educación, la accesibilidad, implica la obligación del Estado de garantizar ingreso a todos, en condiciones de igualdad, eliminación de la discriminación en el sistema educativo y facilidades para acceder al servicio desde el punto de vista geográfico y económico. (RAMÍREZ HUERTAS, 2017, p. 79) Este precepto jurídico, técnico y jurisprudencial, asigna funciones al Estado: garantizar ingreso a todos, no discriminar, generar condiciones de igualdad, dar facilidades para acceder territorialmente a la educación, dar facilidades para que económicamente se pueda acceder a la educación, generar gratuidad gradualmente en el tiempo hasta llegar a los niveles de la educación superior.

Con respecto a la desigualdad, en la investigación fue posible verificar que, el Plan Sectorial 2010-2014 “Educación de calidad El camino para la prosperidad” (2011); el Plan Decenal de Educación 2016-2026 y el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, contienen enunciados que dan cuenta de representaciones sobre la desigualdad que enuncian el problema público asociado a la existencia de brechas y la necesidad de cerrar brechas.

La conceptualización de brecha hace parte de un enfoque propuesto por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁶⁶ y que se ha puesto en marcha por otros organismos multilaterales y agencias de cooperación internacional; en lo instrumental, el enfoque busca identificar áreas prioritarias de intervención por medio de políticas públicas y priorización de recursos, esto por medio de una metodología para identificar, cuantificar y priorizar obstáculos que impiden el crecimiento económico de un país. Este enfoque, se formuló con la finalidad de

⁶⁶ Ver los documentos de la CEPAL: La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir (2010) y los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales (2012)

detectar necesidades de los países de América Latina y el Caribe evitando que el criterio de renta media sea impedimento a priori para la obtención de asistencia oficial para el desarrollo (CEPAL, 2016, p.14); adicionalmente, el enfoque y la respectiva metodología sirven para clasificar y agrupar a los países que pueden ser o no, objeto de asistencia oficial para el desarrollo por parte de la CEPAL y de otros organismos de cooperación internacional.

La noción de brecha simboliza una distancia entre un individuo o grupo con respecto a otro frente al nivel de privación de bienes y servicios, instrumentalmente la noción de brecha se corresponde con medir comparativamente diferencias en la estructura social asociadas al estrato socioeconómico, al género, a la condición étnica y racial, al ciclo de vida, al territorio, entre otros.

En la misma lógica de priorización de recursos, y medición de diferencias, recientemente, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia, elaboró la *Guía metodológica para la construcción de Mapas de Brechas de Evidencia*(2019), el DNP(2019) explica que se ha adoptado la herramienta metodológica de los protocolos internacionales desarrollados por *International Initiative for Impact Evaluation 3ie*, con el fin de implementarse para la toma de decisiones, la evaluación y la formulación de políticas; esta metodología es usada para focalizar aspectos de política que deben evaluarse y para identificar el estado de la implementación de política pública, la puesta en marcha de estos protocolos en Colombia tiene el propósito de priorizar la inversión de las intervenciones. (DNP, 2019)

En general, en documentos oficiales emitidos por el sector educación, el problema público definido en términos de brecha, se asocia con la necesidad de focalizar recursos a partir de la segmentación de poblaciones con criterios de diferenciación.

El *Plan Sectorial 2010-2014 "Educación de calidad El camino para la prosperidad"* (2011), enuncia el requerimiento de reducción de brechas de inequidad y el mejoramiento de la calidad de la educación, estas enunciaciones se ubican

textualmente bajo la noción de implementar modelos de eficiencia, bajo las nociones de que la educación es un derecho cumplido y un bien público de calidad.

El Plan Sectorial 2010-2014 representa un pacto que defiende el derecho a la educación y a la calidad de la misma. Bajo la visión del Ministerio de Educación Nacional, orienta acciones para lograr en 2014 una reducción significativa de las brechas de inequidad y el reconocimiento de Colombia como uno de los tres países con mejor calidad de la educación de América Latina, y como un modelo de eficiencia y transparencia a nivel nacional e internacional. (MEN, 2011, p. 10)

Aunado a la configuración del problema público como la necesidad de cerrar brechas, aparece la noción de barreras sociales, allí la configuración del problema también se asocia a un contexto limitante que impide la inclusión de todas las personas y la igualdad; un aspecto clave en este lugar de enunciación es que el contexto limitante tiene estrecha relación con el conflicto armado interno, a lo cual se suman enunciaciones para la formulación de acciones gubernamentales en medio del proceso de paz de la agenda de gobierno nacional suscitada en los dos periodos presidenciales de Juan Manuel Santos; a su vez la paz, la convivencia y la educación se enuncia como requisito para mejorar las condiciones de competitividad productiva.

El Acuerdo por lo Superior 2034 (2014) asigna el rol a la sociedad, de encontrar en el sistema de educación superior las herramientas para superar barreras sociales de: exclusión, desigualdad, ignorancia y poca confianza; en los enunciados, se potencia el sistema de educación superior dándole la función de instrumento que en el tiempo construiría condiciones para: cerrar brechas, mejorará la convivencia con relación al conflicto armado interno y generará condiciones de competitividad.

Por su parte el *Plan Decenal de Educación 2016-2026* enuncia la función de planeación estatal como reguladora del derecho material a la educación con calidad para toda la población, respondiendo al orden jurídico de la constitución y la ley. Así mismo un rol del Estado enunciado en este plan decenal, es asignar responsabilidad a otros actores, para planear, ejecutar, hacer seguimiento y evaluar el derecho material a la educación; de modo que bajo los lineamientos programáticos de este plan la sociedad, el sector privado y la familia, tienen el deber de garantizar la educación. En esa perspectiva el problema público responde en un primer orden a las

obligaciones del Estado, es decir no es un asunto nuevo, hace parte de la programática institucional del Estado; en un segundo orden, el problema público involucra a otros actores como corresponsables: la sociedad, el sector privado, la familia.

El *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018*, formula como pilares del desarrollo la paz, la equidad y la educación, con relación a la paz enuncia estar centrado en el enfoque de derechos humanos, respecto a la equidad, el texto expresa que la visión se fundamenta en el desarrollo humano integral, en la que la sociedad tiene oportunidades para todos, y finalmente la definición de educación enunciada, se atribuye la característica de instrumento de igualdad social y crecimiento económico en el largo plazo; el enunciado le asigna al sistema educativo la tarea de cerrar brechas en acceso y calidad, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones; adicionalmente en el *PND 2014-2018* se le asigna la función a la educación de acercar al país a altos estándares internacionales (CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2015) El problema público aquí se asocia principalmente al cierre de brechas entre personas, poblaciones y territorios, y la intervención del problema público es necesaria en función de la competitividad internacional del sistema educativo, vale la pena señalar que en la agenda de gobierno de Juan Manuel Santos, fue prioritario el ingreso de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD).

Los países miembros invitaron a Colombia a afiliarse a la Organización en mayo de 2018. La invitación se hizo después de un proceso de adhesión de cinco años, durante el cual se sometió a revisiones en profundidad por parte de 23 Comités de la OCDE y puso en marcha reformas estructurales para armonizar su legislación, sus políticas y sus prácticas públicas a las normas de la OCDE. (OECD, 2020)

Con respecto al acceso a la educación, en el *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014*, primer mandato de Juan Manuel Santos, es la pertinencia un elemento más, del referencial de política pública; la cual está representada en la relación de la educación superior con el sector productivo, la relación de la educación con el ámbito laboral y al mismo tiempo la diferenciación territorial para la oferta educativa. El propósito de vincular estos aspectos en la planeación indicativa, se derivan de una configuración del problema de acceso como un asunto en el cual “las condiciones

socioeconómicas” son vistas como barrera que no permite garantizar el derecho a la educación, la formulación del plan decenal de educación, supone que el precepto de desarrollo humano mejora la calidad de vida y los ingresos de los colombianos.

En 2014, último año del primer mandato de Santos, la Contraloría General de la Nación, en *Informe de Auditoría de la Política Pública de Educación PND 2010-2014*, enuncia que la garantía al derecho a la educación “(...)en todas sus formas y en todos los niveles debe tener las siguientes cuatro características interrelacionadas’: disponibilidad(asequibilidad), accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad” (CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 2014, p. 48), con relación a la accesibilidad, la auditoría afirma que se ha cumplido con la implementación de la gratuidad de la educación para estudiantes entre los grados 0 y 11, de establecimientos educativos oficiales, como una estrategia del gobierno nacional para permitir el acceso al sistema educativo; la Contraloría señala que aunque en términos de accesibilidad, al interior del proceso educativo se propenda por el respeto a la diferencia, el multiculturalismo, la eliminación de estereotipos de género, la inclusión de minorías étnicas y raciales y la permanencia en el sistema educativo, con relación al criterio de disponibilidad (asequibilidad), existe vulneración al derecho a la educación, pues,

en muchas zonas del país las instituciones oficiales, en las que se presta el servicio educativo, especialmente de las zonas rurales, no cumplen los requisitos exigidos para garantizar a los estudiantes las condiciones de permanecer en un hábitat escolar seguro y apropiado, en igualdad de condiciones que la reciben los niños, niñas y jóvenes de las zonas urbanas, ocasionando que permanezca la brecha de inequidad (CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 2014, p. 49)

Con respecto a la adaptabilidad, la contraloría enuncia que no se ha garantizado el cumplimiento de metas pese a la incorporación de temas de etnoeducación en la política educativa.

Mientras en el PND 2010-2014 el problema público tiene lugar de enunciación asociado a las condiciones socioeconómicas de cada individuo y familia, como barrera que no permite garantizar el derecho a la educación; y relacionado con el requerimiento de articular la oferta educativa con las demandas del sector productivo y la movilidad hacia el ámbito laboral; la contraloría evalúa en el cumplimiento de los indicadores de garantía material del derecho a la educación, que existe vulneración

del derecho a la educación, esta evaluación indica que el problema público aparece en primer lugar porque el Estado no está garantizando el derecho a la educación especialmente de personas que viven en territorios rurales; en segundo lugar el problema público se relaciona con el desajuste existente en el tránsito de la educación media a la superior, siendo esta una situación estructural que produce una permanencia en la 'brecha de inequidad'.

En el 2014, mismo año en el que se elaboró el informe de la contraloría y se llevó a cabo el proceso electoral donde fue reelecto Santos, se publicó el *Acuerdo por lo Superior 2034 (2014)*, en este documento, la conceptualización de la educación superior como un derecho, aparece una delimitación del público objetivo de política, los enunciados exponen que el acceso a la educación debe concretarse en aquellas personas que están motivadas, quienes tienen preparación suficiente, en los interesados; esta delimitación de público objetivo, está acompañada de la configuración del acceso en términos de cobertura, dentro de tal delimitación se reconoce la estrategia de inclusión como el reconocimiento de las diferencias entre aquellos que logran entrar al sistema de educación superior, están interesados y tienen la preparación suficiente, es decir que las personas a las que se vulnera el derecho a la educación, según los hallazgos de la Contraloría General de la Nación (2014), quedan excluidos por no contar con las condiciones que les permitan competir con los criterios de selectividad de: motivación, preparación suficiente, interés.

En el lugar de enunciación estatal, de cara al acceso a la educación superior, se asignó al Estado el papel de imponer una delimitación al derecho a la educación, en el cual se verifica una distorsión al principio de universalidad con relación a los derechos humanos que se formularon en instrumentos internacionales adoptados por Colombia.

La exigencia de pensar la educación superior como un derecho al cual puedan acceder los diferentes grupos poblacionales obliga a concretar el concepto de universalidad, que se refiere al acceso a la educación superior de todas las personas que tienen la motivación y la preparación suficiente, y supone utilizar diversas formas de intervención para garantizar este derecho.

Dicho concepto articula varios procesos: el acceso a la educación superior de todos los interesados; la cobertura, entendida como la

capacidad de acoger a quienes la buscan y la atención de quienes acceden, y el reconocimiento a su diversidad para favorecer la permanencia. (CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR CESU, 2014, p. 94-95)

De otro lado, en los enunciados se identifica una representación del *acceso a la educación superior* como cobertura, en consonancia con el aumento de cobertura, en los lineamientos que formula el Acuerdo *por lo superior*, también se ha configurado el acceso en términos de las nuevas modalidades⁶⁷ educativas, evidenciando, en el sentido de Muller (2002), un ajuste entre el sector educación y el de las tecnologías de la información y las comunicaciones. El documento enuncia el fomento de nuevas modalidades como un medio alternativo:

Articular las políticas públicas de desarrollo tecnológico y de conectividad a las de educación y fomento de las nuevas modalidades educativas como una alternativa para garantizar el derecho a la educación. Ello permitirá consolidar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación como una posibilidad genuina de acceso a la educación superior de todos los grupos poblacionales, y de manera particular los sectores con necesidades educativas especiales.” (CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR CESU, 2014, p. 138)

A este respecto, en el año 2014, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC), publicó una medición elaborado por Corporación Colombia Digital, bajo contrato N° 508 de 2014, documento en el cual “se encontró una correlación importante entre el Índice de Brecha Digital y el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas” (CORPORACIÓN COLOMBIA DIGITAL e MINTIC, 2014, p.12), entre las conclusiones de esa medición está que los departamentos que presentan índices de necesidades básicas insatisfechas (NBI) más altos, son los que ocupan los últimos lugares en las mediciones, lo que significa que hay menores niveles de desarrollo digital, explica el documento que estos resultados tiene una relación importante con la ubicación geográfica, aspectos educativos, culturales y el nivel de acceso a recursos de inversión pública estatal en esos territorios. En el 2020, MINTIC publicó el índice de brecha digital regional, una medición elaborada por medio de

⁶⁷ Entendidas como el “modo utilizado que integra un conjunto de opciones organizativas y/o curriculares que buscan dar respuesta a requerimientos específicos del nivel de formación y atender características conceptuales que faciliten el acceso a los estudiantes, en condiciones diversas de tiempo y espacio” (DECRETO PRESIDENCIAL 1330, 2019), la normatividad determinó las modalidades: presencial, a distancia, virtual, dual u otros desarrollos que combinen e integren las anteriores modalidades.

contrato con la unión temporal conformada por las empresas Yanhaas S.A (ITECO consultores y Sistemas Administración e Ingeniería); allí se concluye que los departamentos más rezagados son Chocó, La Guajira y los departamentos de la región Orinoquía -Amazonía, en el mismo informe se señala que para el 2019 cerca del 25% de hogares en el departamento del Amazonas⁶⁸ no posee computador, misma situación para el 7% de hogares de la capital del país, Bogotá⁶⁹.

Aunado a estas condiciones, el *Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026: el camino hacia la calidad y la equidad*(2017), en el diagnóstico presentado, señala que para el año 2015 “solo dos de cada diez bachilleres graduados en zonas rurales lograron ingresar inmediatamente a la Educación Superior” (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL MEN, 2017, p. 9), este dato podría considerarse como una situación relevante, objeto de intervención por medio de la planeación indicativa, esto porque hace parte de los elementos diagnósticos del plan, señalando que la proporción de bachilleres que habitan zonas rurales en el país no siguen una trayectoria educativa entre la educación media y la educación superior, lo cual supone en primera instancia, la existencia de una ruptura en la trayectoria educativa⁷⁰ de los jóvenes. Desde el *Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026*, el problema público se configura como una brecha entre el sector rural y urbano, y una brecha en el tránsito inmediato de la educación media hacia la educación terciaria. Otro elemento del referencial, es el lugar de enunciación del desarrollo humano, como precepto filosófico de la planeación del sector, como una condición *sine quá non* para “cerrar brechas sociales, lograr equidad, consolidar la paz, mejorar la calidad de vida de los colombianos y alcanzar el desarrollo sostenible” (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL MEN, 2017, p. 16).

A propósito de la perspectiva de desarrollo humano, el documento publicado por el Grupo Banco Mundial de Ferreyra, Avitabile, et al. (2017) configura el acceso en términos del cumplimiento de los requisitos del estudiante, esto es, lo relacionado

⁶⁸ Departamento con 80.682 habitantes Según la proyección estadística del DANE para 2020

⁶⁹ Capital de Colombia con una población de 8.380.801 habitantes según la proyección del DANE para el año 2020.

⁷⁰ La trayectoria educativa es el recorrido que realiza cada estudiante dentro del sistema educativo.

con sus propias capacidades y desde ese significado, el egresado del sistema educativo es entendido como resultado de los insumos de la educación.

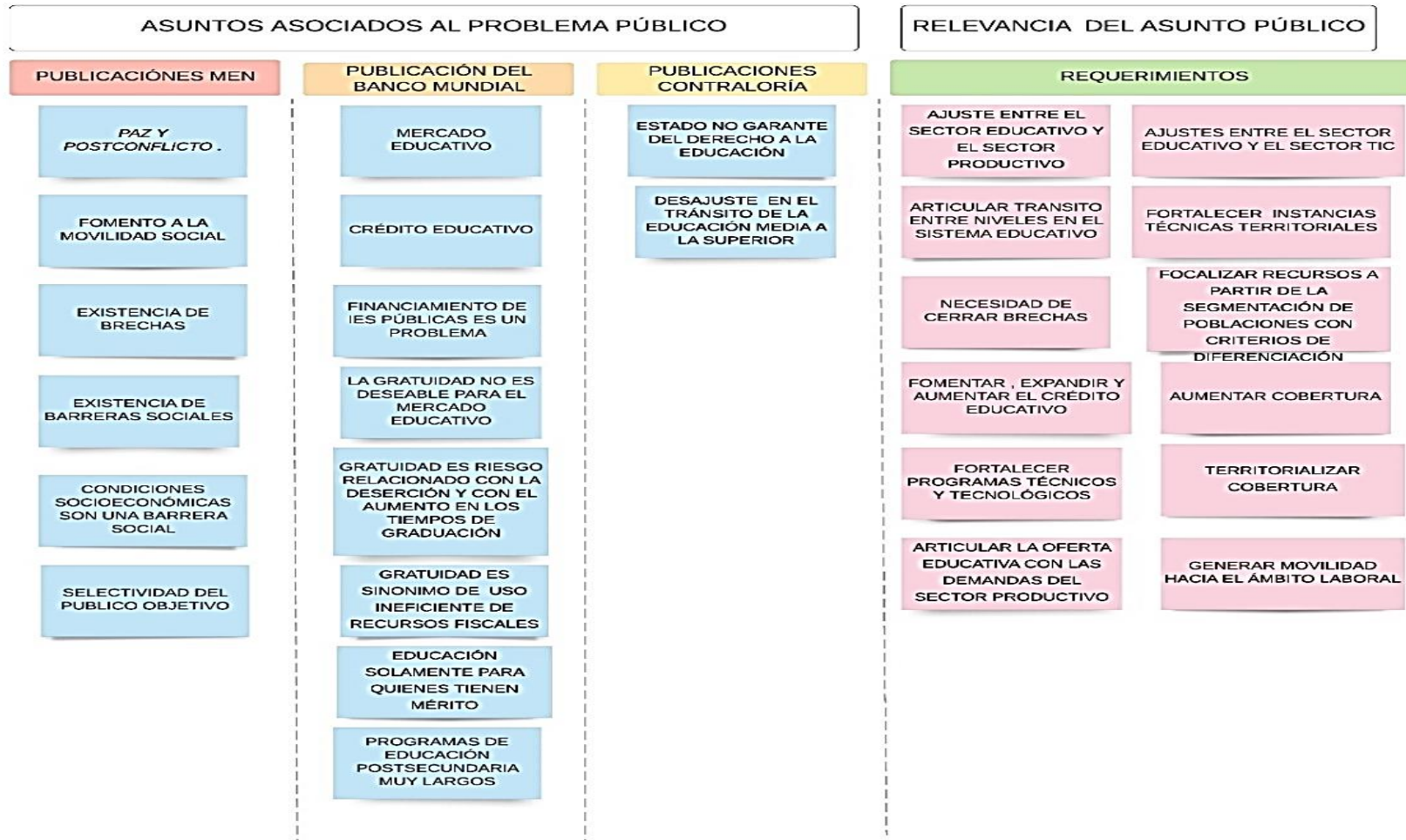
En términos generales la concepción de desarrollo humano supone capacidades individuales y oportunidades del contexto vital de la persona, que en teoría son previstas y proveídas por el Estado, por lo tanto, si en el contexto en el que se desarrolla la vida de la persona no existen condiciones suficientes para el desarrollo integral del individuo desde el inicio de su vida, en la trayectoria vital difícilmente alcanzara mejores condiciones de vida y tendrá mayores dificultades para adquirir y desarrollar capacidades que iguallen sus competencias con respecto a las de otros individuos con mayores y mejores oportunidades, para acceder a la educación superior.

El PNDE 2016-2026 enuncia que las condiciones socioeconómicas de los ciudadanos, son una barrera para la garantía del derecho a la educación, lo cual configura el problema público de acceso a la educación en una representación “socio-económica” externa a la responsabilidad del Estado. En el plan, no se identifican enunciados relacionados con las acciones necesarias para modificar las condiciones sociales y económicas del contexto requerido para que se genere el desarrollo humano integral de las personas.

De otro lado, el texto dice que “el Plan Nacional Decenal de Educación 2016 – 2026 tendrá la misión de materializar el derecho a la educación para todos los colombianos, sin dejar de lado la diversidad cultural y territorial que hacen parte de nuestra naturaleza” (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL MEN, 2017, p. 14)”, este elemento enunciativo, supone el reconocimiento de aspectos diferenciales en el territorio y en la población, que por mandato y de manera formal debe incluirse en la planeación del sector educativo. El documento señala que la población tiene diferencias culturales, y que el territorio nacional tiene diferencia regionales y locales, dicha identificación se hace para encuadrarlo en un contexto de mundialización de la economía: “Una educación de calidad es aquella que propone y alcanza fines pertinentes para las personas y las comunidades en el contexto de una sociedad en continuo progreso y que la hace competitiva en el contexto mundial” (MEN, 2017, p.15)

Con lo anterior, se puede afirmar que la configuración del problema público bajo enunciaciones referidas al derecho a la educación se asocia con asuntos y requerimientos como se resume en el siguiente diagrama de lista.

DIAGRAMA 7 Resumen de asuntos relacionados al problema público referidas al derecho a la educación



Fuente: elaboración propia con base en la triangulación de datos, las redes de citas y las redes de códigos resultantes del procesamiento de datos

4.2.1.2. Cobertura, oferta y demanda educativa

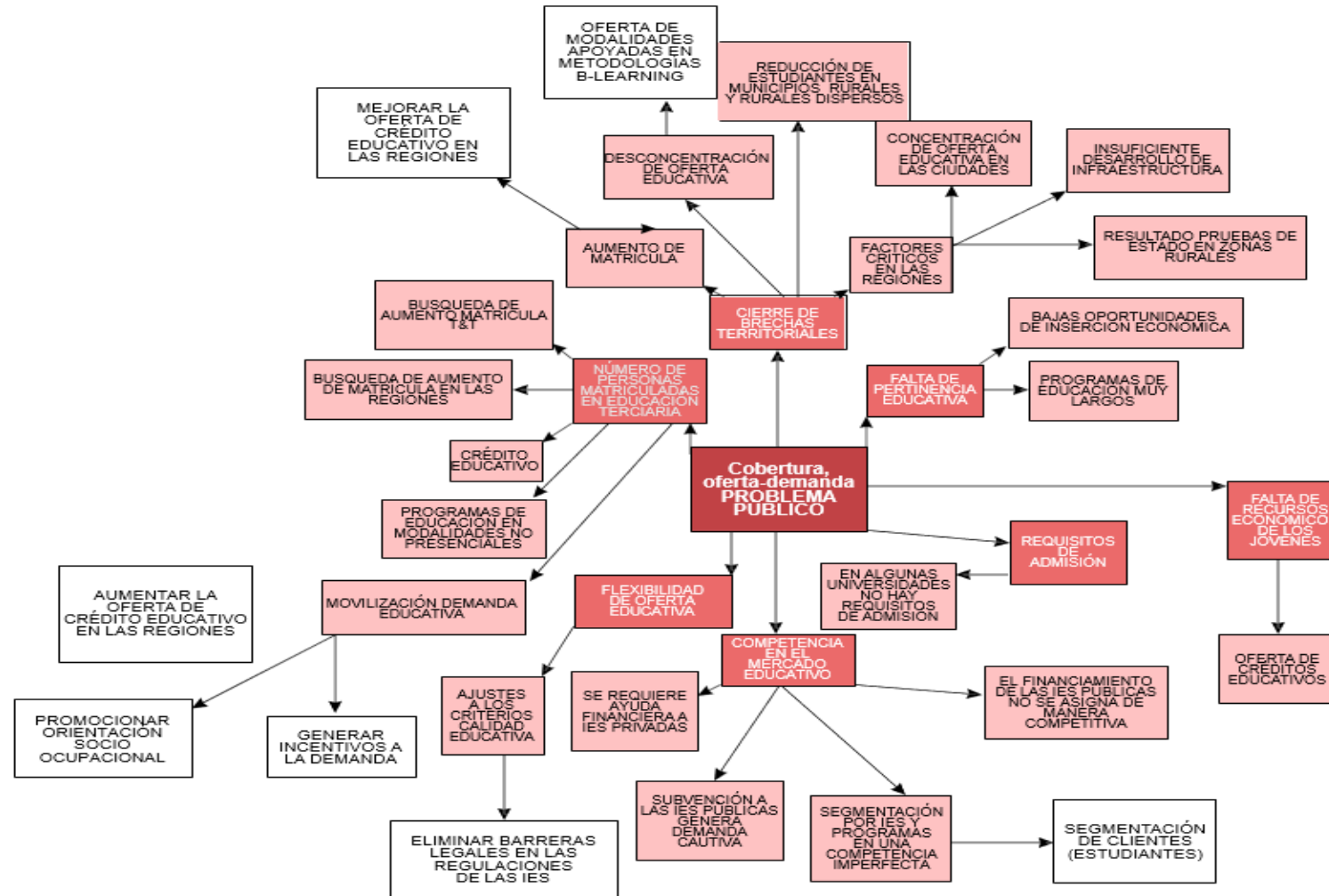
Adicional a los documentos citados en el numeral anterior, para el análisis de trayectoria de enunciación del problema público, específicamente en lo relacionado con cobertura, oferta y demanda educativa, fueron contenidos relevantes para esta investigación: el *Documento Conpes 3782 de 2013*, el *Plan Rural de Educación Superior*, el documento de *Evaluación institucional y de resultados del programa Centros Regionales de Educación Superior (CERES)*, el *Informe de Gestión del Ministerio de Educación 2014-2018*, los Informes de Gestión y Rendición de Cuentas disponibles de las vigencias 2014 y 2015; *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*; el documento *Auditoría de la Política Pública de Educación*; y el documento *Análisis y Evaluación Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*.

En general, el problema público configurado en términos de cobertura, oferta y demanda educativa, se corresponde con la representación referencial de mercado educativo, en los documentos revisados se pudo verificar que actores del sector educación configuran el problema público como la existencia de brechas que deben ser cerradas e insuficiente número de matriculados en educación terciaria, hay en los enunciados un elemento interesante relacionado con la problemática de cierre de brechas, que identifica la existencia de problemas estructurales de desigualdad en las regiones, como la falta de infraestructura, los resultados de pruebas de estado de los estudiantes de educación media, y la disminución del número de matrícula en el nivel terciario en municipios rurales; sin embargo sobre estos asuntos no se profundiza, ni tampoco se logra identificar en los textos algún enunciado sobre la intervención de dichos asuntos.

De otro lado el sector productivo, junto con el sector educativo enuncian el problema público como falta de pertinencia educativa y jóvenes sin recursos económicos o con recursos escasos para estudiar. Por su parte la publicación del Grupo Banco Mundial, el sector educativo y el sector productivo, presentan enunciaciones que configuran el problema público en términos de competencia imperfecta del mercado, relacionando oferta, movilidad de la demanda y elementos relacionados con la competencia entre las IES en el mercado educativo.

Así como se presentan enunciaciones sobre lo que se considera problemático, también se enuncian requerimientos para la intervención del problema público: Aumentar el número de matriculados(as) en el nivel terciario, aumentar cobertura en programas técnicos y tecnológicos (T&T), ofertar programas en modalidades no presenciales, movilizar la demanda educativa, aumentar la cobertura por medio de estrategias de regionalización, hacer ajustes a los criterios de calidad de los programas y las IES, desconcentrar la oferta educativa, disminuir la duración de los programas, condicionar la financiación de las IES públicas a resultados y entregar recursos públicos a las IES privadas interviniendo así el mercado educativo en razón de la competencia, entre otros. La mayoría de propuestas se enuncian como parte de la justificación de ofertar créditos educativos; en el siguiente mapa de trayectoria se puede observar la multiplicidad de enunciaciones que configuran esta parte de la configuración del problema público de *acceso a la educación superior*, que adicionalmente se describen en este apartado.

Mapa 4 Trayectoria del problema público: cobertura, oferta y demanda educativa



Fuente: Elaboración propia con base en redes de códigos y redes de citas procesados en esta investigación

Con respecto a la cobertura, los enunciados muestran un marcado interés por el aumento de cobertura desde los aspectos programáticos, especialmente en los informes de los dos gobiernos de Juan Manuel Santos, se hace énfasis en demostrar que se logró aumentar el número de matrícula. Así, por ejemplo, El Acuerdo por lo superior 2034. Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz (2014), destaca el aumento en la tasa de cobertura entre 2005 y 2013, sin embargo, si se miran los datos reportados por el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior SNIES (2019), el aumento es gradual, para el año 2015 el aumento en la tasa de matrícula sigue siendo inferior al 50%, y para el 2018 es del 52%. El aumento en el número de matriculados en pregrado, paso de 1.137.772 en el año 2005, para 1.967.053 matriculados en el año 2013 y 2.234.962 matriculados en 2018.

Tabla 9 Tasa de Cobertura y Matrícula en pregrado entre 2005 y 2018

	Año 2005	Año 2006	Año 2007	Año 2008	Año 2009	Año 2010	Año 2011
Población 17 - 21 años	4.001.081	4.064.849	4.124.212	4.180.964	4.236.086	4.285.741	4.319.415
Tasa cobertura	28%	30%	32%	34%	35%	37%	40%
Matricula en Pregrado	1.137.772	1.219.954	1.306.520	1.424.631	1.493.525	1.587.928	1.745.983
	Año 2012	Año 2013	Año 2014	Año 2015	Año 2016	Año 2017	Año 2018
Población 17 - 21 años	4.342.603	4.354.649	4.356.453	4.349.823	4.336.577	4.317.994	4.297.425
Tasa cobertura	42%	45%	48%	49%	52%	53%	52%
Matricula en Pregrado	1.812.500	1.967.053	2.080.440	2.149.504	2.234.285	2.280.327	2.234.962

Fuente: SNIES, 2019

Con relación a la cobertura, los enunciados asocian el problema público y la solución al aumento gradual del número de personas matriculadas, es decir que en este caso el asunto público se reduce enunciativamente a la representación del indicador, sin embargo bajo esta representación se modelan reformas estructurales al sistema educativo, de este modo la configuración de posibles respuestas al asunto

problemático se plantea en términos de intervenir el indicador bajo apuestas programáticas que inciden en el número y composición de la matrícula.

La apuesta programática presentada por el documento *Acuerdo por lo Superior 2034*, plantea transformaciones en el sistema de educación en términos de la composición de la matrícula, el documento formula proyecciones de las variables de cobertura en escenario intermedio y en un escenario apuesta, siendo estos escenarios las posibilidades de elección e implementación introducidas como propuesta de actuación pública, en términos de alcance de metas programáticas. Lo presentado por el CESU se observa en el siguiente cuadro.

CUADRO 22. Proyección de variables presentadas por el Consejo de Educación Superior (CESU) en el Acuerdo por lo Superior 2034 por escenarios

Indicador	Escenario Intermedio	Escenario Apuesta
Tasa de cobertura Bruta 2014 -2034	Pasa del 50% al 70%	Pasa del 48%al 84%
	De 2.178.444 estudiantes estimados en 2014 a 3.087.094 estudiantes en el 2034	Se partiría de un total de 2.091.306 estudiantes en el año 2014 y se llegaría a 3.900.627 estudiantes en el 2034
Composición de la matrícula pregrado 2014-2034	La matrícula de pregrado inicia con 2.178.444 estudiantes y termina con 3.087.094	En el año 2034 la matrícula técnica y tecnológica será del 65% mientras que la universitaria representará el 35%,
	La matrícula universitaria inicia con 1.370.682 estudiantes y termina con 1.234.838	
	La matrícula en el nivel Técnico y el nivel Tecnológico inicia con 807.762 y concluye con 1.852.256	

Fuente: Elaboración propia con base en las apuestas programáticas del Acuerdo por lo Superior 2034 (CESU, 2014)

En términos generales, el documento propone que el ingreso a la educación superior universitaria en Colombia se oriente al aumento de matrícula en las carreras técnicas y tecnológicas, estas proyecciones, se enuncian haciendo comparación con los datos de otros países, sin embargo no se presenta en el documento las diferencias entre sistemas de educación superior, los modelos de desarrollo económico o los regímenes políticos de dichos países, es decir las proyecciones solamente se hacen en términos de comparación de cifras de composición de matrícula y de tasa de cobertura bruta:

En el escenario apuesta se pasa de una Tasa de Cobertura Bruta (TCB) del pregrado del 48%, en el año 2014, a una TCB del 84% en el 2034. En este escenario, la TCB crece a un ritmo más acelerado en el decenio 2014-2024. Se partiría de un total de 2.091.306 estudiantes en el año 2014 y se llegaría a 3.900.627 estudiantes en el 2034. Es decir, se incorporarían al sistema, a lo largo del período, más de un millón ochocientos mil nuevos estudiantes. En este escenario, se superaría la fase de universalización de la matrícula en el año 2016; en el año 2024 superaríamos la situación actual de países como Uruguay y Chile. En el 2034 superaríamos la situación actual Estonia y Gran Bretaña y nos acercaríamos a la situación de Australia. [...]

b. Escenario apuesta composición de la matrícula pregrado 2014-2034 [...]

En el escenario apuesta se produce un rápido cambio en la composición de la matrícula. La matrícula de pregrado se incrementa, y en el año 2018 la matrícula TyT supera a la universitaria. En este escenario, en el año 2034 la matrícula técnica y tecnológica será del 65% mientras que la universitaria representará el 35%, acercándonos a la composición de la matrícula de un país como Alemania (CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR CESU, 2014, p. 153)

En el marco de planeación del gobierno nacional para el segundo mandato de Juan Manuel Santos, el *Documento Base del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018* (DNP, 2015), en el apartado sobre las herramientas para la calidad de la educación superior, formuló el diseño de un plan maestro, enfocado en el fortalecimiento de carreras técnicas y tecnológicas en las regiones. Esta pretensión, está en consonancia con la configuración del asunto público como la necesidad de implementar acciones para el cierre de brechas territoriales.

Herramientas para promover la calidad de la educación superior y de la formación para el trabajo y el desarrollo humano
[...]

Diseño e implementación del plan maestro de ampliación de cobertura con calidad: esta acción se dirige a los territorios y a las regiones del país, con el propósito de cerrar la brecha de cobertura, calidad y pertinencia de la educación superior y la formación para el trabajo y el desarrollo humano, en las dimensiones interregional y urbano-rural. Se implementarán mecanismos flexibles de oferta, regionalización, educación inclusiva e intercultural, mayor disponibilidad de infraestructura, mejor gestión institucional, la participación activa de los gobiernos locales y apoyo a la oferta y demanda de educación, en un contexto de participación local. (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2015, p. 85)

En coherencia con el *documento base del plan de desarrollo*, el Informe de Gestión y Rendición de Cuentas Vigencia 2014 (2015), señala como relevante el fortalecimiento a la educación técnica profesional y tecnológica, haciendo énfasis en lo formulado en el plan sectorial de educación (2011), en este sentido, enuncia que entre las estrategias para cerrar brechas con enfoque regional en educación superior,

se espera generar nuevos cupos en los niveles técnico profesional y tecnológico para aumentar la participación en el total de estudiantes matriculados en pregrado” (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2015, p. 36)

El Plan Rural de Educación Superior. Estrategias de Fortalecimiento de Capacidades para el Desarrollo Territorial (2018), definió factores críticos que determinan el contexto de la educación superior rural y enuncian la problematización con dos aspectos causales, por un lado, el documento enuncia la oferta educativa concentrada en las zonas urbanas y de otro lado los resultados de las pruebas de Estado de los estudiantes de educación media que ocupan los territorios rurales. Estos dos aspectos, constituyen situaciones estructurales relacionadas con las diferencias territoriales, la organización institucional y político administrativa en Colombia, la desigualdad económica y social, son situaciones que condicionan el acceso, es decir van más allá del cumplimiento de metas de cobertura. Aunque los documentos intentan caracterizar la problemática apelando a factores críticos, la solución a los problemas públicos no necesariamente responde a la intervención sobre las causas enunciadas.

En el *plan rural de educación superior*, la problematización está centrada en la necesidad de aumentar la cobertura de educación superior, y los enunciados asocian las dificultades de cobertura con condiciones materiales del servicio educativo que son estructurales e históricas, tales como la falta de infraestructura y la baja cobertura en educación media; la segunda arista de problematización esta enunciada en términos de la educación como un factor para la productividad, este elemento de problematización está relacionado con las discursivas sobre la pertinencia educativa que presentan tanto el Acuerdo por lo superior, el Plan Decenal de Educación 2016-2026, y los planes de desarrollo (2010-21014 y 2014-2018).

La cobertura de educación superior rural en zonas rurales tiene tres factores críticos: (1) Baja cobertura en educación media, lo que lleva a contar con una baja tasa de acceso en educación superior; (2) Insuficiente desarrollo de infraestructura que responda a condiciones mínimas necesarias para ofrecer el servicio de educación superior; y (3) Bajas oportunidades para el desarrollo de una inserción económica y social para la población en los diferentes contextos territoriales.[...] “[...]las dificultades asociadas al acceso y por ende de cobertura en zonas rurales se fundamenta en dos elementos relevantes: la concentración de la oferta en las áreas urbanas y bajos niveles de

desempeño en las pruebas estandarizadas que se utilizan para medir el grado de desarrollo de competencias en los estudiantes de la Media” (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2018, p. 16-17)

Con relación al número de matriculados en las zonas rurales, el *Plan Rural de Educación Superior. Estrategias de Fortalecimiento de Capacidades para el Desarrollo Territorial* (2018), señala que existe una reducción de estudiante en los programas ofertados en municipios rurales y rurales dispersos en los últimos años, concluyen en el documento que esto es contrastante con el crecimiento acelerado de la matrícula en programas ofertados en las ciudades, aglomeraciones y municipios intermedios (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2018, p. 18), sin embargo no se presentan datos relacionados con los otros asuntos estructurales que se señalaron en el diagnóstico como las deficiencias de infraestructura, resultados de las pruebas de Estado en educación media, y las bajas posibilidades de inserción económica.

Tabla 10 Evolución de la matrícula total en educación superior según el tipo de ruralidad del municipio donde se oferta el programa

Tipo de ruralidad	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ciudades y aglomeraciones	1.547.625	1.726.318	1.796.098	1.969.967	2.107.572	2.191.826	2.292.531
Intermedio	79.723	88.231	88.806	84.266	78.358	74.184	75.085
Rural	34.850	32.380	32.188	28.979	28.480	23.539	23.570
Rural disperso	11.823	12.763	12.495	9.679	6.242	4.001	3.248
Total	1.674.021	1.859.692	1.929.587	2.092.891	2.220.652	2.293.550	2.394.434

Fuente: SNIES – MEN, elaboración de la Subdirección de Desarrollo Sectorial – MEN

De los anteriores datos, se observa que en la ruralidad tipo intermedio, tipo rural y tipo rural disperso, la matrícula es variable y solamente hay tendencia de aumento en la matrícula de ciudades y aglomeraciones, siendo relevante que en ruralidad tipo disperso, la tendencia es a la disminución, llegando en el año 2016 a una tasa de disminución en la matrícula de 72% partiendo de una línea de base de 11.823 matriculados en el año 2010, estos datos son susceptibles de contrastación con los datos expuestos por la Contraloría General de la Nación en la auditoría referida a los CERES (2014), en donde se presentaron datos sobre la disminución de estudiantes

matriculados entre 2010 y 2014 (ver el apartado de referencial de configuración multimodal de intervención del problema público).

Con relación al tipo de oferta en programas de educación superior, por modalidades, el *plan rural de educación superior* (2018), enuncia que para los datos del último año reportado (2016) hubo un aumento de matrícula en las modalidades a distancia y virtual en municipios rurales y disminuyó la matrícula en modalidad presencial, mientras en el caso de los municipios rurales dispersos ocurrió lo contrario (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2018, p. 19), no se presentan datos relacionados con el acceso material a tecnologías y capacidad de conectividad en los municipios rurales dispersos en comparación con otros municipios rurales, pues estos aspectos son esenciales para la implementación de modalidades virtuales y a distancia.

Tabla 11. Evolución de la matrícula total en educación superior según el tipo de ruralidad del municipio donde se oferta el programa y metodología

Tipo de ruralidad	Metodología	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ciudades y aglomeraciones	A distancia	148.297	204.804	227.025	237.417	239.255	237.135	250.476
	Virtual	8.374	10.738	14.532	24.797	46.132	58.930	117.895
	Presencial	1.390.954	1.510.776	1.554.541	1.707.753	1.822.185	1.895.761	1.924.160
Intermedio	A distancia	17.708	24.438	24.740	25.672	25.902	24.053	20.748
	Virtual	558	134	750	1.076	843	877	3540
	Presencial	61.457	63.659	63.316	57.518	51.613	49.254	50.797
Rural	A distancia	6.233	7.081	6.171	6.441	5.630	5.662	5.850
	Virtual	594	205	572	740	4.003	3.734	4.670
	Presencial	28.023	25.094	25.445	21.798	18.847	14.143	13.050
Rural disperso	A distancia	2.140	2.801	2.879	2.603	2.202	2.182	1.721
	Virtual	232	4	192	239	4.008	1.791	318
	Presencial	9.451	9.958	9.424	6.837	32	28	1.209
Total		1.674.021	1.859.692	1.929.587	2.092.891	2.220.652	2.293.550	2.394.434

Fuente: SNIES - MEN. Elaborado por la Subdirección de Desarrollo Sectorial – MEN.

En la anterior tabla se puede observar que la modalidad presencial tiende a aportar mayor número de matrícula con respecto a las modalidades a distancia y virtual, en todos los tipos de ruralidad y en todos los años. En el total de matrícula se evidencia que una tendencia al aumento en el número de matrícula entre un año y otro.

El *plan rural de educación superior* (2018) también presenta datos de matrícula relacionados con el tipo de institución de educación superior y el nivel de educación superior para el año 2016.

Tabla 12. Distribución de los estudiantes matriculados en programas ofertados en municipios rurales y rurales dispersos según nivel de formación y carácter de la IES, 2016

Nivel	Oficiales		SENA		Privadas		Total
Técnico y Tecnológico	7.596	46,81%	5.879	36,23%	2.753	16,96%	16.228
Universitario	5.657	56,08%	N.A.	N.A.	4.431	43,92%	10.088
Posgrado	323	64,34%	N.A.	N.A.	179	35,66%	502
Total	13.576	50,62%	5.879	21,92%	7.363	27,46%	26.818

Fuente: SNIES - MEN. Elaboración: Subdirección de Desarrollo Sectorial – MEN.

Con relación a los datos presentados en el *plan rural de educación superior* (2018), es necesario mencionar que el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, creado en 1957 por la junta militar. Bajo la potestad del sector productivo en el país, el artículo octavo del Decreto 118 de 1957 crea el SENA, “a cargo de los patronos” y ordena en el artículo noveno, destinar un uno por ciento (1%) de su nómina mensual para el SENA.

La Ley 119 de 1994, determinó en su primer artículo que el SENA, es un establecimiento público del orden nacional con personería jurídica, patrimonio propio e independiente, y autonomía administrativa, adscrito al Ministerio del Trabajo, así mismo el segundo artículo determina que el SENA tiene la función de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos, con oferta de formación para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas. Es decir, el SENA, no es una institución de educación superior. Adicionalmente, la Ley 749 de 2002, por la cual se organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica, no incluye al SENA como institución de educación superior.

Por lo anterior, el SENA no pertenece al sector educativo y su función es la formación para el trabajo. La presentación de los datos del SENA, en este plan, corresponde a la intención de incluir la formación para el trabajo en el sistema de educación terciaria, y la intención de fortalecer carreras técnicas y tecnológicas bajo los preceptos de pertinencia educativa. Si se excluyen los datos del SENA, y se disgregan los niveles técnico y tecnológico, se evidencia que el mayor número de matrícula es aportado por el nivel universitario ofertado en municipios rurales y rurales dispersos.

Según los datos presentados en el plan rural de educación superior (2018), para el año 2016 predomina la atención de población rural en IES oficiales. De los 16.228 estudiantes matriculados en programas técnicos y tecnológicos ofertados en municipios rurales y rurales dispersos, 7.596 (46,81%) estaban atendidos por IES oficiales, 5.879 (36,23%) por el SENA y 2.753 (13%) por IES privadas. De los 10.088 estudiantes matriculados en programas universitarios ofertados en municipios rurales y rurales dispersos, 5.657 (56,08%) estaban atendidos por IES oficiales y 4.431 (43,92%) por IES privadas. De los 502 estudiantes matriculados en programas de posgrado ofertados en municipios rurales y rurales dispersos, 323 (64,34%) estaban atendidos por IES oficiales y 179 (35,66%) por IES privadas.

Excluyendo los datos del SENA, toda vez que no es una institución de educación superior, en los municipios rurales y rurales dispersos predominan los servicios del sector público sobre el sector privado. Esta información es susceptible de contrastación con los datos de regionalización relacionados con los proyectos de inversión que se asignan a universidades públicas en las diferentes regiones, proyectos que al mismo tiempo constituyen una parte de los proyectos de extensión, por medio de los cuales las universidades públicas tienen que gestionar la autofinanciación (ver resultados de referencial de configuración multimodal de intervención del problema público).

El aumento de cobertura, es lugar de enunciación del Ministerio de Educación Nacional (MEN) con referencia a la intervención del problema público de acceso; además enuncia que la reducción de las desigualdades se logra con la “oferta de

nuevos programas contruidos en coordinación con el sector productivo a nivel regional” (MEN, 2010, p. 28) en ese sentido, el *Plan Sectorial 2010-2014. Educación de calidad El camino para la prosperidad(2010)*, busca legitimar alianzas en los territorios, acogiéndose a la figura de descentralización territorial y administrativa, con el fin de vincular a las instituciones de formación para el trabajo y el desarrollo humano a las estrategias territoriales, y proponiendo la búsqueda de condiciones flexibles para la asignación de créditos educativos; el elemento de legitimación está determinado en la manera en que se enuncia la asistencia de 546 personas a las mesas regionales que formularon compromisos en torno a los puntos de agenda predefinidos por el MEN y que se trataron en dichos encuentros:

En la mesa de Calidad participaron 546 asistentes, los cuales propusieron 59 acciones y compromisos, entre los que se destacan:

[...]

Con el fin de balancear las regiones, las Instituciones de Educación Superior se comprometen a trabajar en la descentralización, a través de los programas de educación virtual y los CERES. Los CERES se comprometen a realizar nuevas alianzas y renovar las existentes, vincular nuevos actores y en la articulación de Instituciones de formación para el trabajo y el desarrollo humano. Así mismo, a buscar condiciones flexibles para la asignación de los créditos a estudiantes.

[...]

La región Amazonía y Orinoquía se compromete a que con los recursos de regalías se creará al menos una Institución de Educación Superior Regional con sedes a nivel Departamental, que tenga fuerte desarrollo en TICS - Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, alto énfasis en el bienestar de los estudiantes, y fortalecimiento de los mecanismos de crédito y financiación. Así mismo, a socializar el plan sectorial de educación en todas las instituciones de los Departamentos.” (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2010, p. 54)

Los elementos de enunciación referidos a la regionalización, se refuerzan en otros documentos de planeación indicativa y toman lugar en la implementación durante la vigencia 2010-2014, posterior a la formulación del Plan Sectorial de Educación 2010-2014, exactamente durante el 2013, cuando se implementó la estrategia de Centros Regionales de Educación Superior, este aspecto se trata en el apartado referido a la implementación de la política estudiada.

Entre 2010 y 2014, el lugar de enunciación del problema público por parte del MEN a través del plan sectorial, está asociado a la necesidad de ampliar la cobertura

regionalmente, apareciendo el requerimiento de incluir en la agenda regional de cobertura, a las instituciones que ofertan educación para el trabajo; delineando la intencionalidad de disponer recursos descentralizados para aumentar la cobertura por medio de alianzas público-privadas, y promoviendo el crédito educativo territorializado.

Cerrando el periodo programático del plan sectorial 2010-2014 y en el marco referencial de ajuste entre sectores (MINTIC-Educación); estas enunciaciones se hallan también en el *Informe de Gestión y Rendición de Cuentas Vigencia 2014* del Ministerio de Educación Nacional publicado en el 2015, en el cual se configura el problema público en términos del requerimiento de ampliación de cobertura por medio de estrategias de regionalización y flexibilidad de la oferta de educación superior (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2015, p. 33).

Con respecto a la cobertura en zonas rurales, *El Plan Rural de Educación Superior* (2018), suscita una configuración que puede parecer controversial frente a lo planteado en los documentos de años anteriores, pues, enuncia que existe una reducción de la población atendida en municipios rurales y municipios rurales dispersos, con lo cual, la respuesta al problema público de aumento de cobertura en estos territorios requeriría mayor análisis de los decisores de política; sin embargo, el ajuste discursivo con relación a los documentos de años anteriores se identifica cuando se atribuye como una relación entre la reducción de población atendida y la alta concentración de oferta en zonas urbanas. Se puede verificar en los documentos que no se analizan asuntos de falta de infraestructura, ni las características de los estudiantes, ni las características de la educación básica y media en estos territorios.

Se observa una reducción de la población atendida en programas ofertados en municipios rurales y rurales dispersos en los últimos años, que contrasta con el crecimiento acelerado de la matrícula atendida en programas ofertados en las ciudades, aglomeraciones y municipios intermedios. Lo anterior se explica por la natural concentración de la oferta de educación superior en los cascos urbanos." (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2018, p. 18)

En el *Informe de Gestión y Rendición de Cuentas Vigencia 2014*, es posible verificar que el problema público de acceso se asocia con la oferta y la movilización

de la demanda, la movilización se enuncia como requerimiento para fomentar condiciones de acceso y permanencia e incluye orientación socio ocupacional y fomento del crédito educativo.

La Movilización de la Demanda a la Educación Superior es un proceso que permite fomentar las condiciones de acceso y permanencia a la Educación Superior a través de estrategias para potenciar la oferta y la demanda, que incluye procesos de orientación socio ocupacional como una nueva perspectiva de la orientación vocacional – profesional y programas de sostenibilidad académica, psicosocial y financiera que promueven el bienestar y acompañamiento estudiantil (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2015, p. 35-36)

En el *Informe de Gestión y Rendición de Cuentas vigencia 2015(2016)*, el MEN adiciona a la configuración del asunto público los incentivos a la demanda, entre lo cual está la formulación del programa “Ser Pilo Paga”, este aspecto se analiza en el apartado sobre referencial de configuración multimodal de intervención del problema público, aquí en páginas posteriores.

De otro lado, el documento *Momento decisivo. La educación superior en América Latina y el Caribe* (2017), publicado por el Banco Mundial, enuncia una tensión entre la calidad educativa y acceso a la educación, Ferreyra, Avitabile, et al. (2017) enuncian que los estudiantes desfavorecidos sólo tienen acceso a opciones de educación superior de baja calidad, la orientación frente a esta tensión es la diversificación de programas en el mercado educativo, generando competencia entre las IES. Se pudo verificar que varias de las alternativas que presenta este documento son semejantes a las medidas adoptadas en la intervención del problema público, entre ellas la regionalización, el crédito educativo y la transferencia de recursos públicos al sector privado por medio del programa ser pilo paga.

los mercados de educación superior presentan información imperfecta. Establecer y gestionar el funcionamiento de una IES es costoso, lo que hace que, de modo natural, el sistema se concentre en torno a unos pocos proveedores que adquieren poder de mercado. El grado de concentración real depende en gran medida de las barreras legales y reguladoras a la entrada de IES. Así, si las barreras son bajas, puede que el sistema experimente una entrada considerable de nuevos proveedores y una concentración relativamente baja. Sin embargo, aunque haya mucha entrada, el hecho de que cada IES ofrezca un producto diferenciado (por ejemplo, en la ubicación geográfica, el tipo de programa, la habilidad de los pares, el enfoque curricular, el rigor académico y las expectativas) permite competir a las IES en multitud de dimensiones y dota a cada una de ellas de un cierto grado de poder

de mercado sobre los estudiantes que la eligen.” (FERREYRA, AVITABILE, et al., 2017 p. 5)

Otra tensión enunciada por Ferreyra, Avitabile, et al (2017) es que el mercado educativo supone una competencia imperfecta en la que el financiamiento de la educación pública genera una demanda cautiva que da poder de mercado al sector público dejando en desventaja a las IES privadas; el lugar de enunciación de estos autores es el requerimiento de intervención del Estado para financiar al sector privado:

Cuando los hacedores de política subvencionan las IES públicas pero no dan ayuda financiera para asistir a las IES privadas contribuyen a crear una demanda cautiva para las IES públicas - la de los estudiantes que no tienen otra opción. Si bien hacer que la educación sea accesible para estos estudiantes puede ser deseable, el hacedor de política debe prestar mucha atención al poder de mercado resultante para las IES públicas (FERREYRA, AVITABILE, et al., 2017 p. 6)

El lugar de enunciación de Ferreyra, Avitabile, et al (2017), sobre el problema público se centra en desarrollar el mercado educativo, la enunciación consiste en generar orientaciones de política relacionadas con que el financiamiento de las IES públicas se condicione bajo criterios de competitividad, que las IES públicas hagan rendición de cuentas sobre sus resultados, que los requisitos de ingreso sean más exigentes, que los programas sean más cortos y la graduación más rápida.

Los enunciados de los autores, configuran el problema público en torno a la competencia del mercado, donde las IES muy selectivas no tienen quien les compita, las IES no tan selectivas compiten entre sí, y las IES de gama media enfrentan la competencia con consecuencias diversas. Estas enunciaciones permiten identificar una caracterización del mercado educativo por segmentos de IES, segmentos de programas y segmentos de clientes (estudiantes).

La competencia es más intensa para los programas de gama media. En países con un sector privado relativamente grande, las IES de gama alta y muy selectivas se aíslan de modo natural de la competencia con las IES menos selectivas mediante la admisión de estudiantes de habilidad alta. Las IES muy selectivas compiten entre ellas, pero no mucho con otras que están fuera de su liga. (...) las IES de gama media son las que sufren más presiones competitivas, pues se enfrentan a la competencia de las IES más selectivas, que pueden llevarse a sus mejores estudiantes, y también a la competencia de las IES menos selectivas, que pueden atraer a los estudiantes ofreciéndoles ventajas no académicas (como, quizás, una ubicación más conveniente).

Además, compiten entre ellas (...) Una competencia tan intensa entre las IES de gama media puede tener tanto consecuencias negativas como positivas. Por un lado, conforme algunos programas pierden estudiantes frente a la competencia, reducen los requisitos de admisión para compensar la bajada de la matrícula, y como resultado, la habilidad de los pares se resiente. Por otro lado, puede que los programas reaccionen ante la competencia mejorando su oferta, como consecuencia de lo cual podría aumentar la calidad de los programas. Es necesaria más investigación para aprender más sobre estos posibles efectos." (FERREYRA, AVITABILE, et al., 2017 p. 30)

Con lo anterior, es posible afirmar que la configuración del problema público y la trayectoria hacia la intervención del mismo, en el referencial de cobertura, oferta y demanda educativa, está asociada a:

- aumento gradual del número de personas matriculadas en el país
- ampliación de cobertura regionalmente
- regionalización y flexibilidad de la oferta de educación superior
- nuevos programas construidos en coordinación con el sector productivo a nivel regional
- modificación en la composición de la matrícula, aumentando cobertura en carreras técnicas y tecnológicas
- fortalecimiento de carreras técnicas y tecnológicas en las regiones.
- oferta educativa concentrada en las zonas urbanas
- oferta y movilización de la demanda
- diversificación de programas en el mercado educativo
- intervención del Estado para financiar al sector privado
- fomento del crédito educativo

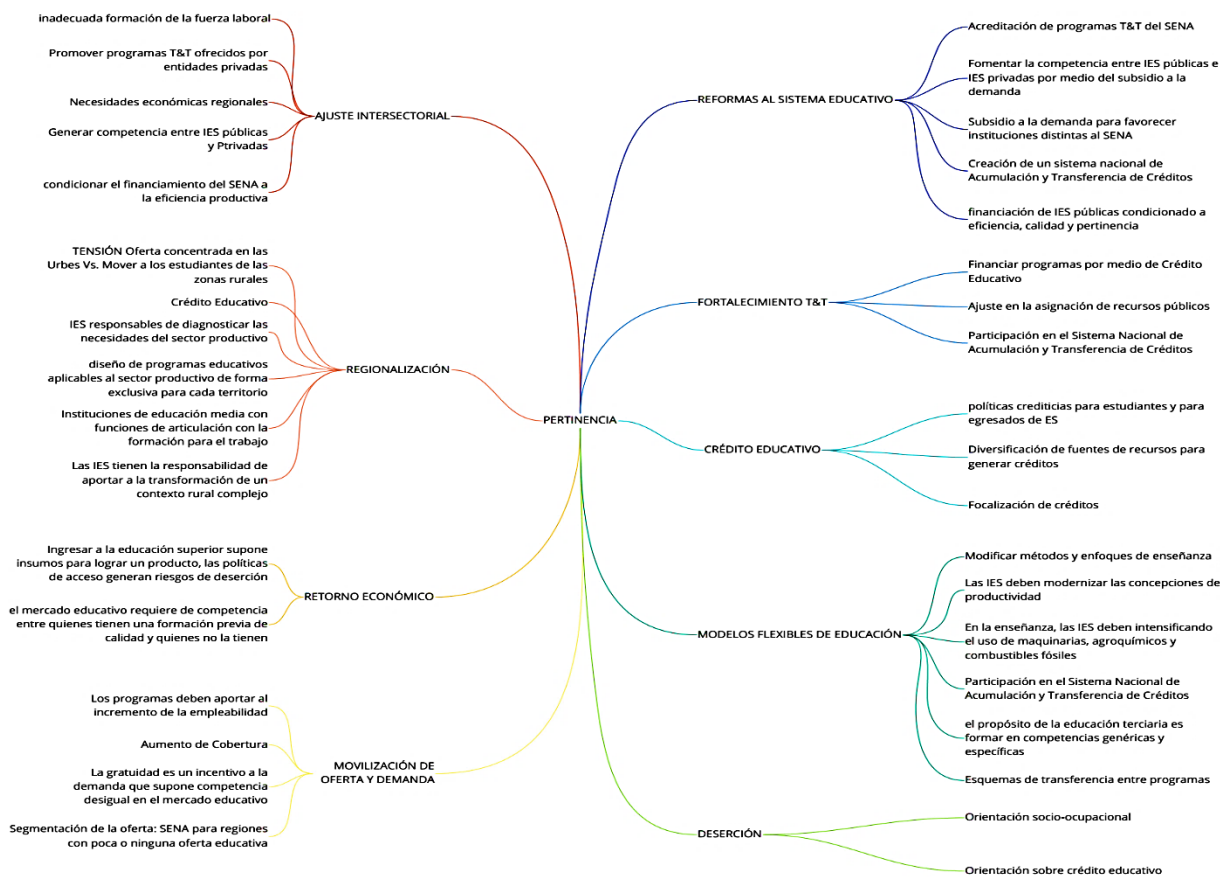
Se evidencia en los documentos revisados para esta investigación, que se presentaron datos diagnósticos relacionados con el asunto público de acceso a la educación superior, que aparentemente no tuvieron mayor relevancia dentro de la decisión pública para ser intervenidos, sobre esto, se identificaron los siguientes elementos:

- condiciones materiales del servicio educativo que son estructurales e históricos en las regiones
- deficiencias de infraestructura para la prestación de servicios educativos, especialmente en los municipios rurales y rurales dispersos
- hay deficiencias en los resultados de las pruebas de Estado de los estudiantes de educación media
- existen bajas posibilidades de inserción económica de los jóvenes en las regiones
- entre 2010 y 2016 hubo disminución en la matrícula de educación terciaria, en municipios rurales y rurales dispersos.

4.2.1.3. 2.1.1.3. *Pertinencia*

En la configuración del problema público, la pertinencia es enunciada con varias aristas, por un lado el ajuste intersectorial entre el sector educativo y el sector productivo, de otro lado las reformas al sistema educativo para lograr pertinencia; un tercer lugar de enunciación es el fortalecimiento de programas T&T; otras aristas de enunciación del problema público con relación a la búsqueda de pertinencia educativa son la regionalización, el retorno económico, y la movilización de oferta y demanda.

Mapa 5 Trayectoria del problema público: Pertinencia



Fuente: Elaboración propia con base en redes de códigos y redes de citas procesados en esta investigación.

El *Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026: el camino hacia la calidad y la equidad* (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL MEN, 2017, p. 26), enuncia el requerimiento de implementación de diferentes acciones dentro de la estrategia para lograr pertinencia educativa, requerimientos que se relacionan con varias de las aristas de enunciación del problema público identificadas:

- Ofertar programas académicos pertinentes a las necesidades socioeconómicas de las regiones
- Fortalecer la oferta y la demanda del servicio de educación superior en los territorios.
- Llevar la oferta académica a la región en la que los estudiantes inician y terminan su formación en una sede o seccional de la Institución de Educación Superior- IES)
- Movilizar estudiantes desde sus regiones hacia las ciudades donde se encuentra la oferta de educación superior, en los casos de estudiantes de territorios en los cuales no existen opciones en este nivel educativo o la oferta no cuenta las condiciones adecuadas de calidad.
- Impulsar modelos flexibles de educación superior, en los cuales los estudiantes desarrollan el ciclo general de su formación en la región, pero culminan el ciclo profesional en las ciudades donde se encuentran ubicadas las sedes principales de las IES

Las enunciaciones presentadas en el *Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026*, devienen de configuraciones previas en la que se evidencian posturas de diversos actores sobre el asunto público; por ejemplo, con relación al fortalecimiento de programas técnicos y tecnológicos (T&T), como elemento clave en la enunciación del problema público, fue posible verificar que el Consejo Nacional de Política Económica y Social, por medio del documento Conpes 3782 de 2013 determinó que es prioritario el financiamiento de las carreras técnicas y tecnológicas por medio de crédito educativo, definiendo que son “las más pertinentes para el país”, esta determinación, es sustentada en el documento, indicando que los resultados del informe nacional de competitividad 2010-2011, elaborado por el Consejo Privado de Competitividad, así lo evidencian.

Además de vincular la asignación hacia instituciones y programas de calidad, la operación de crédito educativo puede orientar la demanda

de los beneficiarios hacia programas de educación superior que respondan a las necesidades y potencialidades de los sectores económicos del país. En este sentido, el ICETEX ha dado prioridad a la financiación de carreras técnicas y tecnológicas (consideradas las más pertinentes para el país). Así lo señala el informe nacional de competitividad (2010-2011) del Consejo Privado de Competitividad, en el cual se resalta la alta demanda de técnicos y tecnólogos [...] (CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, 2013, p. 15)

El Consejo Privado de Competitividad CPC, está constituido por representantes de empresas privadas nacionales y extranjeras, que hacen donaciones a la organización y que son admitidas por el consejo directivo (miembros de número); actualmente hacen parte del Consejo Privado de Competitividad empresas como Alpina, Alquería, Bancolombia, Bimbo, Coca-cola, Colombina, Corbeta S.A., Grupo Diana, Federación Nacional de Cafeteros, Grupo Argos, Grupo Bolívar, Grupo Nutresa, Grupo Sura, Manuelita, Ladrillera Santafé, Smurfil Kappa, TCC, Alianza Team, Tecnoquímicas y Valorem.

Adicionalmente el CPC cuenta con miembros asociados, que también son personas jurídicas admitidas por su Consejo Directivo por un periodo de dos años prorrogables a discrecionalidad del mismo Consejo; actualmente hacen parte de los miembros asociados: La Andi, La Sociedad de Agricultores de Colombia, CLG, Confecámaras, FTI consulting, McKynsey & company, Universidad de los Andes, Universidad del Rosario, Pontificia Universidad Javeriana, Colegio de Estudios Superiores de Administración, Universidad EAFIT y la Universidad ICESI.

El citado informe del Consejo Privado de Competitividad, sugiere que “para mejorar la calidad educativa en Colombia es necesario ajustar la asignación de recursos, la cual está concentrada en resultados de cobertura (ampliación de cupos)” (CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD, 2011, p. 83), de otro lado con relación a la pertinencia educativa, el informe señala como factor problemático para ‘hacer negocios en Colombia’, la ‘inadecuada formación de la fuerza laboral’, el informe arguye que ‘es un buen camino’ tener un tejido productivo basado en formación de técnicos y tecnólogos, porque es así como ocurre en países desarrollados y considera estratégico que el SENA siga aportando formación para el trabajo; adicionalmente, el informe muestra como problema, la diferencia del número de matrícula entre los niveles universitario, técnico y tecnológico:

Al confrontar la información disponible de oferta con las necesidades del sector productivo encontramos que existe un desbalance entre lo que requiere el aparato productivo —pirámide ocupacional— y el tipo de trabajadores que está formando el sistema educativo y de formación para el trabajo —pirámide de capital humano—. [...] Hoy por hoy, existe un desbalance entre lo que requiere el aparato productivo y el tipo de trabajadores que está formando el sistema educativo y de formación para el trabajo. (CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD, 2011, p. 88)

En el mismo informe se presentan datos para el año 2010 con fuente en las encuestas realizadas por el Observatorio Laboral para la Educación, en los que el 84% de los egresados de carreras universitarias encuentran una relación directa entre la profesión que estudiaron y el empleo que tienen los recién graduados; frente a un 68% para egresados de carreras tecnológicas y un 65% para egresados de carreras técnicas; datos que podrían indicar una mayor coherencia entre el ámbito laboral y la formación en las carreras profesionales que en las carreras técnicas y tecnológicas.

De otro lado el Observatorio Laboral para la Educación, con relación a la oferta laboral en las regiones, reporta el comportamiento de la migración laboral por departamento, en la siguiente tabla se presentan los datos para el año 2010, en donde se puede observar que en general la recepción de egresados en todos los departamentos es muy baja, o inexistente, en los departamentos de Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Chocó, Guainía, Guaviare y Putumayo el porcentaje de los graduados en el departamento que provienen de otras zonas del país es igual a cero (OBSERVATORIO LABORAL PARA LA EDUCACIÓN OLE, 2021)

Según el site del Observatorio Laboral para la Educación OLE(2021), para el año 2010 del total los graduados del Amazonas con empleo formal, el 27,78% se vinculó laboralmente en el departamento del Caquetá con un salario promedio de \$2.756.520, el 5,56% se vinculó laboralmente en el departamento del Putumayo con un salario promedio de \$3.615.000, el 11,11% lo hizo en el departamento de Antioquia con un salario promedio de \$1.872.000 y el 22,22% en la capital del país con un salario promedio de \$3.504.705.

En el caso del Chocó, Bogotá tuvo una recepción del 13,61 % de egresados provenientes del Chocó con un salario promedio de \$1.265.835; Antioquia tuvo una recepción del 9,21 % con salario promedio de \$1.152.944; Valle del Cauca una recepción del 1,12 % con un salario promedio de \$1.025.940; Córdoba presentó una recepción del 0,16 % con un salario promedio de \$ 600.000; Risaralda tuvo una recepción similar a la de Córdoba pero con menor salario promedio, se estimó una recepción de 0,16 % y un salario promedio: \$ 535.714; por último el Magdalena tuvo una recepción de graduados del Chocó del 0,16 % con un salario promedio de \$ 540.000.

Los anteriores datos permiten ilustrar un poco la diferencia entre salarios existente en los departamentos, aunque con los datos presentados por OLE (2021), no es posible diferenciar el nivel educativo de los egresados, ni la relación de movilidad laboral por tipo de carrera, se puede observar que en la mayoría de los departamentos existe un alto porcentaje de egresados que no logra vinculación laboral, esto puede estar relacionado con las condiciones estructurales de desempleo del país, por lo cual el asunto público no es atribuible exclusivamente a falta de pertinencia. Es de anotar que, en esta investigación, no se encontraron estudios contundentes que presenten datos sobre la relación de demanda de talento humano del sector productivo por departamentos, se conoce por los informes nacionales del Consejo Privado de Competitividad publicados entre 2010 y 2020 que en el país aún se están formulando los catálogos de cualificaciones para tener una mayor aproximación a los perfiles de productividad del país y a la demanda real del talento humano en el sector productivo.

Tabla 13 comportamiento de la migración laboral por departamento para el año 2010

Departamento	Total graduados	Emisión	Permanencia	Salario promedio	Recepción	No vinculados
territorio						
Amazonas	18	66,6%	11,11%	\$ 1.291.000	0%	22,22%
Antioquia	27.731	10,49 %	72,97 %	\$ 1.902.877	13%	16,54 %
Arauca	87	17,24%	39,08 %	\$ 1.027.132	0%	43,68 %
Atlántico	25.677	17,53%	53,72 %	Sin dato	5%	28,75 %
Bolívar	4.770	20,08%	50,92%	\$ 1.451.787	2%	28,99%
Boyacá	5.563	45,03%	37,44 %	\$ 1.383.427	3%	17,53%
Caldas	11.703	31,97%	41,77%	Sin dato	3%	26, 26%
Caquetá	1.136	31,78%	44,45%	\$ 1.109.965	0%	23,77%
Casanare	348	21,26%	58,05%	\$ 1.431.430	0%	20,69%
Cauca	2.429	28,98%	49,77%	\$ 1.447.954	1%	21,24%
Cesar	2.083	24,05%	47,29%	\$ 1.367.221	2%	28,66%
Chocó	1.249	27,22%	30,9%	\$ 1.381.483	0%	41,87%
Córdoba	2.132	19,42%	40,01%	Sin dato	59,92%	40,57%
Cundinamarca	3.640	70,08%	14,53%	\$ 1.564.736	3%	15,38%
Guainía	121	Sin dato	Sin dato	Sin dato	0%	Sin dato
Guaviare	91	46,15%	43,96%	\$ 1.720.701	0%	9,89%
Huila	1.932	23,65%	58,54%	\$ 1.474.417	1%	17,81%
La Guajira	1.283	14,89%	47%	\$ 1.162.144	1%	38,11%
Magdalena	2.694	37,94%	32,63%	\$ 1.555.069	2%	29,44%
Meta	2.145	22,38%	58,04%	\$ 1.404.985	1%	24,59%
Nariño	3.258	20,2%	51,81%	\$ 1.288.626	1%	27,99%
Norte de Santander	6.316	43,62%	33,83%	\$ 1.199.171	3%	22,55%
Putumayo	215	27,44%	44,19 %	\$ 1.652.889	0%	28,37%
Quindío	2.546	36,25%	37,47%	\$ 1.173.553	1%	26,28 %
Risaralda	3.387	51,49%	30,35%	\$ 1.467.270	1%	18,16%
San Andrés y Providencia	18	5,56%	72,22 %	\$ 773.482	Sin dato	22,22%
Bogotá	77.716	13,16%	73,21%	\$ 1.969.499	40%	13,63%

Fuente: Elaboración propia con los datos emitidos en site del Observatorio Laboral para la Educación, con corte a 2011 (OLE, 2021), Mapa interactivo de perfil nacional correspondiente al año 2010

Nota. *Emisión* indica distribución de graduados por departamento donde se obtuvo título hacia la zona geográfica donde se encuentran trabajando. *Recepción* indica la distribución de los graduados que están laborando en el departamento según la zona de procedencia donde se obtuvo el título. *Pertenencia* indica distribución de graduados que están laborando en el departamento según la zona de procedencia donde se obtuvo el título (el dato de recepción se toma con base en mapa interactivo). *Salario Promedio* corresponde al ingreso base de cotización promedio de los graduados de educación superior. Este se calcula a partir de los aportes de los graduados que trabajan como empleados dependientes y pertenecientes al régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social (SGSS). (OBSERVATORIO LABORAL PARA LA EDUCACIÓN OLE, 2021)

El Conpes 3782 de 2013, señala, con base en el informe del Consejo Privado de Competitividad (2011), que hay una alta demanda de carreras técnicas y tecnológicas; al revisar el citado informe, se muestra una gráfica en la que se relaciona una pirámide ocupacional versus capital humano en el periodo 2001-2009, donde se indica que la distribución ocupacional está basada en las proyecciones de países desarrollados como Irlanda, y que hay una falta de información sobre la oferta de técnicos laborales en el país. Adicionalmente, en el mencionado informe no hay datos específicos sobre la oferta laboral en el país, el tipo de contratación nacional, el nivel y tipo de desempleo y las normas que permiten la flexibilidad laboral, la movilidad laboral, el tipo de empleos, el tipo de cargos o los campos de ocupación de los egresados de cada nivel educativo. Por lo anterior, se observa que los datos específicos sobre tal demanda son insuficientes para determinar la relación oferta-demanda de carreras técnicas y tecnológicas en Colombia; a pesar de ello, se identificó que el Consejo Privado de Productividad emitió un conjunto de recomendaciones y propuestas entre las cuales se encuentran las siguientes:

Se propone a los gobiernos territoriales, en asocio con el MEN y el Icetex, ampliar los subsidios a la demanda de programas técnicos y tecnológicos de calidad que promuevan el desarrollo local y respondan a las prioridades establecidas en los planes regionales de competitividad. Estas estrategias de fomento a la demanda deben complementarse con otras de subsidio a la oferta, para lo cual, adicional a las convocatorias existentes (alianzas estratégicas de fomento a la educación técnica y tecnológica, MEN), se recomienda utilizar un porcentaje de los recursos parafiscales que se le asignan al SENA, para promover programas pertinentes a nivel regional ofrecidos por entidades privadas de formación técnica y tecnológica certificadas. (CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD, 2011, p. 103)

Las posturas sobre mercado educativo, en las cuales el sector público y el privado compitan, al mismo tiempo proponen tercerización generando contratos entre el SENA y las IES privadas, y que la financiación del SENA esté condicionada, esto se puede observar en las recomendaciones emitidas por el Consejo Privado de Competitividad (CPC) en el informe 2014-2015 (2015), el cual señala que

“a pesar de que el SENA viene haciendo esfuerzos importantes por mejorar la calidad de sus programas, el continuo mejoramiento de la entidad y de sus programas no puede depender de la buena voluntad y la capacidad de quien se encuentre en un determinado momento a su mando. Dado que el presupuesto del SENA está asegurado y que su matrícula es gratuita y, por ende, se encuentra en una posición de ventaja frente a sus competidores, desde el Consejo Privado de Competitividad se ha venido insistiendo en la necesidad de

crear mecanismos para incentivar la competencia al SENA e inducir una mayor calidad en la formación TyT de la entidad. Para ello se propone, por un lado, crear un fondo para la financiación de estudiantes en programas TyT en los que compitan IES públicas y privadas y el SENA. Por otro lado, el SENA también puede contratar cupos con otras IES, como lo han hecho recientemente. Ahora bien, debe haber metas claras al respecto y los contratos deben ser de mediano o largo plazo para que haya una mejor planeación y una asignación de recursos más eficiente. (CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVAD, 2015)

Este asunto sigue siendo enunciado en el Informe Nacional de Competitividad 2017-2018 del CPC (2018), en donde se plantea un conjunto de recomendaciones, que el mismo CPC denomina acción regulatoria, es decir, más que recomendaciones se trata de enunciados de requerimiento al Estado:

- *Acción regulatoria.* Fortalecer el sistema de aseguramiento de la calidad para la educación técnica y tecnológica impartida por el SENA. La postura del CPC (2018) en esa recomendación, es que no existe una regulación de los programas del SENA, y el requerimiento al Gobierno Nacional en esta recomendación, es la regulación de los programas de formación por medio de mecanismos de sistemas de acreditación que sean parecidos a los de las IES; el requerimiento también atribuye al Consejo Nacional de Acreditación (CNA) la función de acreditación de dichos programas, enuncia el CPC(2018) que el CNA “debería reconocer las particularidades de este tipo de formación y tener absoluta independencia con respecto del SENA” (CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD , 2018, p. 48), como se ha venido analizando, esto es concurrente con la intencionalidad de reformas al sistema de educación, especialmente en lo que se refiere a las propuestas de desarrollar un Sistema Nacional de Acumulación y Transferencia de Créditos (SNATC).
- *Acción regulatoria.* Fomentar el fortalecimiento de otras entidades de formación técnica y tecnológica. En términos de mercado educativo, el CPC (2018), propone fomentar la competencia entre instituciones educativas públicas y privadas, por medio de mecanismos como el subsidio a la demanda.

Una estrategia que podría incrementar la calidad de los programas del SENA sería fomentar la competencia y complementariedad entre la entidad y otras instituciones de formación técnica y tecnológica, de manera que exista un mecanismo de mercado que lleve a los empleadores y

aprendices a buscar los programas de mayor calidad y con contenido más pertinente a sus necesidades. Por lo tanto, se recomienda establecer subsidios a la demanda a través de vouchers que podrían entregarse a los estudiantes, trabajadores o empresas, para ser redimidos en instituciones distintas al SENA o en establecimientos que tengan alianzas institucionales con la entidad, teniendo en cuenta proyectos estratégicos regionales que favorezcan el aprendizaje a lo largo de la vida en distintos niveles de cualificación. (CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD , 2018, p. 50)

Frente a la regionalización como lugar de enunciación, fue posible verificar que El documento *Acuerdo por lo superior 2034. Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz* (CESU, 2014), dentro de la formulación de Lineamientos a desarrollar por temas, en el tema 5.4. *Regionalización*, propone el diseño e implementación de programas académicos que puedan aplicarse en proceso productivos a largo plazo, se asigna la función a los territorios de identificar aquellos programas académicos y áreas de estudio exclusivas de los marcos productivos de cada territorio.

Diseñar e implementar, cuando sea necesario, programas académicos que hagan realidad las apuestas productivas locales y regionales con visión de largo plazo [...]
Identificar áreas de estudio y programas académicos que únicamente se puedan desarrollar en las regiones, porque requieren el soporte de elementos propios de la región, y que provoquen la contribución de diferentes sectores de la comunidad para convertirse en potencia nacional en la materia (CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR CESU, 2014, p. 136)

Otro lugar de enunciación del problema públicos tiene énfasis en la regionalización por medio de Centros Regionales de Educación Superior CERES, creados en 2003 como estrategias del MEN para la pertinencia educativa. Para el año 2013, Econometría Consultores publicó una evaluación de los CERES, como resultado de un producto de contratación con el Departamento Nacional de Planeación, la evaluación se hizo con una muestra de 35 centros de 207 CERES en 192 municipios existentes en el país para ese momento.

Con relación a la enunciación del problema, se identificó que en el documento de *Evaluación institucional y de resultados del programa Centros Regionales de*

Educación Superior (CERES), elaborado por Econometría consultores (2014), se preguntó a una muestra de egresados de treinta y cinco CERES, si se encuentran trabajando en el campo de la formación adquirida, donde se encontró que el 81% de los encuestados respondió que sí, adicionalmente la evaluación concluyó que:

- **El 54% de los alumnos de los CERES evaluados, estudian en programas que son pertinentes para la región**
- **Los miembros de las Alianzas que consideran que la oferta de programas no obedece a la demanda de trabajadores de la región, creen que la causa de ello está determinada por: falta de participación del sector productivo, falta de diagnóstico de necesidades productivas, y falta de actualización de los programas académicos.**
- **El 70% de los CERES no tienen semilleros de investigación, y aquellos que realizan investigación no reciben financiación ni apoyo del sector productivo**
- **El 74% de las administraciones locales han incluido los CERES dentro de planes de desarrollo, el 45% los han incluido en planes sectoriales, el 60% los han expedido actos administrativos para financiarlos.**
- **El 89% de los CERES tuvo en cuenta un diagnóstico del entorno productivo antes de su constitución**

Aunque la muestra de la evaluación no es representativa, algunos de estos datos permiten entrever que existe una falta de información sobre las necesidades del talento humano requerido en el sector productivo y la falta de diagnósticos sobre productividad en las regiones, que desde luego no es un asunto que por definición corresponda al sector educativo sino al sector productivo del país. La falta de procesos como los semilleros de investigación, puede estar relacionada con el nivel educativo ofertado en las regiones; por naturaleza, las instituciones que implementan investigación y extensión son las que tienen programas de nivel universitario y especialmente las IES que cuentan con registro calificado, con programas acreditados, y esto escasamente ocurre con los programas los CERES. El problema público en la enunciación de esta evaluación se asocia que casi la mitad de los estudiantes (48%) de los CERES no estudian cuestiones pertinentes a las necesidades productivas de la región, existe falta de información territorializada sobre los requerimientos de productividad, y a pesar que los gobiernos locales invierten recursos en los programas, hay falta de interés del sector productivo en el territorio.

La falta de información para la toma de decisiones públicas sobre el sector productivo se confirma en algunos estudios, por ejemplo el estudio *Productividad Regional y Sectorial en Colombia: Análisis utilizando datos de panel* publicado por el Banco de la República elaborado por Iregui, Melo-Velandia y Ramírez (2006), señala que en Colombia los estudios sobre productividad nacional a nivel agregado y/o por sectores se remontan a la década de los ochentas, indican los autores que la literatura colombiana sobre productividad regional es escasa; el estudio *Diferencias en la evolución de la productividad regional en la industria colombiana: un análisis sectorial a partir de fronteras estocásticas de producción time varying: 1992-2010*, de Lina Maritza Gómez Rivera (2015), señala que aunque hay estudios sobre productividad, las referencias que aborden las diferencias regionales en productividad son más escasas, este estudio encontró que en Colombia entre 1992 y 2010, hubo un fortalecimiento industrial de las principales ciudades del país y una profundización en el rezago del resto; De otro lado, el estudio *Estimación y comparación de la competitividad regional en Colombia(2020)*, de Solano-Benavides y Alandete-Brochero, identifican que existe un problema en cuanto al marco teórico económico de los indicadores de competitividad estimados en Colombia, y señalan que,

En Colombia los principales estudios sobre indicadores de competitividad regional son los elaborados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2000-2015 y el Consejo Privado de Competitividad (CPC) 2012-2015. No obstante, el marco teórico no se identifica claramente debido a la gran cantidad de variables que presentan los indicadores, creando dificultad en la interpretación de los resultados y en la toma de decisiones de política económica (Loteró, Posada y Valderrama, 2009). Además, utilizan numerosos factores y variables, que no son los mismos en todos los años, como en el caso de la CEPAL, o utilizan metodologías cuantitativas subjetivas al determinar el peso de ponderación de los factores de competitividad, como en el caso de la CPC. La importancia de que los índices de competitividad estén fundamentados en la teoría económica radica en la información que proveen los índices y en que estos ayuden a proponer políticas económicas en términos de las potencialidades con las que cuenta cada región. (SOLANO-BENAVIDES e ALANDETE-BROCHERO, 2020)

Las dificultades sobre la escasa información de requerimientos regionales de productividad, las dificultades en términos de fundamentación de teoría económica, y los pocos estudios sobre productividad en las regiones, necesariamente tienen efectos en la orientación de las políticas del sector productivo, y en la opinión de esta

investigación, no es un asunto que le corresponda resolver al sector educativo, sin embargo, la configuración del problema público en términos de pertinencia sí atribuye a las instituciones de educación superior (IES) la función de articular programas académicos con la demanda del sector productivo, sin que se tenga información contundente sobre los requerimientos productivos en territorios del país, especialmente en los departamentos más rezagados.

Aunque no exista suficiente información sobre los requerimientos de productividad por regiones, incluyendo información concreta por sectores y territorios de la demanda de talento humano; el documento *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país* (DNP, 2015), enuncia la necesidad de articulación de la educación media con la educación superior, y la educación media con la formación para el trabajo y el desarrollo humano, el documento especifica que la formación para el trabajo conlleva al logro de la pertinencia incidiendo en la disminución de la deserción y la calidad de los bachilleres para el mercado laboral aun cuando estos no sigan una trayectoria educativa hacia el nivel de educación superior. En este sentido se observa que el objeto de la educación media no es que los jóvenes bachilleres continúen una trayectoria educativa superior, sino que cuenten con formación para el mercado laboral, para ello el *documento base del plan de desarrollo 2014-2018*, asigna a las instituciones educativas de los distintos niveles, la tarea de implementar convenios de formación técnica a estudiantes de educación media; también se asigna una función articuladora por medio de acumulación y transferencia de créditos entre niveles educativos; estas enunciaciones se relacionan también con las reformas al sistema educativo, tales como la propuesta del consejo Privado de Competitividad (CPC) sobre el Sistema Nacional de Acumulación y Transferencia de Créditos (SNATC).

el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio del Trabajo y el Sena deberán fortalecer la articulación de la educación media con la educación superior, y de esta con la formación para el trabajo y el desarrollo humano (FTDH). Lo anterior conllevará a una mayor pertinencia de la educación media y la formación para el trabajo, lo cual repercutirá en una disminución de los niveles de deserción. Complementariamente, se convierte en un aporte a la calidad de los egresados de bachillerato y amplía sus oportunidades en el mercado laboral, incluso si no continúan en procesos de formación. Para su implementación las instituciones educativas en los distintos niveles deberán desarrollar convenios que permitan ofrecer formación técnica

a estudiantes de la media. En relación con la Formación para el Trabajo, su articulación con el Sistema deberá basarse en el sistema de acumulación y transferencia de créditos y aprendizajes. (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2015, p. 71)

Una vez más las propuestas de articulación asignan a las instituciones educativas la función de articular por medio de convenios interinstitucionales la inserción de los bachilleres al mundo del trabajo que requiera el sector productivo; que, como se ha mencionado, aun no se identifican datos tan contundentes sobre la demanda real del talento humano requerido por el sector productivo. Este lugar de enunciación, parece orientarse más a cimentar posibilidades de reformas al sistema educativo que a implementar acciones para el desarrollo humano de los jóvenes en los territorios del país.

Además de las demandas del sector productivo mencionadas en este apartado, también se identificaron enunciaciones sobre los programas en las regiones; por ejemplo, el *Plan Rural de Educación Superior. Estrategias de Fortalecimiento de Capacidades para el Desarrollo Territorial (2018)*, presenta algunos datos⁷¹ del año 2016, relativos al tipo de programas en los que se encuentran matriculados estudiantes de municipios rurales y rurales dispersos; encontrando que alrededor del 40,29% de los estudiantes están matriculados en carreras de economía, administración, contaduría y afines, seguido de un 25,28% de estudiantes matriculados en ciencias sociales y humanas; en tercer lugar en el número de matriculados, corresponde a un 18,83% de matriculados en ingenierías, arquitectura, urbanismo y afines. “Por su parte, agronomía, veterinaria y afines participa con el 4,48%, seguida de matemáticas y ciencias naturales con el 1,13% y ciencias de la salud con 0,45%” (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2018, p. 26)

Con relación a los datos presentados, el *Plan Rural de Educación (2018)*, arguye que hay una necesidad urgente de fortalecer la pertinencia de la oferta en el territorio rural, en el documento se considera necesario que los programas cambien los métodos y enfoques de enseñanza modernizando las concepciones de productividad, e intensificando el uso de maquinarias, agroquímicos y combustibles fósiles. Con estas afirmaciones, el informe atribuye responsabilidad de transformación

⁷¹ El MEN presenta los datos con base en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior SNIES 2016

productiva a la educación, al mismo tiempo que supone una capacidad adaptativa del sector educativo y de las instituciones de educación superior a los procesos productivos en las zonas rurales del país.

En términos de pertinencia de la oferta en territorio aún es prioritario fortalecer los procesos de reconocimiento de las necesidades en estos contextos, puntualmente, con relación a los programas de ciencias agrarias o ciencias agropecuarias hasta ahora implementados en América Latina, la Misión de la transformación del campo señala que se encuentra serios vacíos y carencias respecto a la interpretación de la realidad rural y la capacidad de responder a ella de manera pertinente, suficiente y adecuada (Ocampo, 2014). En ese sentido, debe ser prioritario para estos programas lograr una transformación en los métodos y enfoques de enseñanza que permita pasar de las aproximaciones tradicionales basadas en la productividad a través de la intensificación de maquinarias, agroquímicos y combustibles fósiles, a la adopción de nuevas formas de aproximación a la realidad y contextos de la problemática rural y agropecuaria del país (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2018, p. 45)

Es de resaltar que el asunto del desarrollo productivo, está inmerso en contextos específicos de cada territorio, y tiene que ver con las diferencias entre departamentos y entre municipios, así como con los recursos y las relaciones de poder ejercidas sobre la tierra en Colombia históricamente, por lo cual es irrisorio considerar que el cambio en metodologías y contenidos en programas de educación superior lograría modificar los aspectos estructurales de la productividad en el país. Para dar un ejemplo, el tercer censo nacional agropecuario realizado entre 2013 y 2014, en su entrega número décimo segunda, publicada en noviembre de 2015, recopiló información de todas las unidades productivas de la zona rural dispersa del territorio nacional, encontrando para el año 2013, 2.9 millones de unidades productivas, de las cuales 2.3 millones de unidades productivas son agropecuarias (79,8%) y el 20,2% son unidades productivas no agropecuarias. “De las Unidades de Producción No Agropecuaria – UPNA, 431,0 mil tuvieron uso habitacional durante 2014; para este mismo período, 10,1 mil tuvieron uso agroindustrial, 6,5 mil tuvieron uso industrial, 11,7 mil tuvieron uso comercial y 29,3 mil se usaron en servicios” (DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DANE, 2015, p. 3)

Los datos del censo afirman que el mayor porcentaje de Unidades Productivas no Agropecuarias (UPNA) está en los departamentos de Antioquia, Cundinamarca y

Valle del Cauca; y las de menor participación en cuanto a UPNA están en los departamentos de Casanare, Caquetá, Guaviare, Arauca, Vichada, Amazonas, Guainía Vaupés, Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. (DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DANE, 2015, p. 6) Es de resaltar que departamentos como Caquetá, Guaviare, Arauca, Vichada, Guainía y Vaupés, históricamente han sido signados por el conflicto armado y la desigualdad territorial en el país, representando un alto índice de desplazamiento forzado por causas del conflicto armado interno (número de desplazados internos) (CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA, 2015)

Departamentos como Cundinamarca y Valle del Cauca para el 2014 presentaron menor incidencia de pobreza monetaria (16,9% y 22,7% respectivamente) con relación al resto del país, para el mismo año Caquetá tenía un 39% de personas en situación de pobreza, 9,7% en situación de pobreza extrema, y con respecto a la desigualdad, el índice de Gini aumentó en 0,005 puntos. (DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DANE, 2015)

Volviendo al *Plan Rural de Educación* (2018), los enunciados asignan la tarea a las instituciones de educación superior de diseñar nuevos programas que apunten a la formación integral, entendido esto en términos de roles y responsabilidades de los futuros profesionales con relación a la solución de problemáticas rurales, productividad rural, inclusión social e inclusión económica, con innovación, todo ello en un contexto de ruralidad compleja.

En el ámbito de la formación profesional se requiere del diseño de nuevos programas que comprometan una formación más integral que promueva un desempeño profesional de mayor alcance que aporte en la solución de las problemáticas rurales, no solo en lo productivo sino, reconociendo las acciones en términos de inclusión social y económica. Profesionales que estén en capacidad de articular su desempeño con los diferentes saberes y que respondan de manera pertinente e innovadora a una ruralidad compleja que compromete: lo ambiental, la equidad de género, la producción y la productividad, la posibilidad de agregar valor, la construcción de un tejido social y que se fija como propósito central la generación de bienestar y el buen vivir para las poblaciones. (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2018, p. 49)

El Plan Rural de Educación (2018), define la pertinencia como una capacidad para responder proactivamente a las necesidades del entorno regional, en esta

definición la capacidad reposa en las instituciones de educación superior (IES) y sus programas, el objeto de tal pertinencia es la transformación del contexto en el que está inserta la IES, es decir que se atribuye la responsabilidad del cambio productivo para el desarrollo territorial a las IES.

Pertinencia, es la capacidad de la Institución de Educación Superior y sus programas para responder a necesidades del entorno en pro del desarrollo regional. Necesidades a las que la institución o el programa no responden de manera pasiva, sino proactiva. Proactividad entendida como la preocupación por transformar el contexto en que se opera, en el marco de los valores que inspiran a la institución y la definen (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2018, p. 51)

Además de la transformación del entorno que supone la implementación de acciones de educación superior en las regiones, la mayoría de los documentos sugieren en sus enunciaciones que el paso del joven por el sistema de educación redunda en su transformación personal, bajo el supuesto de que a mayor educación se generan mayores retornos económicos. Sobre el retorno económico, El documento *Momento decisivo. La educación superior en América Latina y el Caribe* de Ferreyra, Avitabile et al (2017) publicado por el Grupo Banco Mundial, supone al estudiante de pregrado como parte de un proceso productivo al cual se le antepone un conjunto de insumos con los cuales el estudiante mismo resulta siendo un producto final para el mercado laboral; en esta noción, insumos como la mala preparación de un estudiante o las políticas de acceso a la educación superior, resultan siendo un riesgo de inversión.

El resultado final obtenido por un estudiante de educación superior (por ejemplo, un trabajo, la nota promedio final o la admisión en un programa de postgrado) se deriva de la contribución de muchos insumos que incluyen su esfuerzo, su habilidad innata y su preparación académica, así como otros insumos provistos por las IES como son los profesores, los pares, los laboratorios y las instalaciones. El argumento importante es que la preparación académica y el esfuerzo individual son insumos, y las políticas que se limitan simplemente a dar acceso a la educación superior sin tener en cuenta la preparación académica de los estudiantes o sin incentivar su esfuerzo distarán mucho de generar todos sus beneficios potenciales. (...) La posibilidad de que los estudiantes no se gradúen nos lleva a otro asunto importante: la inversión en educación superior conlleva riesgos que afectan a unos estudiantes más que a otros, ya que algunos están menos preparados académicamente para la educación superior y es más probable que abandonen que otros. (FERREYRA, AVITABILE, et al., 2017 p. 4)

La perspectiva de Ferreyra, Avitabile et al (2017), desconoce el derecho universal a la educación, y configura el acceso como exclusivo para quienes hayan tenido una preparación académica de alta calidad, es decir el acceso se pone en términos de competencia entre quienes han tenido mejores oportunidades de educación inicial, básica y media frente a quienes no. Estas condiciones de competencia, niegan la obligación del Estado de generar las condiciones para reducir la desigualdad en el acceso a la educación del nivel superior. La intervención del Estado, debe incluso prever la calidad educativa en los niveles anteriores y generar las condiciones para que logren ingresar, incluso quienes no han tenido las oportunidades de formarse adecuadamente para desarrollar todo su potencial en la infancia y adolescencia, el Estado está en la obligación de generar condiciones para que el acceso sea equitativo, es decir debe generar condiciones de equidad, no solamente premiar a quienes han tenido mejores resultados, como consecuencia de unas mejores condiciones educativas frente a quienes no las tienen.

De otro lado, el estudio de Ferreyra, Avitabile et al (2017), supone que los estudiantes ingresan al nivel terciario con una inversión que esperan recuperar al graduarse (relación costo-beneficio); nuevamente, el acceso está definido en términos de mercado educativo y no del derecho universal a la educación. Los autores suponen que todos los procesos educativos deben tener gastos iniciales asumidos por los estudiantes y sus familias; distando de las enunciaciones de este documento, es necesario considerar que en condiciones de desigualdad económica, quienes no cuentan con recursos económicos propios están excluidos desde el inicio, por lo cual es necesaria la intervención del Estado para generar condiciones de equidad incluso antes de terminar el bachillerato.

Según, Ferreyra, Avitabile et al (2017)

Independientemente de sus objetivos, muchos estudiantes realizan un análisis costo-beneficio cuando deciden embarcarse en la educación superior y qué opción elegir. Si van a la universidad, deberán afrontar los costos de matrícula y otros gastos como los relativos a los libros y el transporte, y recibirán un salario de graduado universitario una vez se gradúen. Si no van a la universidad, probablemente recibirán un salario de graduado de secundaria. (FERREYRA, AVITABILE, et al., 2017 p. 4)

En la lógica del mercado educativo propuesta por Ferreyra, Avitabile et al (2017), a mayor nivel educativo, mayor salario; en el caso de las políticas de acceso a la educación superior se ha promovido el acceso a las carreras técnicas y tecnológicas, que tienen rangos de salario menores a las de los profesionales, también hay que considerar en ese caso las desigualdades entre territorios en términos de absorción laboral e ingresos percibidos, en los territorios con recursos limitados las oportunidades son menores que en los territorios prósperos.

Como se presentó en la tabla 6, los salarios entre regiones pueden ser muy dispares. Un ejemplo ilustrativo sobre el costo-beneficio de estudiantes de escasos recursos, lo presenta el documento *Evaluación institucional y de resultados del programa CERES*, en el cual se concluyó que el salario promedio para los 755 egresados de los CERES evaluados, era de \$1,227,602 pesos colombianos en 2013, esta cifra es 7.6% inferior al promedio de los graduados de sus IES (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN Y ECONOMETRÍA CONSULTORES, 2014, p. 106).

Al observar este promedio de salario de los egresados de los CERES, con relación a los datos del 2010 presentados en la tabla 6 con fuente en el Observatorio Laboral para la Educación, se puede decir que el incremento en los ingresos es poco y se sigue manteniendo desigualdad entre los territorios; en 2010 el salario promedio de todos los departamentos (excluyendo a la capital) era de \$832.835, para el año 2010 el salario más bajo era de \$773.482 (San Andrés y Providencia) y el más alto de \$1.902.877 (Antioquia) mientras que en Bogotá capital de Colombia, en 2010 el salario promedio de los egresados de educación superior era de \$1.969.499.

Otro dato que permite contrastar la desigualdad regional en el ingreso de los graduados de educación superior, es el de salario mínimo. En el 2010 el salario mínimo legal en Colombia equivalía a \$515.000 y en 2013 era de \$589.500; así, los graduados de los CERES lograban un salario promedio de aproximadamente 2,8 salarios mínimos en 2013, y para el caso de los graduados que trabajasen en San Andrés y Providencia durante el 2010 lograban un salario promedio de

aproximadamente 1,5 salarios mínimos, frente a graduados que trabajasen en la capital, quienes lograban en el mismo año un salario promedio equivalente a 3,8 salarios mínimos.

Sería necesario que se hicieran mediciones más específicas en Colombia, sobre el retorno económico real para los graduados de cada uno de los niveles educativos, con el fin de determinar el grado de costo – beneficio de los jóvenes que logran ingresar a la educación superior en Colombia.

Otra de las aristas de la enunciación de la pertinencia como parte de la configuración del problema público, se la movilización de oferta y demanda. El informe de competitividad 2014-2015 (CPC, 2015), define la formación pertinente como aquella que logra “reducir al máximo los descalces entre oferta y demanda en el mercado laboral y aportar a la sofisticación y diversificación de la producción” (CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD, 2015, p. 30), para los empresarios que forman parte de la comisión privada de competitividad, la pertinencia tiene que ver con la respuesta de la formación a los requerimientos del sector productivo, señalan que esto debe ser en términos cualitativos y cuantitativos del capital humano, de manera que se pueda incrementar la empleabilidad de los egresados. (CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD, 2015, p. 30)

Las enunciaciones del CPC (2015), vuelven a cargar al sector educativo de la responsabilidad de incrementar la empleabilidad, y comportarse de manera adaptativa a los requerimientos de los empresarios. Es de anotar, que, en la dinámica sectorial, por definición, el sector educativo no tiene control sobre los proyectos productivos empresariales de las regiones, ni puede maniobrar las políticas económicas del país; en consecuencia, lo que este lugar de enunciación vislumbra es una negación de responsabilidad del sector productivo sobre el desempleo estructural en Colombia, que alude como causa primaria la falta de pertinencia educativa que no provee al mercado laboral la fuerza de trabajo que el sector requiere, cuestión retórica, pues como se ha venido mencionando no se conoce claramente cuáles son los requerimientos de competitividad y productividad, los estudios son escasos y como lo señalan Solano Benavides y Alendete-Brochero(2020) existen fallas en la medición

de competitividad y productividad en Colombia, y se ha verificado que los indicadores del CPC han recibido críticas sobre la cantidad de variables que utilizan para sus análisis, porque esta medición conduce a problemas de excesiva prescripción de políticas y a la pérdida de coherencia entre el marco teórico y el conjunto de variables escogidas, (SOLANO-BENAVIDES e ALANDETE-BROCHERO, 2020)

Además, los indicadores de competitividad de la CEPAL y del CPC de los departamentos colombianos no tienen cambios sustanciales, por lo que las posiciones de los departamentos se mantienen igual. Es por ello que departamentos de la región Orinoquía/Amazonía, que tienen indicadores bajos, no alcanzarán a los departamentos que tienen los primeros puestos, como Bogotá, Antioquia, Santander y Caldas, por contar (los últimos) con mayores indicadores [...] En tal sentido, al evaluar las teorías que sustentan estos indicadores de competitividad se observa que solo miden a los departamentos de manera generalizada, con sus ventajas de aglomeración, y no estudian las características heterogéneas de cada región (NAVA, CERNAS e BECERRIL, 2017; RAMÍREZ e DE AGUAS, 2015; APUD SOLANO BENAVIDES e ALANDETE-BROCHERO, 2020).

Es de anotar que, solamente entre 2016 y 2018 se empezaron a elaborar en Colombia los catálogos de cualificaciones, que representan un primer acercamiento al diagnóstico de necesidades de talento humano en los diferentes sectores productivos y que debe ser parte de la gestión de cada sector, por cuanto es un proceso que hace parte de la gestión de cada empresa: conocer que personal necesita para desarrollar su actividad económica.

Además de cargar de responsabilidad al sector educativo sobre la empleabilidad en Colombia, en el Informe Nacional de Competitividad 2017-2018 (CPC, 2018), presentan un elemento de requerimiento para configurar el problema público: aumentar cobertura en educación terciaria, que la educación terciaria forme en competencias genéricas y específicas, y mejoras paulatinas en la calidad.

Los aumentos en cobertura y las mejoras paulatinas en calidad deben ir de la mano con criterios de pertinencia, de manera que el sector productivo logre incorporar el talento que requiere para acrecentar sus niveles de productividad y competitividad. En Colombia, el 50 % de los empresarios reporta dificultades para llenar sus vacantes debido, entre otras cosas, a la ausencia de competencias genéricas y específicas de los aspirantes y a la falta de experiencia (CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD, 2018, p. 41)

Otra de las recomendaciones en el informe del CPC (2018) es “Acción regulatoria. Condicionar la financiación estatal para los estudiantes”; citando el estudio de Ferreyra, Avitabile et al, publicado por el Grupo Banco Mundial, el CPC afirma que “la financiación a la demanda debería estar sujeta a criterios relacionados con los ingresos y el desempeño académico de los estudiantes” (CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD , 2018, p. 49).

La postura del CPC, es que la deserción de los estudiantes en los programas técnicos y tecnológicos del SENA, se presenta como una decisión de los estudiantes debido a incentivos tales como la gratuidad, en la postura del CPC la gratuidad no se concibe como un deber del Estado Social de Derecho sino como un incentivo de la oferta educativa, que afecta la competencia del mercado educativo; en la visión del CPC(2018), la gratuidad es interpretada como competencia desigual, en tanto hay instituciones con mayor eficiencia que el SENA, pero no pueden competir en el mercado educativa debido a que hay ofertas gratuitas como las del SENA, en esa misma postura, suponen que la poca eficiencia del SENA sí debería ser gratuita en regiones donde no hay oferta educativa y directamente o a través de terceros; esta postura evidencia una tendencia de oferta de servicios que agudiza las condiciones de desigualdad territorial que son persistentes e históricas.

Los enunciados de la CPC (2018) develan: el SENA no es eficiente ni pertinente, genera problemas para la competencia con otras instituciones que no son gratuitas y prestan servicios más eficientes y con mayor calidad, los servicios gratuitos del SENA deben prestarse en regiones donde no hay oferta educativa. Adicionalmente, esta postura demanda una distribución de jóvenes entre las instituciones (en términos de mercado sería una segmentación de clientes), donde los que no tienen acceso, asistan al SENA de manera gratuita y se deje a las instituciones privadas aquel grupo de jóvenes donde hay mayor oferta privada y no gratuita.

la condición de gratuidad puede afectar la competencia con otras instituciones que presenten igual o mayor eficiencia, calidad y pertinencia que el SENA, pero que no pueden competirle en esta condición. Solo para aquellos lugares de la geografía nacional donde no hay oferta educativa que se preste de manera sistemática, el SENA debería prestar su servicio de forma gratuita, bien sea directamente o a través de terceros. (CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD, 2018, p. 49)

Con respecto al ajuste intersectorial entre el sector educativo y el sector productivo, el CPC (2018) en su *Informe Nacional de Competitividad 2017-2018*, propone hacer reformas al Servicio Nacional de Aprendizaje SENA. Esta entidad, fue creada para la cualificación de los trabajadores colombianos (formación para el trabajo) y su propósito general es la incorporación de la población en actividades productivas. El SENA es un establecimiento público del orden nacional, con autonomía administrativa, adscrito al Ministerio del Trabajo; sus fuentes de financiamiento son recursos de la nación y aportes parafiscales, los cuales son contribuciones de carácter obligatorio⁷². Entre las funciones del SENA está también la de ser una agencia pública de empleo (CONGRESO DE COLOMBIA, 2004, 2015).

El CPC en su postura, ve como problemático que la entidad pública opere en el marco de políticas sociales, y considera que debería responder prioritariamente a las necesidades de las empresas y del sector productivo; adicionalmente configuran la deserción como una decisión de los jóvenes ocasionada por los incentivos que se les brindan; también enuncia que existe una fragmentación de la educación postsecundaria que está en detrimento de la productividad y competitividad de las empresas.

Durante los últimos años, la entidad se ha ido transformando en un actor cada vez más relevante del sistema educativo, pues ha incrementado considerablemente su matrícula, [...]el SENA no se limita a la formación en educación superior y para el trabajo, sino que profundiza su relacionamiento con la educación media a través de programas que articulan su oferta con este nivel educativo.[...] El SENA se ha convertido en el transcurso de los años en una entidad cada vez más importante para el sistema educativo del país, tanto en lo que respecta a educación superior como en lo relativo a formación para el trabajo y articulación con la educación media.[...] No obstante, la entidad tiene fallas que le impiden cumplir a cabalidad con su misión. En primer lugar, el SENA se ha convertido con el paso del tiempo en un brazo de la política social de los Gobiernos; es decir, su trabajo no se circunscribe a cumplir una función netamente enfocada al aumento de la productividad y competitividad de las empresas, a través de la formación de capital humano, sino que también responde a criterios de política social. Esto se refleja en las características de algunas de sus iniciativas, como Atención en Frontera, Fondo Emprender y Compromiso con la Paz, entre otras, en

⁷² El SENA es financiado con los aportes parafiscales que realizan las empresas obligadas a pagar este concepto por cada empleado con el que cuente. El porcentaje del aporte es equivalente al 2% de la nómina de la empresa y en el cálculo se excluye el auxilio de transporte.

donde se privilegia ese componente social por encima del productivo. En otros casos, ni siquiera es posible diferenciar entre ambos, como sucede, por ejemplo, con los programas Jóvenes Rurales Emprendedores y Población Vulnerable. Así mismo, la formación que allí se imparte no responde a las exigencias crecientes de eficiencia, calidad y pertinencia que demanda la economía. Esto es producto de los incentivos que existen para que los estudiantes decidan desertar de los programas, la falta de marcos normativos que exijan unos estándares mínimos de calidad y la escasa articulación de la entidad con el sector empresarial, entre otros factores. (CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD , 2018, p. 47)

Sobre las reformas al SENA, el CPC (2018) hace varias recomendaciones, entre las que se relacionan con el referencial de ajuste intersectorial, se identifica: “Acción pública. Focalizar las actuaciones del SENA”, esta recomendación del CPC, supone que los recursos públicos de la entidad (presupuesto general de la nación y parafiscales obligatorios), se focalicen en favorecer al sector productivo, que en Colombia está representado principalmente en empresas de carácter privado, pues el Estado colombiano tiene escasas empresas públicas.

Las actividades que lleve a cabo el SENA se deben restringir a cumplir con la misión que le fue encomendada. [...] Adicionarle al SENA otras labores diferentes a la formación de capital humano no solo lo distrae de lo que debiera ser su actividad principal, sino que implica la utilización de recursos que podrían enfocarse mejor con un criterio de cierre de brechas⁷³ (CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD , 2018, p. 48)

Esta demanda del CPC (2018) al gobierno nacional, supone que los recursos públicos (presupuesto general de la nación, aportes parafiscales) se inviertan en beneficio de los empresarios, atendiendo sus demandas de talento humano, entre lo cual el CPC(2018) no encuentra como relevante la inclusión social para el desarrollo productivo del país, toda vez que no considera a las poblaciones vulnerables como parte del sistema productivo, no identifica relación alguna entre la política social y la productividad económica, y arguye que la deserción de los jóvenes en el sistema educativo es una decisión provocada por incentivos de la política social.

En el siguiente Informe Nacional de Competitividad 2019-2020 (CPC; 2020), se sigue manteniendo la postura del CPC en la que se atribuyen responsabilidades de

⁷³ En el requerimiento del CPC(2018) el cierre de brechas, no se refiere a la desigualdad social, sino a la diferencia entre requerimientos de talento humano del sector productivo y el talento humano disponible para el sector productivo.

productividad al sector educativo, enuncian que los avances en educación en Colombia no han sido suficientes para ser determinantes en la productividad del país.

Pasando a las reformas educativas, como otro lugar de enunciación en la configuración del problema público encuadrada en la pertinencia, el Informe de Gestión 2014-2018 del Ministerio de Educación Nacional (2018), reporta el interés de hacerlas con el fin de generar un Sistema Nacional de Acumulación y Transferencia de Créditos (SNATC), esta propuesta se había formulado ya en el Acuerdo por lo Superior 2034(2014). El Ministerio de Educación en su informe, define que el SNATC es un conjunto de políticas educativas, lineamientos e instrumentos, que tienen el objetivo de generar movilidad de personas en el sistema educativo, se enuncia que el propósito de este SNATC es facilitar la “homologación de títulos y certificaciones, al interior y exterior del sistema educativo colombiano, garantizando la equivalencia académica en términos de resultados de aprendizaje” (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2018, p. 184)

En el informe nacional de competitividad 2017-2018 publicado por el CPC (2018), una recomendación relacionada con la enunciación del MEN (2018), es “Acción pública. Avanzar en la integración del SENA con el Sistema Nacional de Educación Terciaria”, en esta recomendación, el CPC hace el requerimiento al Gobierno Nacional para que agilice la implementación del Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET), dentro de dicho requerimiento se incluye que el SENA adopte catálogos de cualificaciones para definir la oferta de formación para el trabajo con base en estos, el CPC(2018) en esta recomendación también presenta el requerimiento en el cual el SENA pase a depender del Ministerio de Educación Nacional, de modo que sea factible avanzar hacia el SNET.

Otra de las recomendaciones del CPC (2018), es “Acción regulatoria. Condicionar el acceso del financiamiento”; la propuesta directa del CPC (2018) aquí, es reformar el mecanismo de transferencia de recursos que se hace al SENA, condicionando el financiamiento al desempeño en términos de deserción, valor agregado de los programas, vinculación laboral de sus egresados y articulación con el sector productivo. Es decir que el CPC (2018) demanda reformas sujetas a las dinámicas del mercado laboral, de adoptarse este tipo de medidas puede

desencadenar en menor financiación para el SENA porque en Colombia para el año 2018 “la tasa de desempleo en el total nacional fue 9,7%, presentando un aumento de 0,3 puntos porcentuales al compararlo con 2017 (9,4%)” (DANE, 2019, p. 3)

Otras de las recomendaciones del Informe Nacional de Competitividad 2019-2020 (CPC; 2020), se relacionan con atribuir a las IES la responsabilidad de hacer seguimiento y acompañamiento a estudiantes en riesgo de desertar; se sigue insistiendo las reformas al sistema de educación superior pública. Una de las recomendaciones en este informe es desarrollar una estrategia integral para atender a los jóvenes en riesgo de deserción en la educación superior. Aunque los estudiantes en riesgo de deserción, pueden presentar dificultades derivadas de la formación desde la educación básica y media, el énfasis de la recomendación del CPC(2020) está dada en dos sentidos, por un lado, atribuir a las IES la responsabilidad de crear programas de tutorías académicas y nivelación, y de otro lado que en los últimos años de educación media las instituciones educativas realicen actividades de orientación socio-ocupacional y orientación sobre los créditos educativos. De otro lado, el requerimiento del CPC (2020) es agilizar esquemas de transferencia entre programas. Esta recomendación también enuncia que la política educativa incluya políticas crediticias más flexibles no solamente para estudiantes sino para egresados, proponen que se diversifiquen las fuentes de recursos para los créditos y se mejoren los mecanismos de focalización de créditos.

En el *Informe Nacional de Competitividad 2019-2020* (CPC; 2020), el CPC propone reforma al esquema de financiación de la educación superior pública, su requerimiento es en términos de implantar un “modelo para la asignación de los recursos que no solo tenga en cuenta criterios de sostenibilidad financiera, sino que incluya consideraciones de eficiencia, calidad y pertinencia, de tal forma que se incentive la mejora sistemática de los resultados de las IES” (CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD, 2020, p. 190) Adicionalmente, el CPC(2020) recomienda que se mida la eficiencia del gasto, según la capacidad de las IES para garantizar permanencia y graduación, y que la medición de la eficiencia se haga en términos de la oferta de programas pertinente a las necesidades del sector productivo

es necesario que este nuevo esquema mida la eficiencia del gasto a partir de la capacidad de las IES para garantizar la permanencia y graduación de los estudiantes, así como de ofrecer una formación pertinente a las necesidades del sector productivo. (CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD, 2020, p. 190)

De ejecutarse medidas de condicionamiento de la financiación relacionadas con la pertinencia que reclama el CPC, es altamente probable que la trayectoria de las políticas educativas tiendan a una mayor y acelerada desfinanciación de la educación pública, toda vez que la pertinencia que demandan las empresas que hacen parte del CPC al Estado colombiano, no son del control del sector educativo, ni hacen parte de su naturaleza sectorial; asuntos como el desempleo estructural, la flexibilidad laboral, la desigualdad territorial, entre otros aspectos demandados al sector educación, corresponden a problemas públicos estructurales que requieren ser intervenidos por medio de políticas económicas y productivas, que competen mayormente a otros sectores.

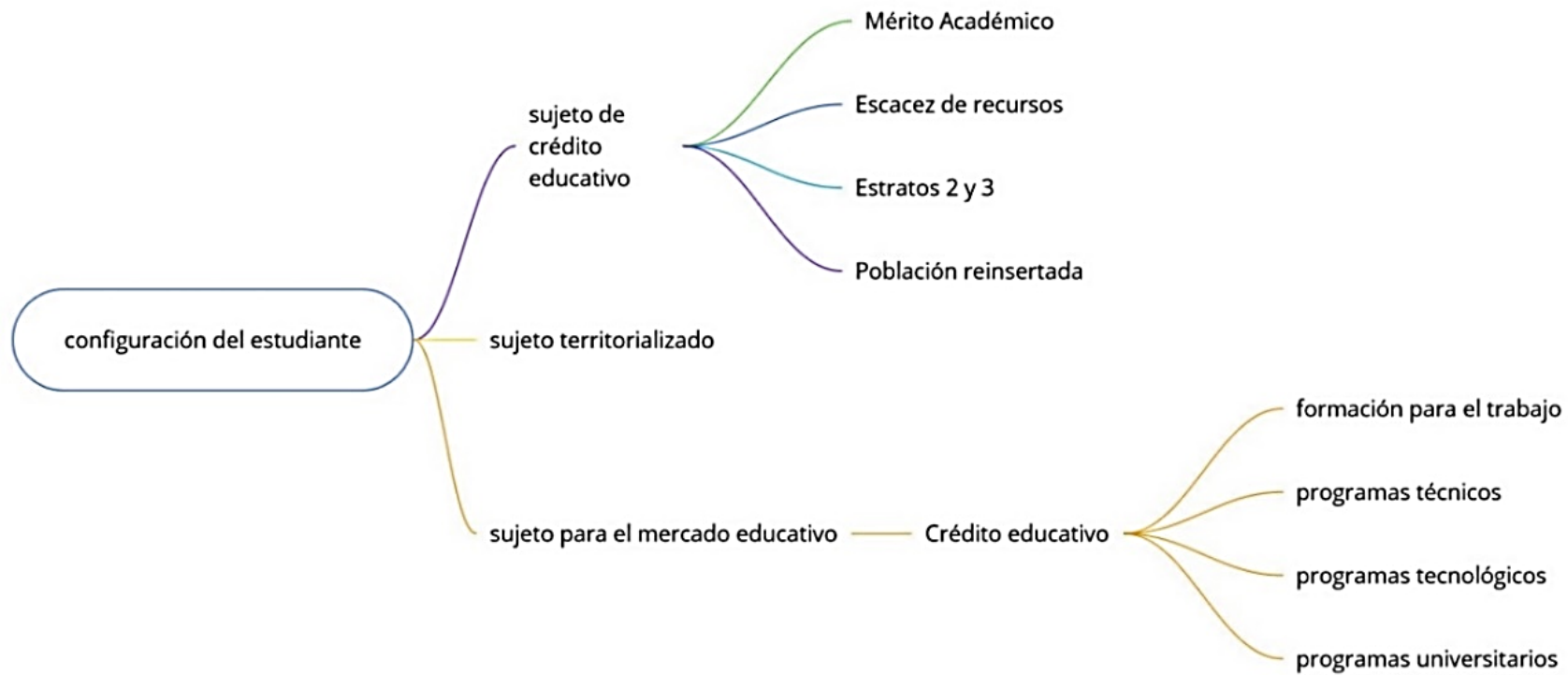
Como se pudo observar a través de los distintos lugares de enunciación, el problema público configurado como falta de pertinencia educativa se encuentra asociado a:

- La búsqueda de ajustes intersectoriales en los que se cargue de responsabilidad al sector educación, sobre asuntos como el desempleo, el desarrollo productivo de las regiones, la transformación del contexto competitivo y productivo de las regiones
- La procura de ajustes intersectoriales que propendan por que la educación superior sea un asunto de mercado
- Propuestas de ajustes y reformas del sistema educativo que tienden al financiamiento condicionado de la educación pública, sujeto a dinámicas del mercado que tienden a la desfinanciación.
- Acciones que promuevan el crédito educativo
- Flexibilización de la educación tendientes a que las IES se adapten al mercado educativo
- Segmentación de la oferta educativa y segmentación de clientes, incrementando la desigualdad territorial

4.2.1.4. 2.1.1.4. Configuración del estudiante y Crédito Educativo

Los enunciados sobre oferta educativa, presentes en la mayoría de documentos, configuran a los estudiantes en términos de población susceptible del otorgamiento de créditos educativos a través del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), en algunos casos se enuncia que es población que se destaca por su mérito académico (MEN, 2018, p. 171) y en otras enunciaciones se alude a población en condición de vulnerabilidad social y económica. En general el problema público en relación con la configuración del estudiante tiene lugar de enunciación en los documentos revisados para el periodo 2014-2018, como sujeto de crédito, territorializado y clasificado por grupos para un mercado educativo que oferta servicios por niveles. (ver mapa 4)

Mapa 6 Trayectoria del problema público: configuración del estudiante



miro

Fuente: Elaboración propia con base en redes de códigos y redes de citas procesados en esta investigación

En torno a la diferenciación de población, para las poblaciones rurales, el documento de evaluación de los Centros Regionales de Educación Superior CERES (2014), deja entre ver una caracterización del tipo de población que ingresa a los programas de educación terciaria, encontrando que para el año 2013, de los 35 CERES evaluados, el 71% pertenecían al estrato socio-económico 1 y 2; el 43% es mayor de 30 años; se trata de población que en su mayoría tienen personas a cargo, y alrededor del 47% vive en zona rural (rural intermedio, rural, rural disperso).

Respecto a la población en condición de vulnerabilidad social y económica, subyace la idea de escasez de recurso económico como una condición problemática para aumentar el número de matrícula, con lo cual emerge también el crédito como una orientación para atender dicho problema. Para el ICETEX, por ejemplo, las características demográficas constituyen información que ayuda a justificar la oferta crediticia, especialmente por estratos socio-económicos, y por grupos catalogados como población en condiciones de vulnerabilidad.

Las características de las poblaciones, se han usado como enunciaciones que justifiquen la implementación de programas técnicos y tecnológicos, y la oferta de créditos educativos en los territorios. Por ejemplo, en el Plan estratégico 2016-2020 del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior-ICETEX(2016), con fundamento en la caracterización poblacional, configura a la población como sujeto de crédito para el periodo 2016-2020, un aspecto enunciado en el marco de la agenda de gobierno, es la planeación con base en las condiciones de *postconflicto*, donde entran como clientes del crédito educativo el conjunto de población desmovilizada; también con fundamento en la proyección de un número de población con bajos niveles educativos se enuncia la oportunidad de emitir créditos en el nicho de formación para el trabajo; de otro lado, arguyendo a las tendencias macroeconómicas, el ICETEX prevé tanto la deserción como la potencialidad de captación de clientes de estrato socioeconómico 2 y 3; otro elemento a considerar en la justificación del ICETEX para ofertar el crédito educativo es considerar la tendencia de discriminación de género.

Algunas tendencias y posibles efectos sociales, demográficos, económicos y políticos que deben tenerse en cuenta como retos para ICETEX a futuro en el marco de su planeación estratégica por los posibles impactos en su política de financiamiento. Incluye los principales hallazgos, conclusiones y retos en los siguientes frentes:
[...]

Crecimiento y Cambio de la Pirámide Poblacional en Colombia frente a otros países y sus posibles efectos para ICETEX: combinando la pirámide poblacional con el nivel de educación de 1980 a 2040 se puede ver como aumenta la proporción de la demanda de educación terciaria en adelante y de acuerdo a rezagos de años anteriores (en Colombia existirán al 2040 población importante que seguirá teniendo solo primaria y secundaria) con lo cual es clave tener en cuenta la importante demanda de educación para el trabajo (Oportunidad).

El reto de cobertura de educación del postconflicto para ICETEX: entre 20.000 a 30.000 desmovilizados* generaría acuerdo con las Farc, con lo cual ICETEX tiene importante reto después del posconflicto ya que adicional a la demanda actual, la educación y la financiación del posconflicto cumplirán un rol fundamental para la reinserción a la vida civil de los desmovilizados.

[...]

Las tendencias macroeconómicas de algunas variables pueden afectar los ingresos de ICETEX y la volatilidad /deserción de los beneficiarios: la baja de precios de petróleo de 2014/2015 afectará el presupuesto general de la nación 2016 bajando en 3,7% y podría afectar el crecimiento del PIB llegando a niveles entre 1% y 3,4%. Adicionalmente la Tasa de cambio podría llegar a niveles de 3.300 pesos /dólar y el IPC a 7% en el peor de los casos teniendo posibles efectos en deserción de estudiantes para ICETEX

[...]

Las tendencias de los créditos en general en Colombia: las tendencias de los créditos en Colombia a 2015 reafirma la necesidad y búsqueda de créditos especialmente por los estratos 2 y 3 para la generación de ingresos y educación en pro de una mejor situación económica futura.

La tendencia social de la discriminación laboral de género y dignificación del trabajo: en el país sigue la tendencia social de discriminación laboral por género que se da a nivel salarial, empleo, ocupacional y en el acceso a la educación formal, esto implica un reto de equidad para ICETEX. (ICETEX-MEN, 2016, p. 20-23)

Las enunciaciones del ICETEX, presentan la intencionalidad de segmentación de clientes y del mercado educativo que se aumentan con respecto a los ya existentes, esto en una proyección para el periodo 2016-2020, en la cual se van configurando sujetos de crédito educativo adicionales: desmovilizados del conflicto armado y aumento de clientes de estrato socioeconómico dos y tres; con respecto al mercado educativo se aumentaría el segmento de clientes para créditos en formación para el trabajo, bajo el supuesto que persista un gran número de población que no alcance satisfactoriamente la educación media.

Como se mencionó al inicio de este apartado, otra de las configuraciones es la del mérito, sobre este asunto, el documento de Ferreyra, Avitabile et al (2017) publicado por el Grupo Banco Mundial, señala las habilidades y preparación académica constituyen un insumo para los resultados en educación superior, y enuncia que aquellos de ingresos económicos bajos son estudiantes de habilidad baja, y en consecuencia los resultados de los sistemas educativos en América Latina y el Caribe se corresponde con el hecho de haber absorbido esta población. Los autores dicen que un gran número de estudiantes con escasa preparación académica inciden en el deterioro de los resultados, por lo cual los sistemas educativos deben considerar que hay un deterioro de los insumos; lo que devela esta enunciación frente a la configuración del problema público es una orientación a los sistemas educativos de la región a absorber solamente a estudiantes que tengan el mérito para alcanzar los resultados que los sistemas educativos quieren obtener. Aunque señalan los autores que los estudiantes que reciben calidad educativa baja en los niveles de primaria y secundaria, las enunciaciones no se encaminan a incidir en el mejoramiento de estos niveles, sino que a que los sistemas educativos solamente absorban insumos que permitan alcanzar resultados, es decir estudiantes que tengan mérito, que, según la correlación hecha por los autores, no son los estudiantes que provienen de familias con bajos ingresos.

Un insumo crucial para la educación superior (y para la educación en general) es la habilidad de los estudiantes. En este informe definimos la habilidad de los estudiantes de manera amplia, pues incluye no sólo el talento innato sino también el nivel de preparación académica para la educación superior (medida según el desempeño en la educación secundaria o según los exámenes de acceso a la educación superior). De acuerdo con esta definición, un estudiante de “habilidad baja” podría tener talento innato, pero también una preparación insuficiente para la universidad por haber recibido una educación primaria y secundaria de baja calidad.

Dado que la correlación entre el ingreso de las familias y la habilidad de los estudiantes es positiva, los estudiantes de ingresos bajos son, en promedio, estudiantes de habilidad baja. Por tanto, los sistemas educativos de América Latina y el Caribe han absorbido un gran número de estudiantes con escasa preparación académica para el trabajo que conlleva la educación superior, y cualquier conclusión relativa al deterioro de los resultados debería tener en cuenta este “deterioro de los insumos. (FERREYRA, AVITABILE, et al., 2017 p. 16)

Sobre las características de las poblaciones, fue posible observar que en el 2018 hay orientación hacia la implementación de programas técnicos y tecnológicos particularmente para poblaciones de estratos socioeconómicos bajos o catalogadas como vulnerables, esto se encuentra asociado a la búsqueda de ajustes entre niveles del sistema educativo, suscitados en enunciaciones como la pertinencia y las propuestas de generar un sistema nacional de acumulación y transferencia de créditos; con relación a ello el *Plan Rural de Educación Superior. Estrategias de Fortalecimiento de Capacidades para el Desarrollo Territorial*(2018) tiene como lugar de enunciación *la posibilidad*, es decir, en los enunciados se configura al estudiante como público que percibirá beneficios con las acciones de articulación.

La articulación se convierte en una estrategia que facilita el acceso de jóvenes de grados Décimo (10) y Undécimo (11) de la educación media a programas de educación superior por ciclos propedéuticos, ya sea en nivel Técnico profesional o Técnico laboral, y sin requerir del título de bachiller; en efecto, los estudiantes que aún no han obtenido su título de bachiller y están cursando un programa de nivel Técnico, son reconocidos por la institución de educación superior como estudiantes en articulación, lo cual podría fortalecer el ejercicio reconociendo los elementos definidos en el Marco Nacional de Cualificaciones.” (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2018, p. 54)

Se observa que hay un énfasis en la adquisición de beneficios sin la necesidad de obtener un título de bachiller (educación media/educación secundaria), lo cual se asemeja las enunciaciones del ICETEX(2016), en las cuales se prevé la existencia de clientes que no logran culminar el nivel de educación básica o media, y a los que es posible ofertar créditos para la formación para el trabajo; también se observa una relación con los requerimientos de pertinencia hechos por el CPC en donde se enuncia el requerimiento de formación en los niveles técnico y tecnológico. Los beneficios enunciados en el Plan Rural de Educación superior (2018), enuncia entre las ventajas y beneficios de la articulación, lo siguiente:

- Posibilidad de acceder a educación superior (en programas de nivel Técnico profesional o Técnico laboral) desde la media (10^o y 11^o).
- Oferta de programas de educación superior en nivel Técnico con enfoque hacia las competencias laborales y productivas, pero con un mayor énfasis hacia las competencias personales y para la vida.
- Posibilidad de acceder a un programa de educación superior (en articulación) sin requerir los resultados de las pruebas Saber 11 para su ingreso; este es un requisito para finalizar su proceso formativo y

para optar por el título de Técnico laboral o profesional, pero no se exige mientras se categorice como estudiante en articulación.

- Disminución en los índices de deserción en los grados Noveno (9), Décimo (10) y Undécimo (11) (grados con alta deserción, especialmente en colegios de estratos bajos). [...]

- Los programas en articulación facilitan el acceso de jóvenes a la educación superior, sin que deban competir con otros jóvenes (con mayores posibilidades en términos de calidad académica o recursos financieros), como sí sucede con el acceso a los programas tradicionales de las universidades.

- Se tienen evidencias que los jóvenes que cursan programas en articulación obtienen mejores puntajes en pruebas saber 11 que aquellos que no se integran a estos programas.

- Se facilita el tránsito de los jóvenes entre el colegio y las IES (se logra una mayor adaptación).

- En general, los programas en articulación son diseñados y financiados por alianzas (IES + Sector Productivo + Estado), sin costo para los estudiantes o con costos acordes a sus posibilidades.

- Posibilidad de estudiar en sus localidades de origen o territorios sin que tengan que desplazarse hasta la ciudad capital (no incurrir en costos de transporte y manutención).

Posibilidad de ingresar al mercado laboral a temprana edad (18 a 19 años) como Técnico laboral o Técnico profesional.

- Facilidad para transitar de nivel técnico en articulación a nivel complementario o nivel tecnológico en la IES o universidad. Posibilidad de continuar en niveles complementarios incluyendo niveles de posgrado.

- Posibilidad de insertarse a iniciativas o proyectos de emprendimiento.” (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2018, p. 55-56)

La clasificación *estudiante en articulación*, consiste en una clasificación de público para los programas de formación para el trabajo, programas técnicos y tecnológicos; desincentiva la aspiración al acceso a programas universitarios al eliminar el requisito de resultados de la prueba saber -qué si constituye requisito de ingreso a las IES con programas universitarios-, al mismo tiempo que incentiva la implementación del Sistema Nacional de Acumulación y Transferencia de Créditos (SNATC).

De otro lado, aunque para la asignación de financiación a estudiantes en programas como Ser Pilo Paga o Mejores Bachilleres, el MEN discursa el incentivo a la educación por mérito; de otro lado las enunciaciones incentivan la no competencia en el caso de los jóvenes rurales; es decir, que la clasificación de población para ingresar a la educación terciaria presenta una diferenciación según el tipo de joven configurado: de un lado los jóvenes con mérito, desde las enunciaciones del MEN

recibirían la “oportunidad” de acceder a programas de educación superior universitaria con el supuesto de un mejor retorno económico, mientras los jóvenes de las zonas rurales recibirían la “oportunidad” en los programas de formación para el trabajo y de vincularse laboralmente a temprana edad, quedándose en sus territorios, sin requerir los resultados de las pruebas Saber 11 para el ingreso, sin aspiración de competir con otros jóvenes (con mayores posibilidades en términos de calidad académica o recursos financieros).

Se puede observar que este lugar de enunciación constituye una visión de diferenciación negativa en la cual, el tipo de servicio educativo se da según el tipo de población configurado, formulando una distribución diferenciada de servicios en el mercado educativo, que profundiza el rezago de los jóvenes en los territorios en los que la población es históricamente vulnerable, en un contexto de desigualdades estructurales.

4.2.1.5. *Financiación de la educación superior*

El derecho a la educación implica, como lo señalan diferentes instrumentos de derechos humanos y el sistema de indicadores de las 4A, a) garantizar materialmente disponibilidad de oferta educativa gratuita con idoneidad de talento humano, infraestructura, dotación y calidad (asequibilidad); b) es necesario que todas las personas puedan acceder a la educación sin discriminación alguna (accesibilidad); c) se requiere que los contenidos sean de calidad, adaptados al contexto y consecuentes con la promoción y garantía de los derechos humanos (aceptabilidad); y d) es necesario que la educación se ajuste a las necesidades, intereses y capacidades de los estudiantes (adaptabilidad). Indudablemente cada uno de estos aspectos requiere financiación.

En los diferentes documentos se ha podido identificar que, en la configuración del problema público, varias enunciaciones constituyen requerimientos del sector privado al Estado sobre financiación condicionada de la educación superior pública, esto se evidencia especialmente en los documentos emitidos por el Consejo Privado de Competitividad (informes nacionales de competitividad publicados entre 2011 y 2020) y el documento *Momento decisivo La educación superior en América Latina y*

el Caribe (2017) publicado por el Grupo Banco Mundial. En los documentos, también son visibles otras enunciaciones en las cuales se privilegia la transferencia de recursos públicos a iniciativas o a instituciones privadas. Es así como en el análisis del problema público, se han encontrado lugares de enunciación divergentes frente a la financiación de la educación superior, por un lado, condicionamiento para la financiación de IES públicas y de otro lado apertura al financiamiento del ICETEX para aumentar crédito educativo incluso por medio de préstamo solicitado al Banco Mundial, es de anotar que el crédito educativo es destinado principalmente a IES privadas; también se ha dado apertura para el financiamiento de iniciativas mixtas de poco o nulo impacto, como es el de la estrategia de los CERES.

Un actor importante en la configuración del problema público asociado a la financiación de la educación superior en Colombia es la Asociación Colombiana de Universidades ASCUN. En el 2018 ASCUN publicó el documento *Financiamiento de la sostenibilidad de la educación superior diez propuestas para la construcción de una política orientada a aumentar el acceso al conocimiento, la ciencia, la cultura y la tecnología*, con el objetivo de presentar propuestas a los candidatos a la presidencia de la república y al gobierno nacional, sobre la sostenibilidad financiera de la educación superior en Colombia, estas propuestas tuvieron fundamento en el análisis que ASCUN encargó a la firma Ideas & Conceptos. La propuesta de ASCUN enuncia la pretensión de contribuir con:

aumentar los recursos destinados a las IES y a subsidios para estudiantes meritorios de escasos recursos, mejorar la equidad de oportunidades entre estudiantes de distintas condiciones socioeconómicas, hacer más transparente el proceso de financiación y más clara la relación entre las necesidades y las fuentes de recursos, cerrar las brechas existentes entre las IES de las grandes ciudades y las IES que prestan servicios en las regiones, incentivar la participación de la empresa privada en la financiación de la educación superior, y finalmente a inducir una asignación más eficiente de los recursos por parte del gobierno nacional y de las IES individualmente consideradas (ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE UNIVERSIDADES ASCUN, 2018, p. 6)

Para ASCUN, el modelo de financiación de la educación superior en Colombia es inestable, complejo y poco eficiente; la inestabilidad es atribuida por ASCUN a la dependencia del presupuesto nacional o de presupuestos territoriales, que fluctúan

con las coyunturas fiscales así como por aspectos de la dinámica legislativa, afirma el documento de ASCUN (2018) que “la inestabilidad del sistema también es generada por iniciativas parlamentarias o por el mismo gobierno con la complicidad del congreso, cuando se expiden leyes transitorias (o que llegan forzosamente a serlo) que destinan recursos a la educación superior por períodos cortos” (ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE UNIVERSIDADES ASCUN, 2018, p. 19). De otro lado la complejidad, esta enunciada como la carencia de un único ente rector y la falta de una política unificada que evite que el gran número de mecanismos y entidades tengan reglas distintas por entidad y por mecanismo, para la financiación. La falta de eficiencia, es enunciada en el documento de ASCUN (2018) relacionada con la falta de información sobre los recursos y la duplicidad de esfuerzos entre las instituciones, empresas privadas y agencias de cooperación:

Como lo denuncia el CESU, la falta de información consolidada sobre los montos de recursos y la forma como se asignan propicia la duplicación de esfuerzos, no solo de entidades estatales, sino de instituciones o empresas privadas y agencias de cooperación, entre otras. Ello hace que se pierda eficiencia en la asignación de los recursos. (ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE UNIVERSIDADES ASCUN, 2018, p. 21)

Otro actor relevante es el Sistema Universitario Estatal SUE, conformado por las 32 IES estatales del país; el SUE publicó el documento financiación y sostenibilidad de las universidades públicas colombianas, en diciembre de 2018. Entre las enunciaciones relevantes del SUE en este documento, está que, a pesar de haberse hecho aportes importantes en la ampliación de cobertura y los esfuerzos para el mejoramiento de la calidad, gran parte de la ejecución de sus recursos para cumplir con su misión, son recursos propios; adicionalmente se observa una relación inversa entre el número de estudiantes que aumentan la cobertura, con relación a los ingresos que se obtienen de la Nación:

Al revisar cómo ha sido el comportamiento de las transferencias de la Nación para las Universidades Estatales en comparación con el aumento de cobertura estudiantil, se encuentra que mientras los estudiantes de pregrado matriculados en las 32 Universidades pasaron de ser 159.218 en el año 1993 a 576.393 en el año 2017, el aporte anual del Estado promedio por estudiante pasó de \$12.223.434 a \$5.150.866 en el mismo período, lo que significa una disminución importante en el aporte per cápita.

La disminución en el aporte per cápita del Gobierno Nacional a las Universidades Públicas ha implicado por parte de las instituciones, la implementación de estrategias de optimización y medidas de racionalización de los recursos para hacer frente a las exigencias del sector. Entre ellas se encuentra el congelamiento de sus plantas y el crecimiento en el número de funcionarios contratados bajo la modalidad de ocasionales y hora cátedra (SISTEMA UNIVERSITARIO ESTATAL SUE, 2018)

Como se puede observar, en las anteriores enunciaciones el problema público se asocia a un modelo de financiación de la educación superior en Colombia inestable, complejo y poco eficiente; al desequilibrio entre aumento de cobertura y mejoramiento de calidad, autofinanciación de las IES públicas y disminución en la asignación de recursos de la nación para el Sistema de Universidades Estatales; aumento del crédito educativo con destino a matrículas en programas principalmente de IES privadas; y financiación de iniciativas mixtas de poco o ningún impacto. A continuación, se presentan algunos lugares de enunciación que configuran el problema público.

Con la Constitución Política de 1991(CP) y la ley 30 de 1992 las universidades quedaron definidas como entes con autonomía académica, administrativa y financiera, que tienen personería jurídica y patrimonio independiente; es decir que tienen funciones y facultades para elaborar y administrar presupuesto; en ese mismo marco jurídico (Ley 30 de 1992 y CP de 1991), la transferencias de recursos a estos entes autónomos tomaron la forma de transferencias de ley:

Lo anterior ha sido ratificado en comunicaciones de la Dirección General de Presupuesto al SUE, en la que plantean que “al financiamiento de las universidades públicas nacionales, departamentales y municipales concurre la nación mediante los aportes a los que obliga la ley, y los aportes de las entidades territoriales y los recursos propios, lo cual quiere decir que la Nación no financia los costos de funcionamiento de las universidades públicas. Tales aportes de la Nación se apropian en forma global en el presupuesto anual del Ministerio de Educación Nacional, tanto en funcionamiento como en inversión, tal como lo señala la sentencia C-220 de 1997, y son las mismas universidades las que elaboran sus presupuestos y los distribuyen de acuerdo con sus necesidades, al tiempo que sus respectivos consejos superiores, máximos órganos de gobierno, son los facultados para su aprobación, teniendo en cuenta los estatutos de cada ente universitario y sus propias necesidades de gasto.

En efecto, la Autonomía fue conferida a las Universidades mediante el artículo 69 de la Constitución Política de 1991, cualidad que ha sido parte de la “Universidad” desde sus orígenes en los siglos XIII y XIV en razón a que sus funciones están directamente relacionadas con la creación, transmisión y difusión de conocimiento y cultura, enmarcadas

en la Docencia, Investigación y Extensión, y se realizan con independencia de los mandatos de la sociedad y del Estado, aunque responden a las necesidades de estos dos actores (SISTEMA UNIVERSITARIO ESTATAL SUE, 2018, p. 45-46)

En el *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un Nuevo País 2014-2018* se confirma que la ejecución del Plan Plurianual de Inversiones (PPI) depende de la disponibilidad de las fuentes de financiación y de la generación de ingresos de la nación, definido legalmente cada año para el periodo presidencial (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2015, p. 986)

La condición de autonomía universitaria ha tenido implicaciones importantes en el financiamiento de la educación pública, y ha suscitado requerimientos al Estado como primer garante material del derecho a la educación. El documento *Financiamiento de la sostenibilidad de la educación superior diez propuestas para la construcción de una política orientada a aumentar el acceso al conocimiento, la ciencia, la cultura y la tecnología*, publicado por ASCUN (2018) y elaborado por la firma ideas y conceptos, señala que hay numerosos estudios que indican la “necesidad de aumentar los recursos destinados a financiar la educación superior”. (ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE UNIVERSIDADES ASCUN, 2018)

Este documento técnico, describe las fuentes de recursos tanto de IES públicas como de las IES privadas; para el caso de las IES públicas los recursos proceden de presupuesto del gobierno nacional por medio de transferencias canalizadas a través del Ministerio de Educación Nacional MEN y destinado a inversión y funcionamiento (incluyen subsidio a la matrícula), una segunda fuente son los fondos concursables, otra fuente de recursos proviene de las entidades territoriales y son aplicables solo a algunas IES, algunas IES públicas perciben recursos de las estampillas provenientes de los territorios, y desde el 2013 otra fuente de ingresos es la]Estampilla Universidad Nacional y otras Universidades, la cual se obtiene mediante el pago hacen los contratistas de servicios del Estado (ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE UNIVERSIDADES ASCUN, 2018, p. 12)

El *Acuerdo por lo Superior 2034* (CESU, 2014), enuncia la necesidad de establecer un nuevo modelo de financiación del sistema de educación superior que responda a varias características:

a. Progresividad: los agentes con mayor capacidad de pago aportan más, tanto en términos absolutos como relativos. Las personas con menor capacidad de pago son en este sentido acceden a los beneficios sin necesidad de cubrir el costo total focalizado y establecido.

b. Permanencia: los recursos dirigidos a la financiación superior no deben depender del ciclo político, ni económico; debe ser una política de Estado.

c. Creciente: debido a la expansión de la educación superior a poblaciones y regiones tradicionalmente excluidas, el financiamiento de este tipo de educación debe ser creciente en el tiempo, en términos reales.

d. Costos compartidos: la sociedad como un todo debe contribuir al financiamiento de la educación superior.

e. Heterogeneidad: tener en cuenta las diferencias institucionales, regionales y de contexto al interior del sistema y asignar recursos que consideren los distintos escenarios misionales y de capacidad de las instituciones de educación superior.

f. Coherencia con las metas de desarrollo: la financiación debe construirse de forma consistente con las metas nacionales y sectoriales de desarrollo de mediano y corto plazo.

g. Cobertura, permanencia, calidad, pertinencia y desempeño institucional: generar los incentivos adecuados para el mejoramiento continuo de la calidad, la pertinencia y el desempeño institucional.

h. Transparencia: los criterios y las reglas de asignación de los recursos públicos deberían ser enteramente transparentes y disponibles públicamente en cualquier momento.

i. Rendición de cuentas responsable y adecuada: las instituciones de educación superior que reciben subsidios del Estado tienen que rendir cuentas por el buen uso de los recursos públicos a través de auditorías independientes.

j. Garantizar y velar por la autonomía de las IES: la capacidad de decisión, y de fijarse sus propios objetivos, debe ser coherente con la forma en que se financian. (CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR CESU, 2014, p. 143-144)

El criterio de progresividad en el nuevo modelo de financiación propuesto, enuncia el problema público en términos de necesidad de focalización para costear gastos educativos, asignando a cada individuo el ingreso a la educación superior según el atributo capacidad de pago.

La enunciación sobre pertinencia pone el problema público desde los fallos del actuar gubernamental, la enunciación devela que los cambios de gobierno alteran la política educativa; adicionalmente se enuncia como problemático para la financiación de la educación superior los ciclos económicos, el lugar de enunciación es que la política educativa se configure en política de Estado, no de gobierno.

Lo creciente, tiene lugar de enunciación en la necesidad de expansión territorial, a medida que pasa el tiempo. El lugar de enunciación del problema público como costos compartidos, supone que los costos de la educación superior deben ser acarreados por la sociedad en general y no como una responsabilidad de financiación exclusiva del Estado.

El carácter de heterogeneidad, denota la configuración del problema público a partir de la diferenciación territorial e institucional; el lugar de enunciación consiste en definir cada territorio y cada IES como diferente, por lo tanto, la asignación de recursos debe ser diferenciada. La coherencia con las metas de desarrollo, encuadran la financiación en un margen de metas nacionales y sectoriales de desarrollo de mediano y corto plazo; en ese lugar de enunciación, puede observarse una tensión con relación al criterio de permanencia, toda vez que las metas de mediano y corto plazo están definidas en los planes de gobierno y los planes sectoriales y decenales que, generalmente priorizan recursos y metas bajo criterios de articulación con las metas del plan de desarrollo en periodos de cuatro años de gobierno. La financiación se enuncia como incentivo según la obtención de resultados de cobertura, calidad, pertinencia y desempeño institucional de las IES.

La rendición de cuentas y la transparencia son condiciones que tienen un soporte legal en Colombia, sin embargo, la enunciación pone de manifiesto el requerimiento de la realización de auditorías independientes y disponibilidad abierta y pública de la información, lo cual de algún modo configura el problema público con características como baja o poca transparencia y falta de objetividad en la rendición de cuentas.

Un requerimiento que trasciende en el documento es la enunciación sobre la autonomía de las IES, y denota una tensión entre la exigencia de cumplimiento de metas desde el Ministerio de Educación y la planeación indicativa del sector, del gobierno nacional, e incluso de los gobiernos territoriales con relación a la financiación.

Además de las anteriores características propuestas para un nuevo modelo de financiación, el documento enuncia que la asignación de los recursos públicos para las IES públicas se realice según criterios técnicos como eficiencia y desempeño académico–administrativo, en ese caso el Acuerdo por lo superior 2034 (CESU, 2014) asigna a las IES, la función de rediseñar los sistemas de costos, la estructura financiera y los sistemas de información de las IES; también se asigna a las entidades territoriales la función de comprometer la transferencia de recursos a las IES públicas de su jurisdicción o adscritas a esta, pero también le asigna responsabilidad de proveer recursos a entidades como el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior ICETEX, el Fondo de Desarrollo de Educación Superior FODESEP u otras que cumplan con funciones similares (CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR CESU, 2014, p. 143-144); la enunciación asigna una responsabilidad a las entidades territoriales para que incluyan presupuesto en los planes de desarrollo locales, para cumplir el objeto misional de la educación terciaria.

Con relación a la financiación de las universidades públicas, el Sistema Universitario Estatal SUE (2018), afirma que la partida que destina el Ministerio de Educación Nacional bajo la cuenta Educación Superior ha disminuido considerablemente entre 2003 y 2016 pasando del 58% al 37% (SISTEMA UNIVERSITARIO ESTATAL SUE, 2018, p. 47), menciona además que hay factores que alteran el valor del dinero que deben considerarse como factor relevante en la financiación:

En el artículo 86 de la Ley 30 se establece la transferencia de los recursos a las Universidades con el incremento del IPC como se ha discutido hasta ahora. El cálculo de los aportes ha correspondido a lo establecido en la ley. Sin embargo, el momento del desembolso usualmente se desplaza en el tiempo. Con relación a lo anterior, existen factores que no se han tratado ampliamente y que alteran el valor del dinero.

Los desembolsos obedecen a un Programa anual de caja que divide estas transferencias en quinceavas, y en efecto, el valor de los recursos girados en los meses de octubre o de diciembre no es igual al entregado en los primeros meses del año, siendo las Instituciones las que han debido asumir en la vigencia corriente, los sobrecostos por inflación. De igual forma sucede con los demás recursos que se transfieren a las Universidades como es el caso del Artículo 87, recursos de Inversión, descuento por votaciones, y si es del caso

ajustes por IPC, entre otros. (SISTEMA UNIVERSITARIO ESTATAL SUE, 2018, p. 47)

En la siguiente tabla se evidencia que el incremento en los gastos de funcionamiento y de personal de las Universidades Estatales es superior al IPC, aunque se observe el incremento tal y como se establece en la normatividad nacional, se trata simplemente de una medida de actualización en pesos constantes para mantener el valor del dinero según el costo de vida o según la inflación, tal y como lo señala el SUE (2018), en ese incremento anual hecho desde la década del noventa, no se toman en cuenta cambios en las IES, ni cambios del servicio educativo, tales como aumento de estudiantes, aumento de programas, requerimientos de calidad, aumento de planta docente y administrativa, investigación, avance tecnológico, avance de las ciencias, etcétera. Adicionalmente, gran parte de la ejecución de los recursos de universidades estatales tiene fuente en recursos propios, por ejemplo, para el año 2013 el 41% del total de la ejecución se hizo con recursos propios, en el 2014 los recursos propios equivalían al 40% de su ejecución anual, en 2015 fueron del 42%, en 2016 y 2017 el 43%; es de anotar que estos recursos no se consideran como ingresos fijos.

Tabla 14 Ingresos y ejecución de gastos de las universidades públicas entre 2013 y 2017

	Vigencias				
	2013	2014	2015	2016	2017
Ejecución de gastos de funcionamiento de universidades públicas	\$ 3.878.004	\$ 4.115.015	\$ 4.390.697	\$ 4.778.405	\$ 5.208.400
Ejecución de gastos de funcionamiento de universidades públicas incluyendo gastos de operación comercial	\$ 4.731.944	\$ 5.103.477	\$ 5.451.480	\$ 6.071.573	\$ 6.559.106
Ejecución anual de gastos de personal	\$ 2.519.824	\$ 2.704.421	\$ 2.923.595	\$ 3.224.497	\$ 3.550.668
Otros gastos (inversión, operación comercial, servicio a la deuda)	\$ 1.695.271	sin dato	\$ 1.934.823	\$ 2.187.933	\$ 2.359.352
Ingresos universidades públicas por concepto de transferencias nación (32 universidades)	\$ 2.837.265	\$ 3.184.794	\$ 3.255.137	\$ 3.428.012	\$ 3.801.136
Ingresos universidades públicas por concepto de transferencias de entidades territoriales (16 universidades de Departamentos, Distrito o Municipios)	\$ 311.275	\$ 335.926	\$ 419.469	\$ 439.616	\$ 444.825
Ingresos Universidades Públicas por estampilla Universidad Nacional y demás Universidades Públicas de Colombia	No aplica	No aplica	\$ 49.441	\$ 45.500	\$ 77.037
Ingresos universidades públicas por estampillas institucionales (25 universidades por gestión territorial)	\$ 216.046	\$ 256.817	\$ 308.014	\$ 306.533	\$ 326.025
Ingresos por concepto de matrícula en programas de pregrado de las universidades públicas	\$ 616.928	\$ 647.288	\$ 714.825	\$ 758.715	\$ 846.627
Ingresos por concepto de matrícula en programas de posgrado de las Universidades Públicas	\$ 138.115	\$ 153.441	\$ 170.598	\$ 235.506	\$ 259.818

	Vigencias				
Total de recursos propios de las universidades públicas	\$ 2.299.227	\$ 2.554.604	\$ 2.868.953	\$ 3.158.147	\$ 3.516.527
Total de ejecución de ingresos	\$ 5.663.814	\$ 6.331.736	\$ 6.901.015	\$ 7.377.809	\$ 8.165.549
	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	promedio
% incremento anual en ejecución gastos de funcionamiento	6,11%	6,70%	8,83%	9,00%	7,66%
% incremento en ejecución gastos de funcionamiento (no incluye operación comercial)	7,85%	6,82%	11,37%	8,03%	8,52%
Incremento anual en los gastos de personal	7,33%	8,10%	10,29%	10,12%	8,96%
Participación Ingresos Nación sobre Total Ingresos Universidades Públicas	50%	50%	47%	47%	47%
Participación Entidades Territoriales sobre Total Ingresos Universidades Públicas	5%	5%	6%	6%	5%
Participación Recursos Propios sobre Total Ingresos Universidades Públicas	44%	44%	47%	48%	48%
IPC de la vigencia anterior	1,94%	3,66%	6,77%	5,75%	4,53%

Fuente: Sistema Universitario Estatal (2018), con base en los datos reportados por las universidades estatales a la Comisión Técnica de Vicerrectores Administrativos y Financieros SUE.

Nota: Los datos sobre recursos se reportan en millones de pesos

De otro lado, el informe de gestión del Ministerio de Educación Nacional MEN vigencia 2017, señala que en la distribución del presupuesto de inversión entre las principales líneas estratégicas se asignó al ICETEX un total de \$1,257 billones; y sumados recursos de Ley 30 de 1992, estampilla y recursos CREE se hicieron aportes a las Instituciones de Educación Superior Públicas por \$286,7 mil millones de pesos (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2018, p. 302)

De acuerdo con el Sistema Universitario Estatal (2018), aunque el Gasto Público en Educación Superior ha aumentado pasando de 2,21 billones en el año 2002 a 8,9 billones en el año 2016, las transferencias de la Nación a las Universidades Públicas, decreció pasando del 55,7% a 37% en el mismo período. (SISTEMA UNIVERSITARIO ESTATAL SUE, 2018, p. 90)

En el caso de las IES privadas, el documento de ASCUN describe que los recursos públicos se reciben de fondos concursables del Ministerio de Educación Nacional MEN y de Colciencias, de subsidios en la tasa de interés de créditos de FINDETER (tasa compensada del MEN) y los subsidios en créditos y becas nacionales y territoriales. Explica además que las matrículas y las amortizaciones de los créditos que pagan las familias hacen parte de los recursos privados que reciben tanto las IES públicas como las IES privadas; otra fuente de recursos privados son las donaciones y los fondos de cooperación internacional. (ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE UNIVERSIDADES ASCUN, 2018, p. 13-14)

Como se señaló en párrafos anteriores, en Colombia la financiación de la oferta de educación superior está definida en la ley 30 de 1992; el artículo 86 señala que el gobierno nacional hace transferencias para funcionamiento y para inversión, el valor aumenta los aportes a las universidades estatales en un porcentaje no inferior al 30% del aumento del PIB; en el año 2003 la Ley 812 de 2003 dispuso que la asignación debe hacerse bajo un modelo de indicadores de gestión diseñado para el Sistema de Universidades Estatales (SUE); con estas disposiciones legales, la financiación de las universidades estatales está condicionada por indicadores de desempeño en términos de eficiencia.

La financiación a la demanda está definida en términos de créditos educativos, títulos de ahorro educativo (TAE en unidades de matrícula constante) emitidos por ICETEX, fondos asignados por el gobierno nacional al ICETEX y fondos de administración; varias universidades privadas y entidades financieras tienen también créditos directos.

El Acuerdo por los Superior 2034, enuncia que el fortalecimiento de financiación a la demanda y a la oferta de la educación superior se ha logrado con el mejoramiento de los créditos ICETEX, y la inyección de recursos de inversión y funcionamiento de las IES, lo cual permite aumentar la cobertura. (CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR CESU, 2014, p. 48) Respecto al gasto público para educación superior, el mismo documento enuncia:

En 2013, el gasto del sector público en educación superior rondó los \$5.6 billones, equivalente al 0.82% del PIB, mientras que en 2007 esta cifra había sido de 0.57%.

Del total de los \$25 billones que fueron apropiados en el presupuesto del Ministerio de Educación Nacional en 2013, \$3,3 billones fueron destinados a la educación superior. Los 3,3 billones se repartieron entre las universidades oficiales (75,8%), las instituciones de educación superior que son establecimientos públicos (15,2%), ICETEX (7,6%), recursos para inversión (1,1%) y otras transferencias de Ley (0,2%) (CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR CESU, 2014, pág. 85).

Según el *Acuerdo por lo Superior* publicado por el CESU (2014) entre 2007 y 2012 hubo disminución en el índice de costos en todas las IES; señalan que el porcentaje de variación anual muestra una tendencia a la baja, pero es un dato que pasa desapercibido en el documento por considerar que la baja no es representativa, sin embargo, el documento hace énfasis en la inversión privada como elemento representativo en el aumento de cobertura:

Desde el 2007 hasta el 2012 se presenta una disminución en el índice de costos en todas las IES; el porcentaje de variación anual muestra una tendencia a la baja, en un rango estrecho. Las diferencias en el índice para los diferentes tipos de instituciones tampoco presentan una variación que amerite señalarse. El gasto privado tiene una proporción significativa de la inversión total en educación superior. Está representado principalmente en los recursos de las IES privadas, las matrículas que pagan los estudiantes y sus familias y la inversión de las empresas privadas en educación. (CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR CESU, 2014, p. 87)

El *Acuerdo por lo superior 2034* (CESU, 2014) señala que, en el esquema mixto de financiamiento de la educación superior en Colombia, la financiación de la demanda tiene como estrategia principal el crédito educativo. En la misma línea de enunciación, el Ministerio de Educación Nacional enuncia incentivos para el sector privado vía reforma tributaria. El Informe de Gestión 2014-2018 MEN, afirma que, durante el 2016, la reforma tributaria de 2016 generó incentivos al sector privado para financiar programas de becas para educación superior (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2018, p. 230); así mismo, el documento afirma que para el año 2017 los recursos asignados al MEN durante el primer semestre con fuente en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), fue de \$1,3 billones, entre los cuales alrededor de \$653.403 millones se encaminaron a presupuesto de inversión al ICETEX para subsidiar la tasa de crédito, a la incorporación de recursos de cofinanciación de infraestructura y a programas de educación rural, incluyéndose allí el programa de alimentación escolar PAE (dirigido a básica y media).

En contraste con lo anterior y con los datos reportados por el CESU(2014) en el *Acuerdo por lo Superior 2034*; el Sistema Universitario Estatal(2018) señala que la reforma tributaria de 2016 (Ley 1819/2016, art.184), estableció que del recaudo del IVA, el 40% de medio punto se destinaría a la financiación de la Educación Superior Pública, calculando que por este concepto se transferirían recursos a las IES Públicas de \$500.000 millones, para atender sus necesidades de funcionamiento y las brechas de calidad; así mismo en la vigencia 2017 se logró el recaudo de \$465.000 millones de pesos de lo cual el MEN otorgó solamente \$186.000 millones a las IES públicas y los \$279.000 millones restantes se destinaron al ICETEX. De acuerdo con el SUE (2018), dicha distribución se repitió para la vigencia 2018, con una transferencia de recursos a las Universidades de sólo el 36,2% del recaudo (SISTEMA UNIVERSITARIO ESTATAL, 2018, p. 93) los datos del SUE dejan ver que gran parte de los recursos de la educación superior se está destinando a crédito educativo y becas del ICETEX, que como se mencionó antes en esta investigación, son recursos que se desembolsan principalmente en programas de IES privadas. Según el SUE (2018):

El porcentaje y los recursos destinados a las IES Públicas continuó disminuyendo y para el 2018 sólo se destinaron \$100.000 millones a las Universidades Públicas (12,7%) y \$685.000 millones al ICETEX, es decir, que casi un 90% de los recursos gestionados para Educación Superior Pública, fueron destinados a programas de becas y créditos educativos. (SISTEMA UNIVERSITARIO ESTATAL, 2018, p. 93-94)

Desde el año 2007 el Conpes 3496, autorizó la contratación de crédito público con la Banca Multilateral hasta por US\$ 500 millones, para financiar el programa Acceso con Calidad a la Educación Superior en Colombia del ICETEX, el documento Conpes señala que bajo el componente de fortalecimiento institucional, los recursos se destinarían a financiar estudios técnicos relacionados con opciones de expansión de las fuentes de financiamiento del ICETEX, entre ello, la financiación de un estudio sobre la creación del Fondo ABI (Amigos Beneficiarios del ICETEX), consistente en recolectar donaciones de prestatarios antiguos del ICETEX para colocación de nuevos créditos; otra de las propuestas fue asociarse con el sector privado en programas de responsabilidad social, de manera que se proveyeran descuentos o subsidios a los prestatarios, y la tercera propuesta fue crear cuentas de ahorro familiares para inversión en educación superior. (CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, 2013, p. 20)

Para el 2014, *El Acuerdo por lo superior 2034* (CESU, 2014), en sus enunciaciones sobre estrategias de regionalización asigna a las gobernaciones y alcaldías, así como a las IES la función de definir iniciativas de educación terciaria en las regiones, generando un requerimiento a las entidades territoriales de financiar los programas de educación superior para la pertinencia educativa, asignando partidas específicas para la sostenibilidad de los fondos de financiación administrados por el ICETEX

Regionalización [...]

51. Proponer la sub regionalización y la territorialización como un eje central del sistema. Las gobernaciones y las alcaldías deben participar, junto con las IES, en la definición de iniciativas regionales concertadas con los demás actores del territorio a fin de fortalecer sus capacidades.

52. Lograr que los gobiernos regionales y locales participen directamente en la financiación de programas de educación superior pertinentes. Los rubros presupuestales de estas entidades deberían incorporar partidas para constituir y sostener fondos de financiación, en convenio con el ICETEX, para los programas específicos que se encuentren alineados con las prioridades derivadas del punto anterior.” (CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR CESU, 2014, p. 136)

Con relación a los fondos de financiación, el documento *Financiación de la educación superior a través del ICETEX: estimación de necesidades de recursos a futuro y propuestas de mecanismos de fondeo*, elaborado por publicado por Salazar, Mesa y Corres (2016) y publicado por Fedesarrollo, enuncia algunos obstáculos que restringen el mecanismo de fondeo y lo limitan para expandir y aumentar la cobertura de créditos educativos.

el ICETEX encuentra obstáculos para expandir su actividad y aumentar su cobertura, principalmente por restricciones de fondeo [...]:

i. Hay una alta dependencia del ICETEX de los recursos del presupuesto nacional, la cual ha venido aumentando en los últimos años por cambios introducidos a las políticas de créditos. Esta dependencia evidencia riesgos en el escenario macroeconómico actual en el que el gobierno se encuentra ejecutando un proceso de ajuste fiscal.

ii. Iniciativas pasadas de captar ahorro a través de la emisión de títulos (TAE) no resultaron exitosas.

iii. A pesar de algunos intentos pasados, el sector financiero privado no parece estar interesado en apalancar los recursos del ICETEX. No obstante, pareciera que no se han utilizado todos los mecanismos para ampliar la acción del ICETEX involucrando recursos privados, simulando la estrategia de otros países, que no siempre, es necesario decirlo, han tenido el éxito esperado” (SALAZAR, MESA e CORREA 2016, p. 7)

De otro lado, por más que se inyecten recursos de las entidades territoriales para el ICETEX vía fondeo con la obligación legal de las entidades territoriales de asignar partidas o poner programas propios en administración del ICETEX, no se garantiza acceso en condiciones de igualdad en las regiones. Tal y como se ha venido mencionando, los Centros Regionales de Educación Superior CERES, se conformaron como una estrategia iniciada en el año 2003 que constituye alianzas público-privadas; durante el 2012, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial, realizaron una Evaluación de la Política Nacional de Educación Superior en Colombia, encontrando que,

Los distintos centros visitados son bastante pequeños, con pocos recursos y potencialmente ineficientes. Por otra parte, una de las preocupaciones es que los centros estaban utilizando tecnología obsoleta para la enseñanza. Dado que los estudiantes pagan matrículas significativas (ya sea con un préstamo del ICETEX o con la

financiación del gobierno local), los centros no están ofreciendo una buena relación calidad-precio. (BANCO MUNDIAL ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS OCDE, 2012, p. 163)

La evaluación realizada en el año 2014 a 35 CERES por economías consultores y el Departamento Nacional de Planeación, encontró que los CERES resultan siendo deficitarios, el estudio arguye que los recursos de matrícula no permiten cubrir los costos de inversión por lo cual se requiere apoyo económico de las administraciones locales y de los recursos del departamento por medio de las gobernaciones. (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2015, p. 64); esa evaluación señala adicionalmente que los programas en los CERES requieren del uso de laboratorios y material de laboratorio, que según la evaluación adelantada por economías consultores (2014) es un costo que “puede resultar imposible de asumir por los CERES. Este tipo de programas exigiría entonces un esfuerzo adicional de terceros para garantizar dichos insumos.” (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2015, p. 64-65), la evaluación pudo constatar que varios gobiernos locales a nivel municipal han incluido en sus Planes de Desarrollo Municipales, recursos para el financiamiento de los CERES.

Los representantes de la Alcaldía o de la Gobernación entrevistados en el 74% de los casos manifestaron que se incluye el programa CERES en el plan de desarrollo, 46% que se incluye en algún plan sectorial y 60% que se ha expedido un acto administrativo para financiar la educación superior a través del CERES (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN Y ECONOMETRÍA CONSULTORES, 2014, p. 24)

También hubo inversión del nivel nacional en la iniciativa mixta, el site del Ministerio de Educación Nacional MEN señala que hasta el año 2017 este ministerio, había invertido “\$22.066 millones para la adecuación de la infraestructura tecnológica y montaje inicial de los Centros Regionales de Educación Superior” (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2017); para ese mismo año, algunos de los aliados privados, según el site del MEN eran 143 Organizaciones del sector productivo, entre las cuales están Cerromatoso S.A, Asocaña, Ecofibras Ltda, Chevron Texaco, Federación Nacional de Cafeteros, Cámaras de Comercio, Cooperativas De Caficultores, Acopi, Multinacional Drummond, Cementos Argos, Fenalco, Federaciones y Comités de Ganaderos, Asociaciones y Cooperativas de Productores

y Comerciantes, Serviarroz Ltda, Fedearroz, Unipalma, Copalma, Frupalma, Asocarbon, Coolechera, Drypers Andina S.A, Prosilac, Proriente S.A, Promigas, Calzado Bucaramanga. Para ese año la estrategia tenía la participación de participación de 79 Secretarías de Educación y 133 alcaldías, y el SENA hacía parte de 38 alianzas CERES. (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2017).

En las alianzas público-privadas como los CERES, participaron IES privadas, sin embargo en el Sistema Nacional de Información de la educación Superior SNIES, no es posible identificar cuáles son las instituciones que conforman las alianzas CERES, tampoco se encontró información detallada sobre los programas que se ofertan desde dicha estrategia; sobre la falta de información, en la tesis de maestría de González Ardila titulado *Los CERES en la política de cobertura, de la educación superior colombiana* (2016), se reporta que

No existe una denominación diferenciada dentro del Sistema de Nacional de Información de la Educación Superior - SNIES, que identifique como tal a los estudiantes matriculados en los Centros Regionales de Educación Superior - Ceres, y a aquellos pertenecientes a las sedes centrales de las Universidades, en razón a que el código SNIES del programa es identificado con la misma especificación numérica, aspecto que no permite establecer con claridad si el estudiante pertenece a un Ceres, o en su defecto hace parte de una sede tradicional de la Universidad, hecho que se debe ver reflejado y diferenciado, teniendo como referente importante, que las condiciones de infraestructura física, laboratorios, bibliotecas, equipamiento de cómputo, acceso, no son las mismas. (GONZÁLEZ ARDILA, 2016, p. 6)

De otro lado, el estudio de González Ardila, señala que los programas de Educación Superior (Técnico Profesional, Tecnológico, Universitario) ofertados en los CERES, no cuentan en su totalidad con su Registro Calificado propio, a pesar de ser requisito del Ministerio de Educación Nacional para operación y funcionamiento; el estudio de González Ardila pudo establecer que, “un buen número de ellos, funciona con el mismo código SNIES, que ostentan en la actualidad los programas académicos en las sedes principales de las Universidades” (GONZÁLEZ ARDILA, 2016, p. 125)

Las enunciaciones anteriores permiten inferir que en los CERES existe una inversión del sector educación, en la cual se transfieren recursos públicos a iniciativas de las que hace parte el sector privado, y en donde los servicios de educación terciaria son de calidad deficiente, y se prestan en condiciones de desigualdad para los

estudiantes, porque no cuentan con la misma disponibilidad de infraestructura y dotación, que la de las IES y programas con los que se ha registrado el servicio (código SNIES).

El problema público enunciado en la evaluación de política hecha por OCDE y Banco Mundial (2012) está asociado a una relación negativa entre la calidad del servicio de los CERES y el precio de la matrícula pagada por los estudiantes, mientras que para la evaluación hecha por Econometría Consultores y el Departamento Nacional de Planeación (2014), el problema es enunciado como falta de financiación asociada a un bajo valor de la matrícula.

Para el año 2018, se enuncian otros elementos relacionados con la financiación en los territorios; las Alianzas Rurales de Educación y Desarrollo ARED aparecen como estrategias del Ministerio de Educación Nacional, finalizando el segundo mandato de Juan Manuel Santos, enmarcadas en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET, a su vez reglamentados por el Decreto 893 de 2017, las ARED son enunciadas como estrategias para promover el desarrollo rural y la construcción de paz, con el objetivo de ampliar la cobertura en zonas rurales y generar mecanismos de financiación para que la población rural ingrese a la educación terciaria.

En el 2018, el *Plan Rural de Educación Superior. Estrategias de Fortalecimiento de Capacidades para el Desarrollo Territorial*, publicado por el Ministerio de Educación Nacional, enuncia las Alianzas Rurales de Educación y Desarrollo ARED, como alianzas entre gobiernos departamentales y universidades, con el objeto de crear y fortalecer capacidades de las comunidades rurales; en dicha estrategia se plantea que las alianzas desarrollen acciones como:

- proyectos para el diseño e implementación de centros de ciencia articulados a universidades
- diseño e implementación de bibliotecas al servicio de la educación media y superior rural
- Construcción de colegios rurales en los cuales se pueden adelantar procesos de articulación entre las IES y la educación media
- Implementación de programas de internacionalización, que permite que jóvenes campesinos mejoren sus niveles de inglés, y además profundicen en el conocimiento sobre las problemáticas de la agroindustria.

- Mejoramiento de vías e infraestructura que favorezca los procesos de educación superior rural.
- Creación de centros de investigación, innovación y/o emprendimiento (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2018, p. 89)

Las alianzas público -privadas ARED, se corresponden con las enunciaciones en las que la financiación de la educación superior es responsabilidad de la sociedad, y con aquellas enunciaciones referidas a la pertinencia educativa; pero, se relacionan más con la necesidad de financiación de las universidades públicas por medio de proyectos de extensión, estos elementos se podrán analizar más detalladamente en el capítulo de referencial de configuración de intervención del problema público, donde se ilustran algunos ejemplos de implementación de proyectos ARED en el marco de la regionalización.

En general, la configuración del problema público en el lugar de enunciación financiación, se asocia con:

- La existencia de condicionamiento para la financiación de IES públicas
- La apertura al financiamiento del ICETEX para aumentar crédito educativo
- El financiamiento de iniciativas mixtas de poco o nulo impacto
- El modelo de financiación de la educación superior en Colombia inestable, complejo y poco eficiente
- La relación inversa entre el número de estudiantes que aumentan la cobertura, con relación a los ingresos que se obtienen de la Nación
- Desequilibrio entre aumento de cobertura y mejoramiento de calidad en las IES públicas, su autofinanciación y la disminución en la asignación de recursos de la nación para el Sistema de Universidades Estatales
- Aumento del crédito educativo con destino a matriculas en programas principalmente de IES privadas
- Necesidad de focalización para costear gastos educativos, asignando a cada individuo el ingreso a la educación superior según el atributo: capacidad de pago.
- costos de la educación superior acarreados por la sociedad en general y no como una responsabilidad del Estado
- diferenciación territorial e institucional en el cual la asignación de recursos debe ser diferenciada.

4.2.1.6. 2.1.1.6. *Relacionamiento público-privado*

El Plan sectorial 2010-2014 (MEN, 2011), demarca varios asuntos susceptibles de ser incluidos en la agenda de educación superior para el periodo de gobierno, este documento goza de un cierto grado de legitimidad al haber desarrollado encuentros en los que se discutieron temas sobre educación, sin embargo, es importante decir que la participación de actores en los diferentes espacios de discusión está delimitada por los puntos de planeación indicativa; es decir, en dichos espacios se discute sobre puntos de agenda predefinidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Plan Decenal de Educación.

Entre los puntos demarcados por la planeación indicativa del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se encuentran los temas de ajuste intersectorial con el sector productivo. Los encuentros arrojaron acuerdos, entre los cuales hay una asignación de funciones para los diferentes actores, por ejemplo, el Plan Sectorial 2010-2014 visibiliza compromisos que deben asumir las instituciones de educación superior con el sector productivo, entre ellos la creación de incentivos para que el sector productivo apoye la educación superior, investigar en los temas de interés del sector productivo y generar espacios de formación con los contenidos del sector productivo:

Las Instituciones de Educación Superior se comprometen a fortalecer su relación con el sector productivo a través de: la investigación, la creación de espacios tipo cátedra (Experiencia “Cátedra Bogotá”), y la creación de incentivos para que el sector productivo apoye la educación superior.” (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2011, p. 28)

Los ajustes con el sector productivo, pasan por determinar el propósito de la educación superior en los territorios rurales como aportante al sector productivo. La propuesta del *plan rural de educación superior (2018)*, plantea el diseño de programas en las zonas rurales que consideren las necesidades de los sectores y las cadenas productivas relevantes, para que los jóvenes se inserten en el mercado laboral de sus territorios con el papel de constituirse en personal calificado de los procesos productivos, que aumenten la productividad y competitividad; adicionalmente, la pertinencia educativa propuesta en el plan supone que estas estrategias disminuyan el éxodo de los jóvenes rurales hacia las urbes; de otro lado, la propuesta del plan

también es que su implementación genere acciones entre Universidad, Empresa y Estado.

Ventajas y beneficios para el sector productivo y el entorno [...]

- Diseño de programas pertinentes para las regiones. Para el caso de las zonas rurales, se diseñan programas con pertinencia a los sectores o cadenas productivas relevantes de los territorios, posibilitando la inserción de los jóvenes a proyectos y actividades en su contexto y su entorno.
- Personal calificado para apoyar procesos productivos del territorio (practicantes, estudiantes, egresados).
- Mejoramiento en la productividad y competitividad de los sectores productivos predominantes en los territorios.
- Generación de oportunidades en educación superior para jóvenes rurales y de bajos recursos, lo cual contribuye a la disminución en el éxodo de jóvenes rurales hacia ciudades capitales.
- Mayores posibilidades para el desarrollo de proyectos y acciones conjuntas (universidad + empresa + estado).
- La articulación agrega valor tanto a la educación media como a la educación Técnica profesional y Tecnológica. (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2018, p. 56-57)

De acuerdo con Aguilar Villanueva (1992), en el ámbito público, “los intereses particulares buscan argumentarse como generales y, si pasan la prueba, originan leyes, disposiciones administrativas, asignaciones de recursos públicos” (p.26-27), claro ejemplo de ello son las enunciaciones del Consejo Privado de Competitividad CPC. Por ejemplo, frente a la configuración problemática hecha por el CPC en el informe nacional de competitividad 2017-2018, se demanda al gobierno nacional a través del apartado de recomendaciones, lo siguiente:

- *Acción regulatoria: Implementar el Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET).* El CPC (2018) presenta como deseable que el sistema nacional de educación terciaria (SNET) demarque reglas de juego para cada pilar (técnico y profesional), el CPC afirma que se privilegia un pilar en detrimento del otro. El requerimiento del CPC es que se reorganice el sistema educativo, “otorgándole mayor valor social a la formación técnica y tecnológica, así como al mejoramiento de la competitividad empresarial y de la productividad del país” (CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVAD, 2015, p. 42)
- *Coordinación público-privada.* Continuar con el levantamiento de los catálogos de cualificaciones y avanzar en su apropiación por parte del sector productivo. En la segunda recomendación, el CPC que la educación terciaria sea adaptable a la

demanda del sector productivo, al considerar que las instituciones de educación terciaria y las que tienen articulación con la educación media técnica, “deberían apropiarse dichos catálogos para garantizar una oferta de formación cada vez más pertinente. El Gobierno nacional debe acompañar estas iniciativas.” (CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD, 2018, p. 42)

Acción regulatoria. Definir estándares más altos de calidad para los programas de educación terciaria. El CPC, en esta recomendación supone que existen instituciones públicas que no cuentan con la capacidad para cumplir con estándares de calidad más estrictos a los vigentes y recomienda al gobierno nacional ofrecer “programas de fortalecimiento institucional que les ayuden a mejorar sus capacidades” (CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD, 2018, p. 43) Es de resaltar que para la fecha del informe el cual presenta datos de 2016 y 2017, y según el sistema Nacional de Información para la Educación Superior SNIES y el Consejo Nacional de Acreditación CNA, Colombia contaba con alrededor de 213 IES de carácter privado y 32 IES del Sistema Estatal; de las IES privadas solo el 10% contaban con acreditación, mientras las IES públicas acreditadas eran aproximadamente el 48% (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2017). Este tipo de enunciados devela la intención de intervenir sobre las IES del sector público condicionando el financiamiento, más allá de sugerir la intervención sobre la calidad de las instituciones y programas, o sobre lo que han configurado como ‘mercado educativo’.

- *Acción regulatoria. Repensar el sistema de financiamiento y sostenibilidad de la educación superior pública.* En esta recomendación el CPS considera que las asignaciones presupuestales no reflejan el número de estudiantes, ni los costos por estudiante en todas las instituciones y programas, no hay criterios de eficiencia, calidad, ni pertinencia para la asignación de recursos, además considera que la asignación de recursos públicos a la educación superior no solucionan fallas estructurales del sistema. En los enunciados del informe no es claro cuáles son dichas fallas, sin embargo, la recomendación es que es necesario cambiar la forma de financiamiento de la educación superior, y se acogen a lo expuesto por Ferreyra, Avitabile et al (2017).

diseñar estrategias de financiación a la demanda como los créditos contingentes al ingreso de los estudiantes una vez se gradúen, y de financiación a la oferta a través de inyecciones de capital privado, como matching grants, podría formar parte de la solución, así como el establecimiento de un impuesto a cargo de quienes se hayan graduado de la educación terciaria financiados por el Estado (CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD, 2018, p. 43)

Dentro de la misma recomendación, afirman que es necesario fiscalizar las transferencias que reciben las instituciones de educación superior públicas, aludiendo que los mecanismos de rendición de cuentas sobre los recursos públicos no son suficientemente transparentes.

- *Acción pública. Brindar acompañamiento a los jóvenes en riesgo de deserción.* Esta recomendación del CPC (2018), propone cómo deben destinarse recursos públicos para educación superior; en primer lugar, define que deben existir “ayudas financieras”, tales como programas de becas para acceder a educación terciaria, porque constituyen un incentivo para la población objetivo, y arguyen que el programa *Ser Pilo Paga* tiene ‘gran impacto de corto plazo’. De otro lado el CPC recomienda proveer mayores recursos al ICETEX y establecer políticas crediticias cada vez más flexibles para estudiantes de bajos ingresos. La propuesta del CPC es que la oferta de financiamiento sea público-privado, y que se coordine dicha oferta entre sectores, consideran que existe una ‘duplicidad de esfuerzos’ en la oferta y que es necesario que los jóvenes puedan elegir entre ‘un espectro de posibilidades’. Adicionalmente, en esta recomendación hecha por el CPC (2018), se propone ‘facilitar la transferencia de estudiantes entre programas’, desarrollar actividades de nivelación, e intervenir en la toma de decisiones de los jóvenes por medio de la orientación vocacional y profesional. A todas luces, esta recomendación presenta bajo una enunciación de interés general (atender la deserción) la solicitud de reformas al sistema educativo hacia un sistema nacional de acumulación y transferencia de créditos.

4.3. Intervención del problema público de acceso a la educación superior universitaria en Colombia 2014-2018

El análisis de política pública para esta investigación, dista mucho de la perspectiva anglosajona *Top Down*. Desde el punto de vista de este estudio se

considera que las estructuras institucionales y el accionar de los actores que intervienen los problemas públicos que competen a esta investigación, se mueven entre: un escaso o nulo distanciamiento entre la arena política y la administración pública, la escasa eficiencia, y las relaciones tan cambiantes entre la política y la administración pública, y su incidencia en la intervención de los problemas públicos. Adicionalmente este análisis no pretende resolver errores y disfunciones en la ejecución, ni medir el grado de perfección o imperfección de la implementación de la política pública según la racionalidad lineal, tampoco se trata de un análisis de la perspectiva basada en los decisores.

El análisis de implementación que se pretende, está relacionado con la perspectiva sistémica. Es de considerar que, tal y como lo señalan Donalds Van Meter y Carl e Van Horn (1993), para analizar la implementación de las políticas públicas, existe una herencia importante de las ciencias sociales, la cual es en ocasiones ignorada por quienes estudian la implementación de las políticas, “contamos con trabajos teóricos y empíricos en diversas áreas disciplinarias, incluyendo la sociología, la administración pública, la psicología social y la ciencia política” (DONALDS VAN METER E CARL E VAN HORN, 1993)

El análisis de la intervención del problema público en esta investigación, es un poco cercana al uso de las teorías del cambio. Siguiendo a Meny y Thoenig (1992), “toda política pública encubre una teoría del cambio social” (MENY e TOENIGH, 1992, p.168), en ese sentido para el análisis de la intervención del problema público esta investigación estuvo atenta de aspectos como las enunciaciones hechas en documentos de planeación indicativa y programática, la naturaleza de los criterios enunciados en la planeación o los que aparecen prescritos en mandatos, incluso algunas modificaciones normativas; también se toma en cuenta el periodo en el que se implementan o se eliminan ciertas medidas o donde hay medidas nuevas para la intervención del problema público; se toma en cuenta en algunos casos, qué de lo enunciado tuvo recursos asignados para llevarse a cabo, qué se formuló, y en qué tiempo se desarrollaron acciones. Desde luego, cada uno de los aspectos a atender en la búsqueda y análisis de datos (con lo que estuvo disponible de consulta), teniendo siempre un marco referencial de política y en el margen del periodo estudiado.

Para Meny y Thoenig (1992), la implementación de las políticas públicas se refiere a la generación de “actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos” (p.158) y “se desarrolla según una dinámica propia” (p.172). Los autores señalan que la implementación de las políticas públicas, es función de tres factores: 1) las características programáticas, 2) los comportamientos de ejecutores reconocidos y 3) las reacciones de grupos-objetivo (p. 183), explican que los ejecutores remodelan el contenido de las políticas públicas y las características de un programa influyen en el resultado de su aplicación. En el caso de este estudio, se toman en cuenta las características programáticas según el presupuesto ejecutado.

La definición aportada por Donalds Van Meter y Carl E Van Horn (1993), señala que la implementación de las políticas abarca las acciones de individuos o grupos, públicos y privados, con miras a realizar objetivos decididos con antelación, dichas acciones pueden hacer parte de esfuerzos momentáneos “por traducir las decisiones en propuestas operativas”(VAN METER e VAN HORN, 1993, p.97); o de esfuerzos prolongados para el cambio ordenado por decisiones políticas (p. 98); para los autores, solo se puede considerar que existe implementación de política pública, cuando existen decisiones, objetivos y metas, cuando hay legislación, y cuando hay fondos asignados, por ello en este apartado se presentan trayectorias de ejecución de recursos que dan cuenta de la implementación.

La implementación de las políticas públicas en un sentido bastante técnico e inclusive burocrático, pasa por la toma de decisiones, la definición de metas, la inversión y los mandatos; sin embargo la implementación es más compleja, va más allá de los criterios de la administración de las instituciones públicas y, si bien se tiene un marco temporal o programático, en la ejecución no está claramente definido el inicio y final de una ejecución, tampoco se refiere exclusivamente a la planeación y programática y sus efectos sobre el problema público, se trata más bien de trayectorias que van mudando sentidos, objetivos, recursos e incluso actores, que como se ha visto en la configuración del problema público, los actores son capaces

de modelar y configurar los problemas de diversas maneras. Para Meny y Thoenig (1992),

el proceso de ejecución se presenta como una multiplicidad de actividades repartidas en un período de tiempo relativamente largo, en el que se distinguen mal el principio y el final, y que ponen en escena un cierto número de actores, personas u organizaciones, para quienes la ejecución considerada no suele ser la única tarea. En cuanto al contenido, se presenta como productos a menudo heterogéneos, directa o indirectamente inducidos por estas múltiples actividades y cuyas facetas no pueden reducirse a una sola familia de factores (GREENBERG e OTROS, 1977 APUD MENY E THOENIG, 1992 p. 180)

Complementando lo anterior, y siguiendo a Van Meter y E Van Horn (1993), aquí entendemos que la implementación como un proceso, es cambiante y que varía según “las características de la política a ponerse en práctica. A diferentes tipos de decisión, corresponderán determinados procesos, estructuras y relaciones entre los factores que influyen en la ejecución de la política pública” (p.112)

En el análisis de intervención del problema público de acceso a la educación superior universitaria en Colombia, se pudo evidenciar que la mayor parte de las acciones de implementación (discursadas como acceso a la educación superior), están encaminadas a fortalecer las políticas de crédito que más allá de reducir la desigualdad, construyen clientes de crédito para el mercado educativo, presentándose allí distintas capas de oferta, en donde las personas de menores recursos económicos se direccionan a carreras técnicas y tecnológicas de corta duración, con créditos educativos que se deben pagar en menos tiempo que los créditos educativos para carreras universitarias.

De otro lado se observa que el programa Ser Pilo Paga, se configuró como una estrategia de gasto de recursos públicos en universidades privadas de alto costo para un reducido número de estudiantes; este programa es además excluyente, porque tiene criterios de selectividad por merito según resultados de pruebas de estado, lo cual vulnera la garantía material del derecho a la educación de estudiantes que formados en un sistema educativo público no cuentan con las habilidades, capacidades y recursos económicos para competir en un programa como ese, esto se presenta debido a condiciones estructurales de desigualdad.

Otro de los hallazgos de investigación es que las reformas al sistema educativo, responden a intereses del sector privado, relacionados con la formación de clientes segmentados para el mercado financiero (sujetos de crédito), que al mismo tiempo puedan constituirse como una masa de trabajadores que resulte de bajo costo para el sector empresarial, especialmente con la flexibilidad laboral que se ha implementado en Colombia desde la década del noventa, donde existe más un modelo de ocupaciones informales, contratos flexibilizados de prestación de servicios, salario mínimo insuficiente y falta de capacidad adquisitiva para los estratos socioeconómicos medios y bajos.

A continuación, se presenta una breve descripción de los aspectos identificados en la estructuración programática de la política pública y la trayectoria de intervención hallada en el estudio.

4.3.1. Estructuración programática de la política pública

De la estructura programática hacen parte decisiones, procedimientos y actuaciones de “autoridades estatales, legisladores, jueces, administradores- las cuales se constituyen de manera permanente en un marco para la acción, operando como denominador común, integrador y referencial del hacer estatal” (LOZANA AYALA, 2008, p. 93).

Un elemento que permite identificar gran parte de la implementación programática tiene evidencia en los recursos públicos ejecutados en materia de acceso a la educación superior. Siguiendo a Rodríguez Tobo (1998), el presupuesto público es una herramienta fundamental para el cumplimiento de programas de gobierno, planes de desarrollo, para satisfacer las necesidades básicas de la población, y para generar desarrollo (p.9). Teniendo en cuenta la relevancia del presupuesto público como herramienta del desarrollo y la garantía de los derechos de la ciudadanía, la asignación de recursos en el presupuesto público, supone optimización en la redistribución del ingreso en la sociedad y uso eficiente por parte de las instituciones estatales responsables de garantizar bienes públicos, servicios y derechos.

Desde la década del noventa la implementación de medidas neoliberales ha impactado los recursos públicos y la forma de ejecución de los mismos. Programáticamente, entre 2010 y 2018 el gobierno nacional en cabeza del presidente Juan Manuel Santos, ha propuesto y ejecutado reformas a la educación, se ha discursado un requerimiento sobre nuevas y mayores fuentes y estrategias de financiación para la educación superior, se han formulado adecuaciones al sistema de educación superior y destinación de recursos a IES privadas por medio de fondeo o a través de convenios, y bajo acciones de financiación crediticia. En el marco de dicha financiación, aparece implementación programática, en la cual se vinculan recursos públicos del nivel central y recursos públicos territoriales para las IES privadas.

Con relación a la implementación programática territorial, las medidas consisten en vincular los recursos de las entidades territoriales a proyectos de inversión específicos para la financiación de la educación, recursos que en teoría suponen ejecución descentralizada destinada a fortalecer financieramente instituciones de educación superior.

Entre tanto, los recursos con destinación a IES públicas, se corresponden con un ejercicio de asignación presupuestal determinada por un marco legal; es decir, medidas incrementales, en las que el análisis del problema público para los decisores de política pública no es una herramienta usada en la toma de decisión, sino más bien *se sigue haciendo como se ha venido haciendo*; según Braybrooke y Lindblom, y Wildavsky (1963, 1974, APUD VAN METER e VAN HORN, 1993, p) las decisiones políticas que se están llevando a cabo dependen en gran medida de decisiones previas, “por definición, las políticas incrementales desalientan la controversia recurriendo a la estrategia de desviarse en muy pequeña medida de la ruta trazada por los arreglos y prácticas anteriormente establecidos” (p. 115), en este caso el aumento de presupuesto anual para IES públicas está determinado por la Ley de educación superior (Ley 30 de 1992), y dicha destinación presupuestal deviene de un contexto de apertura económica y medidas neoliberales aplicadas en Colombia desde la década del noventa, donde la financiación está sujeta a evaluación de resultados, bajo el condicionamiento de desempeño en eficiencia, cobertura y calidad, lo cual incluye la cualificación docente, la producción académica y el desarrollo de proyectos

institucionales de extensión, que en la mayoría de casos se gestionan para la autofinanciación de las IES públicas. Al revisar los reportes de ejecución presupuestal entre 2010 y 2018 del Ministerio de Educación Nacional, se identifica que año tras año la ejecución de recursos de las IES aparece bajo los mismos rubros, es decir los rubros de Ley (recursos de la nación, recursos del impuesto sobre la renta para la equidad CREE, sistema general de participaciones)

La reforma a la educación superior busca, adecuar el sistema de educación superior a la realidad nacional, armonizándolo con las tendencias regionales e internacionales en términos de equidad, pertinencia e internacionalización, y fortalecer los principios de buen gobierno y transparencia del sector, combinando la autonomía institucional y la responsabilidad pública. [...] la propuesta incluye el incremento de los aportes que la Nación destina a las instituciones de educación superior públicas, de acuerdo con su desempeño institucional, permitiendo un incremento de la cobertura en educación superior, la cualificación del recurso docente, el reconocimiento a la producción académica y el desarrollo de proyectos institucionales que apunten a alcanzar mejores estándares a nivel nacional en materia de calidad y de investigación e innovación.

[...]

También, se propone vincular a las entidades territoriales en el fortalecimiento financiero de sus instituciones, para lo cual se estudiará la posibilidad de que destinen recursos no recurrentes a las instituciones a través de la financiación de proyectos puntuales de inversión.

[...]

Para incentivar el mejoramiento de la calidad de la educación superior, la propuesta contempla que el Gobierno Nacional pueda orientar recursos con criterios objetivos de elegibilidad a las instituciones de educación superior privadas, los cuales se asignarán a través de fondos competitivos o convenios de desempeño. Se destinarán recursos a las instituciones de educación superior que cuenten con la Acreditación de Alta Calidad con el fin de promover la excelencia y se dotará al sistema de mecanismos de fondeo para que las instituciones de educación superior financien sus proyectos de expansión a través de recursos de crédito provistos por la banca de fomento y de respaldo a sus obligaciones financieras.

[...]

Para mitigar la deserción estudiantil, se dispondrá de un crédito educativo en condiciones más favorables para los estudiantes de todas las líneas de crédito ofrecidas, reduciendo las tasas de interés. La meta en el periodo 2010-2014 es adjudicar 225.145 nuevos créditos, de los cuales 143.270 corresponderán a la línea de ACCES." (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2010, p. 77)

Con relación a las reformas a la educación superior, en la planeación de gobierno y en la planeación sectorial, se evidencia un interés permanente por adecuar las estructuras y la ejecución presupuestal a los requerimientos del sector privado bajo una lógica de mercado educativo en la que la educación pública -según la discursiva

de configuración de problema público-, genera una competencia desigual, por lo cual las medidas gubernamentales intervienen para regular el mercado educativo. La intensión reformista de la educación superior se puede verificar a través de los informes de ejecución presupuestal del Ministerio de Educación encontrando rubros que constituyen una constante presupuestal, que a todas luces apunta a la conformación de un Sistema Nacional de Acumulación de Créditos, por medio de la implantación de recursos al fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica y el ajuste de contenidos prácticos vocacionales en la educación media, dirigidos hacia el propósito de formación de capital humano para el trabajo.

El Acuerdo por lo superior 2034 (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2014), resultó ser un documento estratégico en la planeación de las reformas educativas, porque las propone, las justifica y las promueve. La realización de eventos, foros, diálogos regionales y documentos técnicos, con la “presencia de más de 33 mil personas, en 155 espacios de debate, en todo el país” (CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR CESU, 2014, p. 24), permitió legitimar las acciones de cambio propuestas por el gobierno nacional, especialmente las del segundo mandato de Juan Manuel Santos (2014-2018).

A pesar de haber convocado y logrado la asistencia masiva de diferentes actores, los asuntos sometidos a discusión ya estaban predefinidos y en efecto, son asuntos que tuvieron ejecución presupuestal, entre ellos se identificaron los siguientes:

Articulación de la educación media y la formación para el trabajo y el desarrollo humano con la educación superior: hacia un sistema de educación terciaria

Desarrollar un espacio nacional común de concertación, a manera de comisión de empalme de los niveles (media, superior universitaria, de formación profesional y educación para el trabajo)

Unificar un solo sistema nacional de información de instituciones, programas y ofertas educativas de educación terciaria

Diseñar y organizar los componentes del sistema de educación superior y de la formación para el trabajo y el desarrollo humano y analizar la conveniencia de avanzar hacia un sistema de educación terciaria

Crear un sistema diferenciado en el cual existan dos rutas de formación: educación para el trabajo, técnica y tecnológica, y universitaria, soportados en dos grupos de instituciones, politécnicos y universidades

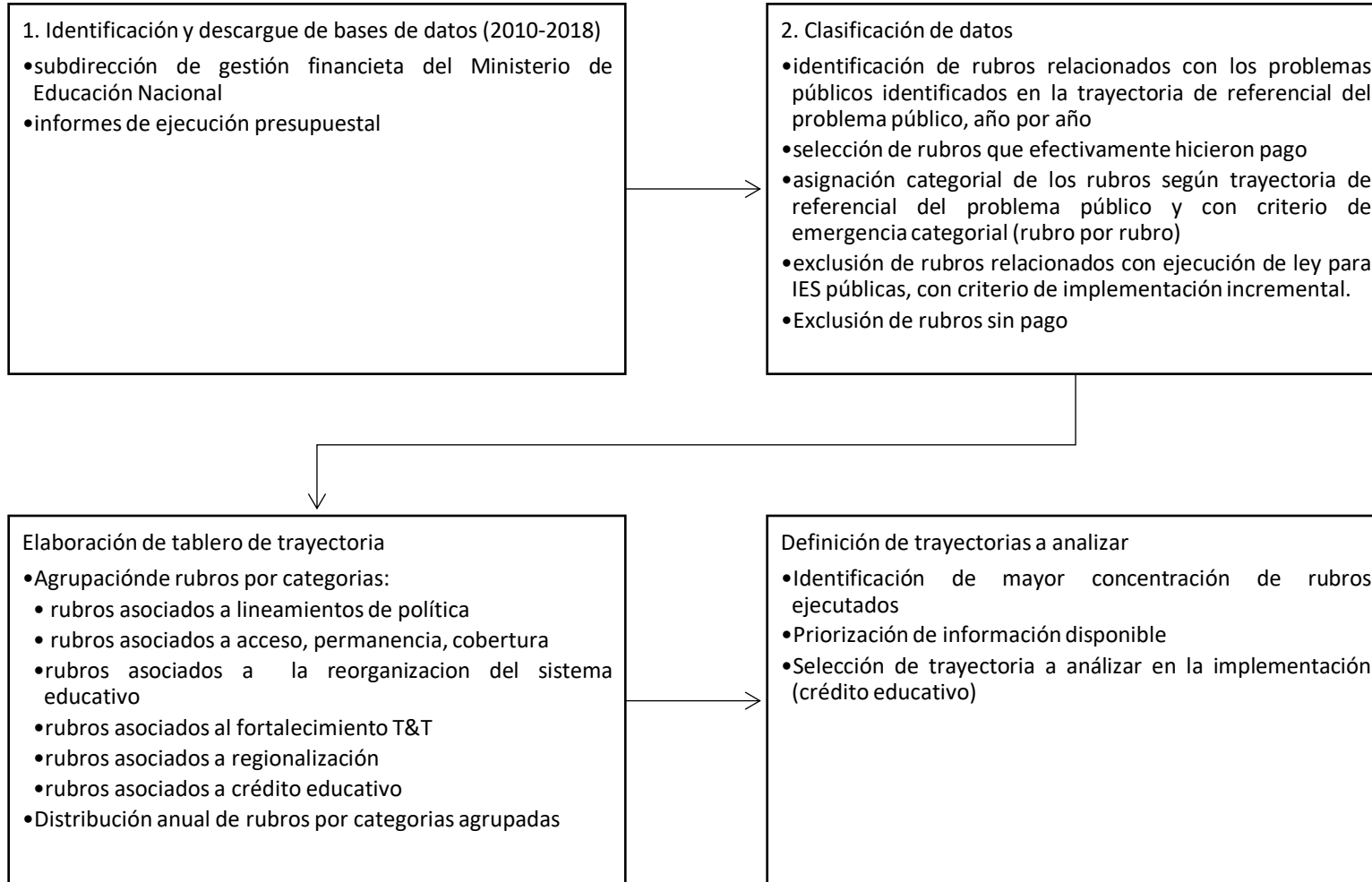
De a cara a las reformas vía ajustes en la normatividad, para el periodo de estudio de esta investigación (2014-2018), el informe de gestión 2014-2018 del Ministerio de Educación Nacional, reporta en el cuatrienio que la entidad expidió “298 normas entre Leyes, Decretos, Resoluciones, Directivas y Circulares, que regulan: el sector educativo, los niveles de educación preescolar, básica, media, la educación superior y la educación para el trabajo y el desarrollo humano.” (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2018, p. 266), así mismo en materia de educación superior, entre 2014 y 2018 se expidieron 85 normas, entre las cuales, el informe reporta “dos (2) Leyes, 16 Decretos Reglamentarios, 46 resoluciones y 21 directivas o circulares.” (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2018, p. 274)

4.3.2. Trayectoria de intervención del problema público según ejecución de recursos

En materia de trayectoria de intervención, entre las herramientas de verificación de datos que permiten identificar, caracterizar y describir la trayectoria de política está la ejecución presupuestal del Ministerio de Educación Nacional y los informes en donde se reportan las acciones tanto del Ministerio como del ICETEX.

El punto de partida fue la revisión de ejecución presupuestal del Ministerio de Educación Nacional, en el **cuadro 23** se hace una breve caracterización de las bases de datos que se presentan como informes de ejecución presupuestal del Ministerio de Educación Nacional. Se revisaron nueve bases de datos que aportaron definición de rubros por año, permitiendo construir información comparativa bajo el instrumento tablero de trayectoria. La construcción de este instrumento se hizo de la siguiente manera como aparece en el siguiente diagrama.

DIAGRAMA 8 Proceso de construcción de tablero de trayectoria



Fuente: elaboración propia.

CUADRO 23 Características generales de las bases de datos que constituyen informes de ejecución presupuestal de la Subdirección de Gestión Financiera del Ministerio de educación Nacional, consultadas durante 2021⁷⁴

Año	Informe⁷⁵	Hojas Excel	Filas	Columnas	Campos	Rubros
2010	Informe ejecución presupuestal por mes y acumulados. consolidado a 31 de diciembre de 2010	Ejecución presupuestal	550	18	9.900	Sin dato
2011	Ejecución presupuestal de gastos MEN a diciembre 31 de 2010	Ejecución presupuestal definitiva de la vigencia 2011	461	14	6.454	Sin dato
2012	Informe de Ejecución Presupuestal de Gastos MEN a 31 de diciembre de 2012	Nivel Decreto (ND) Nivel Desagregado (NDG)	ND: 542 NDG: 126	ND: 26 NDG: 26	17.368	ND: 542 NDG: 126
2013	Informe de Ejecución Presupuestal de Gastos MEN a 31 de Diciembre de 2013	Nivel Decreto (ND) Nivel Desagregado (NDG)	ND:629 NDG: 242	ND:26 NDG:26	22.646	ND: 630 NDG: 242
2014	Informe de Ejecución Presupuestal de Gastos MEN a 31 de diciembre de 2014	Nivel Decreto (ND) Nivel Desagregado (NDG)	ND: 584 NDG: 225	ND: 26 NDG: 26	21.034	ND:584 NDG:225
2015	Ejecución Presupuestal de Gastos MEN a 31 de diciembre de 2015	Nivel Decreto (ND) Nivel Desagregado (NDG)	ND: 576 NDG:212	ND: 26 NDG: 26	20.488	ND: 573 NDG: 212
2016	Ejecución Presupuestal de Gastos MEN a 31 de enero de 2016 Ejecución Presupuestal de Gastos MEN a 31 de enero de 2016	Nivel Decreto (ND) Nivel Desagregado (NDG)	ND:344 NDG:610	ND:26 NDG: 26	24.804	ND: 344 NDG: 610
2017	Ejecución Presupuestal de Gastos MEN a 31 de Diciembre de 2017	Nivel Decreto (ND) Nivel Desagregado (NDG)	ND:622 NDG: 389	ND:26 NDG: 26	26.286	ND:622 NDG:389
2018	Ejecución Presupuestal de Gastos MEN a 31 de enero de 2018	Nivel Decreto (ND) Nivel Desagregado (NDG)	ND:132 NDG: 400	ND:26 NDG:26	13.832	ND: 132 NDG:400

Fuente: elaboración propia con base en los informes de ejecución presupuestal del Ministerio de Educación Nacional, consultado en 2021.

⁷⁴ <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-propertyvalue-56935.html? noredirect=1>

⁷⁵ Nota: Según la subdirección de gestión Financiera del MEN, La última actualización de las bases de datos de de los años 2010 a 2015, se realizó el día 13 de febrero de 2017. Para el informe de ejecución presupuestal del año 2016 la actualización se hizo el 31 de enero de 2017; el informe de 2017 se actualizó por última vez el 31 de enero de 2018 y el informe de ejecución financiera de 2019 tuvo su última actualización el 1° de agosto de 2019.

La clasificación y agrupación de rubros ejecutados permitió elaborar un tablero de trayectoria de nueve columnas (una por año) y sesenta y seis filas (una por rubro ejecutado según año) en la siguiente imagen⁷⁶ se ilustra el tablero general de trayectoria de ejecución presupuestal del Ministerio de Educación Nacional entre 2010 y 2018, el cual permite observar los cambios en la ejecución y la concentración o dispersión de los rubros

Tablero 1 Trayectoria de ejecución presupuestal 2010-2018



Fuente: Elaboración propia con fundamento en las bases de datos de los informes de ejecución presupuestal del Ministerio de Educación Nacional (2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018)

Convenciones:

Lineamientos de política	Acceso / Permanencia / Cobertura	Reorganización del sistema educativo
Fortalecimiento T&T	Regionalización	Crédito educativo

⁷⁶ Imagen de referencia. En los siguientes apartados se puede ver detalladamente según las convenciones

El tablero permitió identificar mayor concentración de rubros ejecutados en crédito educativo, y fortalecimiento de técnicas y tecnológicas. En materia de rubros asociados a acceso, permanencia y calidad, se observa que los rubros tienen cambios entre año y año, es decir hay una dispersión de acciones.

Por ejemplo, el rubro “fortalecimiento para el acceso y la permanencia en la educación superior con calidad en Colombia” solamente se observa en los informes de ejecución presupuestal entre 2016 y 2018, el rubro “fomento y consolidación de la estrategia de las alianzas para aumentar cobertura con calidad”, aparece con ejecución solamente en el año 2013 y 2014, en esa misma categoría aparece más constante -por lo menos hasta 2015- el rubro de “ampliación de cobertura”.

Con relación a la regionalización los rubros son muy dispersos y pocos. Con relación a las reformas del sistema educativo, los rubros agrupados en el tablero de trayectoria muestran claramente un proceso en el cual se hace una asignación específica entre 2010 y 2015 para “asistencia técnica y asesoría para el fortalecimiento de los procesos de planeación, descentralización y reorganización del sector educativo” (incluyendo todos los niveles de educación), en este proceso, en el 2014 aparece el rubro “diseño de una nueva arquitectura de la educación media y programas para mejorar la matrícula, permanencia y tránsito equitativo a la educación terciaria” y en el 2015 aparece el rubro denominado “sistema de educación terciaria”.

A continuación, se describen hallazgos generales en el proceso de análisis de la trayectoria de ejecución.

4.3.2.1. *Análisis de rubros ejecutados*

En el siguiente tablero de trayectoria, es posible ver cómo año tras año se destinan recursos bajo rubros como *reorganización del sistema educativo* y fortalecimiento T&T. por ejemplo, entre 2010 y 2015, el rubro “asistencia técnica y asesoría para el fortalecimiento de los procesos de planeación, descentralización y reorganización del sector educativo” fue de ejecución anual mostrándose como una constante, para el año 2014 hubo una destinación y ejecución de recursos bajo el rubro “diseño de una nueva arquitectura de la educación media y programas para

mejorar la matrícula, permanencia y tránsito equitativo a la educación terciaria” y en el año 2015, se ejecutaron recursos bajo el rubro “sistema de educación terciaria”, es de anotar que ese cambio del sistema implicó incluir en la educación superior la formación técnica y tecnológica, y considerar como parte de articulación en el sistema a la educación para el trabajo.

Entre 2010 y 2018, el gobierno Santos en sus dos mandatos, ejecutó recursos anualmente, bajo el rubro “implantación de un programa para la transformación de la educación técnica y tecnológica en Colombia”, específicamente para el año 2015, la base de datos de ejecución presupuestal del Ministerio de Educación Nacional MEN, evidencia dos nuevos rubros tendiente al aumento de la cobertura en carreras técnicas y tecnológicas: “consolidación de la estrategia de las alianzas para aumentar cobertura T&T con calidad” y “sistema de educación terciaria para el fortalecimiento de la educación T&T”; dicho fortalecimiento se extiende a las estrategias de regionalización en consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo, donde se designan competencias a las entidades territoriales para implementar la educación terciaria por medio de ejecución presupuestal para el “fortalecimiento T & T y regionalización de educación terciaria”, este rubro fue ejecutado anualmente entre 2015 y 2018.

Como se mencionó antes, estos rubros ejecutados, para las reformas de la educación superior, se corresponden también con ejecución en la educación media, bajo rubros como “promover estrategias para fomentar el emprendimiento en establecimientos educativos” y rubros de ejecución para el “fomento a la calidad de la ETDH”, esta ejecución también está relacionada con lo que el Consejo Privado de Competitividad (CPS) recomendaba al gobierno nacional en sus informes anuales sobre la pertinencia educativa. Entre 2010 y 2015 fue constante la ejecución del rubro “fomentar la pertinencia de la educación superior en Colombia”, y posteriormente aparecieron rubros como “fortalecer y promover la educación media y tránsito a la educación terciaria”, y “proceso de articulación entre educación media y terciaria”.

Al comparar las enunciaciones de configuración del problema público con la ejecución presupuestal, se puede afirmar que en la agenda pública fueron acogidas

las enunciaciones de reforma institucional en la que se promueve la pertinencia educativa recomendada por el Consejo Privado de Competitividad.

Tablero 1. Trayectoria de ejecución presupuestal: rubros de ejecución presupuestal del MEN relacionados con las reformas a la educación superior entre 2010 y 2018 – Sistema de Educación Terciaria

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
asistencia técnica y asesoría para el fortalecimiento de los procesos de planeación, descentralización y reorganización del sector educativo.	asistencia técnica y asesoría para el fortalecimiento de los procesos de planeación, descentralización y reorganización del sector educativo.	asistencia técnica y asesoría para el fortalecimiento de los procesos de planeación, descentralización y reorganización del sector educativo.	asistencia técnica y asesoría para el fortalecimiento de los procesos de planeación, descentralización y reorganización del sector educativo.	asistencia técnica y asesoría para el fortalecimiento de los procesos de planeación, descentralización y reorganización del sector educativo.	asistencia técnica y asesoría para el fortalecimiento de los procesos de planeación, descentralización y reorganización del sector educativo.			
				diseño de una nueva arquitectura de la educación media y programas para mejorar la matrícula, permanencia y tránsito equitativo a la educación terciaria				

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
					sistema de educación terciaria			
implantación de un programa para la transformación de la educación técnica y tecnológica en Colombia	implantación de un programa para la transformación de la educación técnica y tecnológica en Colombia	implantación de un programa para la transformación de la educación técnica y tecnológica en Colombia	implantación de un programa para la transformación de la educación técnica y tecnológica en Colombia	implantación de un programa para la transformación de la educación técnica y tecnológica en Colombia	implantación de un programa para la transformación de la educación técnica y tecnológica en Colombia	implantación de un programa para la transformación de la educación técnica y tecnológica en Colombia	implantación de un programa para la transformación de la educación técnica y tecnológica en Colombia	implantación de un programa para la transformación de la educación técnica y tecnológica en Colombia
					consolidación de la estrategia de las alianzas para aumentar cobertura T&T con calidad			

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
					sistema de educación terciaria para el fortalecimiento de la educación t&t			
						fortalecimiento T & T y regionalización de educación terciaria	fortalecimiento T & T y regionalización de educación terciaria	fortalecimiento T & T y regionalización de educación terciaria
			promover estrategias para fomentar el emprendimiento en establecimientos educativos	promover estrategias para fomentar el emprendimiento en establecimientos educativos				
					fomento a la calidad de la ETDH			

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
			promover estrategias de mejoramiento de la educación media y de articulación con la superior y la educación para el trabajo	promover estrategias de mejoramiento de la educación media y de articulación con la superior y la educación para el trabajo	promover estrategias de mejoramiento de la educación media y de articulación con la superior y la educación para el trabajo			
	apoyo a la consolidación del sistema integrado de formación de capital humano en Colombia							
fomentar la pertinencia de la educación superior en Colombia	fomentar la pertinencia de la educación superior en Colombia	fomentar la pertinencia de la educación superior en Colombia	fomentar la pertinencia de la educación superior en Colombia	fomentar la pertinencia de la educación superior en Colombia				
					fortalecer y promover la educación media y tránsito a la educación terciaria			

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
						proceso de articulación entre educación media y terciaria		proceso de articulación entre educación media y terciaria

Fuente: Elaboración propia con fundamento en las bases de datos de los informes de ejecución presupuestal del Ministerio de Educación Nacional (2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018)

Con relación a la pertinencia, se pudo verificar que, desde el ejercicio de planeación gubernamental, en el primer mandato de Juan Manuel Santos (2010-2014), el Plan Nacional de Desarrollo enunciaba que la estructura de oferta de educación superior no respondía con las demandas del sector productivo.

La Contraloría General de la Nación, en el informe de *Análisis y Evaluación Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un Nuevo País (2015)*, asiente frente a las iniciativas gubernamentales de reforma hacia un sistema de educación terciaria, arguyendo la necesidad de atender un porcentaje de población que no accede a la educación superior:

La creación del Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET), conformado por toda aquella educación o formación posterior a la educación media, cuyo objeto es promover el aprendizaje a un nivel elevado de complejidad y especialización, es plausible dado que hay un 30% de la población que hoy no se vincula a la educación superior. (CONTRALORÍA GENERAL , 2015, p. 29)

Desde el punto de vista del Ministerio de Educación Nacional, el Sistema Nacional de Educación Terciaria “configura nuevas relaciones entre los distintos componentes del sistema educativo y del mercado laboral” (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2016, p. 382), pasar de un sistema de educación superior a un sistema de educación terciaria es una reforma que tiene el interés primordial de vincular la educación a los intereses del sector privado.

El año 2015, implicó también cambios en la distribución de los recursos para la educación superior, con la implementación de un sistema nacional de educación terciaria, la asignación de recursos para universidades públicas se midió por un nuevo conjunto de indicadores, ejemplo de ello es que el asunto público de acceso y permanencia, no solo sigue determinándose por la medición que se haga del indicador matrícula, sino que, con las propuestas de regionalización se incluye movilizar la demanda de carreras técnicas y tecnológicas en las regiones, lo cual se mide por medio de indicadores de regionalización.

De acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional,

Para la vigencia 2015, el Ministerio de Educación propuso un cambio sustancial del modelo utilizado para la distribución de los recursos de que trata el artículo 87 de la Ley 30 de 1992. Ahora la nueva

metodología y los indicadores aplicados permiten medir el esfuerzo realizado por las instituciones en el mejoramiento de los resultados asociados a sus actividades sustantivas en un periodo determinado para los siguientes componentes:

- 1) Acceso y permanencia: está integrado por cuatro indicadores relacionados con matrícula, retención y regionalización.
- 2) Calidad: mide los resultados en Pruebas Saber Pro, docentes con doctorado y maestría, y programas acreditados.
- 3) Logro: conformado por indicadores de tasa de graduación, investigadores y grupos de investigación.

De esta manera los esfuerzos del Ministerio de Educación se pueden orientar a distribuir los recursos del sistema de manera equitativa, bajo criterios técnicos de eficiencia, en el cumplimiento de metas de cobertura, permanencia, calidad y desempeño institucional.” (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2016, p. 434)

El Informe de Gestión 2014-2018 del Ministerio Nacional de Educación MEN (2018), reportó el interés por homologar títulos y certificaciones para alcanzar equivalencias académicas, en el marco de un Sistema Nacional de Acumulación y Transferencia de Créditos (SNATC), tal y como fue propuesto en las recomendaciones del Consejo Privado de Competitividad en varios de sus informes anuales.

El MEN, en alianza con el sector educativo, trabaja en la fundamentación y estructuración de los elementos que permitirán consolidar una propuesta para la creación del SNATC. Los esfuerzos han estado orientados en proponer su estructuración y funcionalidad. (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2018, p. 184)

Aunque en los planes nacionales de desarrollo (2010-2018) y la planeación del Ministerio de Educación Nacional, se publicita la regionalización como punta de lanza en el desarrollo de las regiones, se pudo verificar en los informes de ejecución presupuestal, que son escasos los rubros de ejecución del ministerio en este tema. En el siguiente tablero de trayectoria se pueden ver algunos de los rubros ejecutados; es de aclarar que antes del año 2013 no hubo rubros relacionados directamente con regionalización.

Tablero 2 Trayectoria de ejecución presupuestal: rubros de ejecución presupuestal del MEN relacionados con las reformas a la educación superior entre 2010 y 2018- Regionalización

2013	2014	2015	2016	2017	2018
regionalización de educación superior	regionalización de educación superior	regionalización de educación superior			
asistencia técnica a las entidades territoriales para el acceso y la permanencia de los estudiantes y adultos víctimas de la violencia en Colombia		asistencia técnica a las entidades territoriales para el acceso y la permanencia de los estudiantes y adultos víctimas de la violencia en Colombia			
				asistencia y asesoría para la descentralización, reorganización y aplicación del enfoque diferencial en el sector educativo nacional	asistencia técnica para la implementación de proyectos a población víctima del conflicto armado

2013	2014	2015	2016	2017	2018
			atención educativa pertinente de la población rural, en el marco del postconflicto		atención de la población del medio rural y víctima con educación pertinente.
			atención de la población del medio rural y víctima con educación pertinente.		
			IES acompañadas en la implementación de estrategias de regionalización		

Fuente: Elaboración propia con fundamento en las bases de datos de los informes de ejecución presupuestal del Ministerio de Educación Nacional (2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018)

El anterior tablero de trayectoria de ejecución presupuestal, evidencia que la implementación de la regionalización, no fue más allá del acompañamiento a las instituciones de educación superior, la asistencia técnica a las entidades territoriales para implementar el Plan Nacional de Regionalización y el Plan Especial de Educación Rural (PEER). Con relación al rubro denominado “regionalización de educación superior”, no se encontró información detallada que permitiera identificar las acciones de implementación, este rubro aparece anualmente entre 2013 y 2015, y presento una ejecución así:

Tabla 15. Ejecución presupuestal del rubro

Año	Rubro (en millones de pesos): Regionalización de educación superior
2013	\$ 3.998.317.068
2014	\$ 147.930.671
2015	\$ 146.351.865
TOTAL	\$ 4.292.599.604

Fuente: Elaboración propia con fundamento en las bases de datos de los informes de ejecución presupuestal del Ministerio de Educación Nacional (2013, 2014, 2015)

Para el periodo 2015-2017, fue posible identificar un conjunto de proyectos regionales relacionados con ejecución presupuestal del Ministerio de Educación Nacional.

En 2015, bajo el proyecto *Ampliación de la cobertura en educación superior proyectos de regionalización* del Ministerio de Educación Nacional, se identificó el acompañamiento en la implementación de estrategias de regionalización a 32 IES y al SENA, menciona el informe de gestión del MEN (2016) que se obtuvo como resultado la formulación de un plan de trabajo para consolidar alianzas. Los datos aportados por los informes del Ministerio, permitieron identificar la ejecución de \$2.000 millones de pesos en un proyecto de la Universidad del Cauca (IES pública), que tenía entre sus objetivos: fortalecer el acceso a educación superior e calidad de la región norte del Cauca, y fortalecer la sede ubicada en el municipio de Santander de Quilichao, para la oferta de programas de ingeniería y la apertura del programa de enfermería, el valor total del proyecto para la vigencia se proyectó en \$3.628 millones de pesos.

En la vigencia 2016, fue posible identificar bajo la implementación de proyectos de regionalización del Ministerio de Educación Nacional, tres proyectos específicos, esta ejecución, amparada en el objetivo de planeación del ministerio enunciado como: “Fortalecer la oferta y demanda del servicio de educación superior para estudiantes de región” (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2017, p. 220)

CUADRO 24 proyectos de regionalización identificados en la vigencia 2016

<p>Proyecto Anserma (Caldas) Recursos MEN: 1000 millones Recursos de la Universidad de Caldas: 330 millones</p>	<p>Proyecto Barbosa (Santander) Recursos MEN: 1.000 millones Recursos de la Universidad Industrial de Santander: 300 millones</p>	<p>Proyecto Sogamoso (Boyacá) Recursos MEN: 1.000 millones Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC): 305 millones</p>
<p>Objetivo: aumentar el acceso con calidad a la educación superior en el eje cafetero mediante el proyecto de regionalización propuesto por la Universidad de Caldas</p>	<p>Objetivo: fortalecer el acceso con calidad a la educación superior en el departamento de Santander mediante la asistencia técnica y/o adecuación de los ambientes de aprendizaje de la Universidad Industrial de Santander (UIS) sede Barbosa.</p>	<p>Objetivo: Dotación de laboratorios de “Ambientes de Aprendizaje Activo” y la oferta del diplomado “Ambientes de Aprendizaje Activo” en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC)- sede Sogamoso</p>

Fuente: Informe de Gestión 2016 (Ministerio de Educación Nacional, 2017, p. 220-222)

Según el informe de gestión del MEN presentado en el 2018, bajo el marco de acción programática “Acuerdos de Paz Líneas de Acción del Plan Especial de Educación Rural (PEER) - Alianzas construidas en el marco del Plan de Educación Rural”, hubo diecisiete IES entre públicas y privadas, que ejecutaron proyectos de regionalización:

1. **Corporación Universitaria Minuto de Dios**
2. **Instituto de Educación Técnica Profesional de Roldanillo**
3. **Universidad Cooperativa de Colombia**
4. **Universidad de Antioquia**
5. **Universidad de Caldas**
6. **Universidad de Cartagena**

7. Universidad de la Amazonia
8. Universidad de Sucre
9. Universidad del Cauca
10. Universidad del Valle
11. Universidad Francisco de Paula Santander
12. Universidad Nacional de Colombia (2 proyectos: Cuenca del Caguán y piedemonte Caqueteño; Pacífico y frontera nariñense)
13. Universidad Nacional Abierta y a Distancia
14. Universidad Santo Tomás
15. Universidad Tecnológica de Chocó
16. Universitaria Minuto de Dios
17. Universidad del Tolima

De acuerdo con el informe del Ministerio de Educación Nacional (2018), el valor total aproximado de proyectos en el marco de los Planes Especiales de Educación Rural (PEER) fue de \$23 mil millones, de los cuales el ministerio aportó 15 mil millones (\$6 mil millones de la vigencia 2017 y \$9 mil millones de vigencia futura 2018), los restantes \$8 mil millones corresponden a los aportes de contrapartida de las diferentes alianzas. (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2018, p. 273), según el informe, los recursos se ejecutaron para la implementación de *Modelos Educativos Adaptables* (Oferta presencia, virtual, distancia), *Acceso y Permanencia*, y *Fortalecimiento de Capacidades para el desarrollo rural y la construcción de paz*. La ejecución presupuestal presentada por el informe del ministerio se puede observar en el siguiente cuadro.

CUADRO 25. Ejecución presupuestal proyectos regionalización 2017-2018

Convenio 1376 de 2017 Universidad de Cartagena PDET: Montes de María \$	Convenio 1373 de 2017 Universidad Nacional de Colombia	Convenio 1398 de 2017 Universidad del Cauca PDET Putumayo	Convenio 1364 de 2017 Corporación Universitaria Minuto de Dios PDET: Sur de Bolívar
--	---	--	--

Valor Total: \$1.800.000.000 Aporte MEN: \$ 1.200.000.000	PDET: Pacífico y Frontera nariñense Valor Total: \$ 1.298.436.100 Aportes MEN: \$ 794.540.531	Valor Total: \$ 1.832.907.678 Aportes MEN \$ 1.199.835.667	Valor total \$ 780.000.000 Aportes MEN: \$ 500.000.000
Convenio 1388 de 2017 Universidad de Caldas PDET: Sur del Tolima Valor Total: \$ 510.000.000 Aportes MEN: \$ 320.000.000	Convenio 1367 de 2017 Universidad Franciscode Paula Santander PDET Catatumbo Valor Total \$ 1.725.000.000 Aportes MEN: \$ 1.200.000.000	Convenio 1355 de 2017 Universidad Nacionalde Colombia PDET: Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño Valor Total: \$ 1.233.933.156 Aportes MEN: \$889.380.000	Convenio 1402 de 2017 Universidad Nacional Abierta y a Distancia PDET: Pacífico y FronteraNariñense Valor total: \$ 1.245.919.927 Aportes MEN: \$ 774.087.211
Convenio 1356 de 2017 Universidad de Antioquia PDET: Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño Valor total: \$ 2.473.083.660 Aportes MEN: \$1.200.000.000	Convenio 1347 de 2017 Instituto de Educación Técnica Profesional de Roldanillo. PDET: Alto Patía y Norte del Cauca Valor total: \$ 1.365.000.000 Aportes MEN: \$ 952.500.000	Convenio 1380 de 2017 Universidad Cooperativa de Colombia PDET: Alto Patía y Norte del Cauca Valor Total: \$ 1.190.290.878 Aportes MEN: \$ 795.701.973	Convenio 1377 de 2017 Universidad de Sucre PDET: Montes de María Valor Total: \$ 1.030.750.000 Aportes MEN: \$ 713.250.000
Convenio 1382 de 2017 Universidad del Valle PDET: Pacífico Medio Valor Total: \$ 840.578.571 Aportes MEN: \$634.400.000	Convenio 1441 de 2017 Universidad Santo Tomás PDET: Macarena - Guaviare Valor Total: \$ 1.211.410.202 Aportes MEN: \$ 799.530.733	Convenio 1357 de 2017 Universidad de la Amazonia PDET: Macarena – Guaviare Valor total: \$ 1.126.760.000 Aportes MEN: \$ 785.640.000	Convenio 1381 de 2017 Universidad Tecnológica de Chocó PDET: Chocó Valor Total \$ 1.190.000.000 Aportes MEN: \$ 800.000.000
Convenio 1425 de 2017 Corporación Universitaria Minuto de Dios PDET: Chocó Valor Total: \$ 1.000.000.000 Aportes MEN: \$ 679.000.000			

Fuente: elaboración propia con base en el Informe de Gestión 2017 del Ministerio de Educación Nacional (2018)

Complementario a los anteriores datos sobre regionalización, el Informe de Gestión 2014-2018 del Ministerio de Educación Nacional, reporta que para implementar el Plan Especial de Educación Rural (PEER) fue necesario implementar una línea de modelos educativos adaptables, los cuales tuvieron acciones de implementación entre 2017 y 2018, con la apertura de cuatro convocatorias dirigidas a IES para el fomento de la educación superior en territorios priorizados por los Acuerdos de Paz. El resultado de este proceso fue, según el informe, la promoción de

alianzas entre el sector productivo, el sector público, la cooperación internacional, las organizaciones sociales y/o comunitarias y la academia, dichas alianzas fueron denominadas ARED (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2018, p. 227), un modelo similar al de los Centros Regionales de Educación Superior CERES, con la diferencia que los ARED se centran en los territorios priorizados en los Acuerdos de Paz. Entre los propósitos de las Alianzas Rurales de Educación y Desarrollo ARED se planteó:

- Ampliar la cobertura de educación superior para la población rural (jóvenes, mujeres, víctimas, comunidades de campesinos), mediante el diseño de la oferta pertinente y flexible
- Fortalecer el trabajo en red que fomente el desarrollo rural y la construcción de paz
- Fomentar la definición de oferta pertinente y adaptable a las necesidades del territorio
- Crear mecanismos de financiación para el acceso a la educación superior de la población rural
- Incentivar la formación profesional de las mujeres a disciplinas no tradicionales para ellas.
- fortalecer capacidades para el desarrollo rural del territorio y la consolidación de la paz.

La implementación de esas alianzas se ve reflejada en la ejecución de proyectos para el desarrollo rural o para la ampliación de cobertura, de estos proyectos, varios fueron implementados por universidades públicas y privadas, bajo la figura de proyectos de extensión, que como se ha mencionado, las actividades de extensión de las universidades públicas, constituyen recursos para autofinanciación.

Entre la normativa relevante en materia de cambios institucionales, el Informe de Gestión y Rendición de Cuentas Vigencia 2015 (Ministerio de Educación Nacional, 2016), está el Decreto 1722 de 2015 en el cual se crea una nueva línea de crédito de Findeter, dirigida a las IES para financiación de infraestructura física, tecnológica y bibliotecaria, y para proyectos de formación en maestrías y doctorados para sus docentes.

“a través del decreto 1722 de 2015, el MEN y FINDETER crearon una nueva línea de crédito con tasa compensada para fomentar el mejoramiento de las condiciones de calidad de las instituciones de educación superior, a través de la financiación, con tasas de interés más favorables a las del mercado, de proyectos de infraestructura física, tecnológica y bibliotecaria, proyectos de cualificación docente mediante la formación de docentes a nivel de maestría y doctorado, y el fortalecimiento de líneas o grupos de investigación” (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2016, p. 90)

Otro elemento normativo relevante, fue el proyecto de ley para la modificación de la Ley 1607 de 2012 referida a tributación, el proyecto de ley buscó aumentar los puntos de participación para generar mayor ingreso para el sector educativo.

El proyecto de modificación de la Ley 1607, que amplía el porcentaje de recursos del impuesto de renta para la equidad (CREE) asignados a educación a partir de 2016 obteniendo una mayor participación, al pasar de 0,4 puntos a 0,6 puntos a partir de 2016, según lo establecido en la ley 1739 de 2014, con lo cual se genera una mayor fuente de ingresos para cubrir las necesidades del sector.

Con el fin de optimizar la ejecución de estos ingresos provenientes del CREE en las IES, este gobierno implementó los planes de fomento a la calidad (PFC)[...]

Estos PFC son un instrumento mediante el cual se concreta el uso de los recursos del CREE, articulando los objetivos de las IES con las metas del Plan Nacional de Desarrollo, en pro de mejorar las condiciones de calidad del Sistema de Educación Superior, actuando como herramienta de planeación en la que se definen los proyectos, metas, indicadores, recursos, fuentes de financiación e instrumentos de seguimiento y control, orientado a mejorar las condiciones de calidad de las IES Públicas de acuerdo con sus Planes de Desarrollo Institucionales (PDI)” (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL , 2017, p. 211-212)

El aumento en punto porcentual enunciado como una acción coadyuvante a las fuentes de ingreso para la calidad educativa, tiene una destinación programática ligada a las metas de la planeación de gobierno, definidas en el Plan de Desarrollo, que queda condicionado a la implementación de planes de fomento a la calidad.

EL Decreto 1246 de 2015, reglamentó los criterios de asignación y distribución de recursos para financiar las IES públicas y programas de inversión social con población priorizada, la asignación del 40% de recursos CREE según la ley 1739 de 2014 es para las IES públicas, en general, la ejecución de dichos recursos se circunscribe a los lineamientos del gobierno nacional, esto se pudo verificar en la comunicación emitida por la directora de Fomento a la Educación Superior, Diana

Paola Castro Basto, del Ministerio de Educación Nacional, donde señala que los recursos CREE que reciban las instituciones deben destinarse a la ejecución de los planes de fomento a la calidad (MEN, 2015)

De acuerdo con el artículo 2.5.4.3.3. “uso de recursos”, del capítulo 3 del Decreto 1246 de 2015, los recursos de los que trata este capítulo, serán destinados a la adquisición, construcción, ampliación, mejoramiento, adecuación y dotación de infraestructura física, tecnológica y bibliográfica, proyectos de investigación, diseño y adecuación de nueva oferta académica, estrategias de disminución de la deserción, formación de docentes a nivel maestría y doctorado, y estrategias de regionalización en programas de alta calidad, a través de Planes de Fomento a la Calidad que cada institución determine en el marco de la autonomía universitaria.

En ese orden, la totalidad de los recursos del CREE, que reciba la institución serán destinados a la ejecución del Plan de Fomento a la Calidad presentado al Ministerio el pasado 30 de julio de 2015. (MEN, 2015)

Se pudo verificar en el documento *Guía de los planes de fomento a la calidad – PFC en la educación superior* (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2015, p. 2), que, entre los objetivos de los planes de fomento a la calidad, está que, las acciones de las IES se articulen con las estrategias y metas establecidas en el Sistema Nacional de Educación Terciaria SNET.

Una mirada inicial de las consecuencias de esta interpretación normativa gubernamental en la orientación de los recursos del CREE, permite inferir la sujeción de los proyectos de desarrollo educativo regional a las directrices de gobierno central, es decir una pérdida de capacidades de descentralización administrativa⁷⁷, esto, entendiendo que la descentralización es necesaria para la definición de requerimientos vinculados al contexto territorial y por lo tanto a las demandas del lugar.

De otro lado, los enunciados de la comunicación del Ministerio, en materia de ejecución de recursos CREE, deja entrever cierta discrepancia con la necesaria

⁷⁷ El artículo primero de la carta magna de 1991, define a Colombia como Estado Social de Derecho, una república unitaria, descentralizada y con plena autonomía de sus entidades territoriales Siguiendo a Sánchez Hernández (2016), el modelo de Estado en Colombia es una hibridación del sistema unitario: centralizado políticamente, pero atenuado por el concepto de descentralización administrativa y autonomía de las entidades territoriales, la centralización legislativa se mantiene en el Congreso, la rama ejecutiva del poder público se descentraliza en una perspectiva jurídico-administrativa de autonomía de las entidades territoriales.

autonomía universitaria en la determinación y negociación de capacidades de su propio desarrollo en las regiones. Ciertamente, tal dinámica puede generar tensiones entre las estrategias y metas del Sistema de Educación Terciaria propuesta por el gobierno nacional a través del Plan de Desarrollo, el bajo volumen de recursos y la diferencia estructural de demandas y requerimientos entre regiones quedan supeditados a la implementación del proyecto político del momento. Posiblemente, estas dinámicas de implementación, inciden en la negociación y en la generación de alianzas del personalismo de poder político que se priorizan en la política pública del sector educación.

4.3.2.2. *¿Acceso a la educación superior universitaria en Colombia o segmentación de clientes para el crédito educativo?*

Tal y como se señaló en el capítulo de antecedentes de esta investigación, la ampliación de la cobertura en la educación superior en América Latina aumentó significativamente durante el siglo XX, Colombia estuvo en la misma tendencia respecto al aumento de número de matrículas, también estuvo en la tendencia regional de expansión demográfica y crecimiento urbano (BRICALL, M e BRUNNER, J. J, 2000; RAMA VITALE 2006, 2009; OCDE, 2017; CAJIAO, 2017; AVITABILE, C. et al., 2017). Siguiendo a Blanco Suárez (2014), tales procesos presionaron el crecimiento de los sistemas educativos, lo que implicó que en países como Argentina, Brasil y México se generara la ampliación de cobertura de educación superior estatal, sin embargo, en el caso colombiano se propició el aumento de la oferta privada (BLANCO SUÁREZ, 2014), lo cual acarrea costos directos de los estudiantes y sus familias, cuando estos presentan escasez de recursos resulta más difícil su acceso porque no pueden pagar la educación superior. En ese contexto, el Estado Colombino solicitó crédito internacional para apalancar la masificación de matrículas.

En términos de los recursos para la expansión de la educación pública y parte de la privada, el crecimiento en cobertura obedeció a una creciente presencia de préstamos y donaciones de instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo, la Agencia para el Desarrollo Internacional, Las fundaciones Ford, Kellog y Rockefeller y el Fondo Especial de las Naciones Unidas y la UNESCO, cuyos recursos se emplearon en la construcción de nuevos edificios dentro las principales universidades estatales del país, como la Universidad Nacional, La Universidad de Antioquia, la Universidad del Valle y la universidad privada de

élite, la Universidad de los Andes (HELG, 1989, p. 138, apud BLANCO SUÁREZ, 2014, p. 141).

La intervención del Estado colombiano para el aumento de cobertura, como se ha mencionado en anteriores apartados, ha sido principalmente el subsidio a la demanda; desde 1950 la financiación a las instituciones privadas por parte del Estado se hace a través del ICETEX, toda vez que la principal fuente de financiación son las matrículas, las cuales son pagadas de manera directa a la IES por parte del Instituto, generándose un crédito para los estudiantes y sus familias o codeudores (ver capítulo de antecedentes de esta investigación).

El crédito educativo en Colombia ha sido la bandera con la cual se ha discursado el acceso a la educación superior, desde mediados de la década del noventa era notoria la desfinanciación de la educación superior pública, mientras que el sector privado presionaba el incremento progresivo de fuentes de financiación a la demanda educativa por medio de créditos. Ya en los inicios de la nueva constitución bajo el mandato de Cesar Gaviria Trujillo (1990-1994) y con la implementación de medidas neoliberales, la bandera de ampliación de cobertura ondeaba la justificación de los créditos educativos, promovía la participación del sector privado en la oferta de créditos y la formación para el trabajo, también alentaba las reformas del sistema educativo. El *Plan de Apertura Educativa* de ese Gobierno, estaba en total consonancia con las medidas de apertura económica y la política neoliberal:

El programa de apertura de la economía que ha puesto en marcha el presente gobierno está orientado fundamentalmente a reorientar la economía colombiana por la senda del crecimiento sostenido y la eficiencia. Con la renovada expansión del sector productivo habrá más empleo para los colombianos, amén de mejores u más baratos bienes y servicios para consumir e invertir. En un panorama de largo plazo, el complemento natural del programa de apertura económica es el fortalecimiento de la infraestructura social, de forma tal que un mayor número de colombianos pueda disfrutar de las crecientes oportunidades que les brinda el entorno económico. Y en esta perspectiva, la educación juega un papel primordial. Mayor educación para la población trabajadora representa mayor capacidad productiva para todo el sistema económico. [...] Los retos y circunstancias que deberá afrontar Colombia a partir de este decenio, exigen un nuevo modelo educativo que asuma la función de transformar y desarrollar la conciencia del hombre colombiano y que busque reducir las diferencias que ancestralmente han separado nuestros ciudadanos. (DNP, 1991)

Según lo documentado por Iván Pacheco Arrieta (2002) en el gobierno de Gaviria se demandaba a las IES públicas el aumento de matrículas y al mismo tiempo

se incentivaba la ampliación de líneas de crédito. Evidentemente la ideología neoliberal, promovía menor intervención del Estado, generando una discursiva sobre la corresponsabilidad de otros actores en la financiación de la educación superior que incluía a las familias y a los estudiantes como pagadores de la educación superior.

La propuesta impulsada en 1996 por la Misión Nacional para la Modernización de la Universidad Pública⁷⁸, puntualizaba que debían incrementarse progresivamente los precios de las matrículas en las universidades públicas, hasta cubrir el costo total de los estudios. Para los estudiantes que no pudieran con los costos, el Estado debería otorgar créditos blandos. (DNP, 1996)

Aunado a la promoción de créditos educativos, en la siguiente década (2000-2010) se fortaleció la oferta de programas en los niveles técnico y tecnológico y también se fortaleció el ICETEX, según Blanco Suárez (2014), desde la década del cincuenta, cuando se creó el ICETEX y hasta finales de los años ochenta, el instituto había ofrecido créditos aproximadamente a 60.000 estudiantes, en la década del noventa, el número de personas con créditos otorgados por el ICETEX había incrementó considerablemente, y entre el 2003 y el 2010 ya había otorgado un total de 1.324.067 créditos (BLANCO SUÁREZ, 2014) el autor hace un interesante comparativo de los recursos, concluye que para el año 2010 los recursos canalizados por el ICETEX (2,6 billones de pesos) son considerablemente superiores al presupuesto general para las universidades estatales (2,29 billones de pesos), otra de las conclusiones del estudio de Blanco Suárez (2014) es que algunas universidades privadas en las que los ingresos son principalmente vía matrícula, se incrementaron las modalidades de crédito como fuente importante, que provee el Estado por medio del ICETEX.

Con los anteriores datos, es visible que la implementación de créditos como mecanismo de financiamiento del mercado educativo no es nuevo y cada vez muestra mayores síntomas de mercantilización educativa.

En la presente investigación y para el periodo de estudio (2014-2018), se identificó que el ICETEX opera bajo estrategias de Fondeo que captan recursos de

⁷⁸ Decreto 213 de 1994 disponible en: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-103479_archivo_pdf.pdf

entidades territoriales, segmentación de clientes bajo distintas modalidades de crédito y territorialización de los créditos. En los siguientes párrafos se presentan algunas trayectorias de implementación de los créditos en el marco de la educación terciaria.

4.3.3. Trayectoria de Fondeo del ICETEX

El Instituto colombiano de crédito educativo y estudios técnicos en el exterior ICETEX, es una “entidad financiera de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, vinculada al Ministerio de Educación Nacional” (FEDESARROLLO, 2016); el ICETEX otorga créditos educativos de pregrado en los niveles técnico profesional, tecnológico y universitario, y también para postgrado; cuenta con distintas fuentes de financiamiento y en los últimos años, según los informes de gestión de la entidad, se han aumentado sus utilidades netas pasando de \$223,1 millones de pesos en el 2015 a \$4.554,1 millones de pesos en el primer semestre de 2020.

La administración de fondos de garantía es una importante fuente de financiación que supone rendimientos financieros del portafolios de inversiones de la entidad. Los fondos administrados por ICETEX tienen fuentes diversas, entre ellos están los aportes de: las instituciones de educación superior, la nación, entidades del orden nacional, entidades territoriales (gubernaciones, municipios, distrito capital), sector productivo, personas naturales o jurídicas, organismos no gubernamentales (ONG), excedentes de fondos de invalidez o muerte, y prima de garantía de los estudiantes que acceden a los fondos como aportantes (FEDESARROLLO, 2016; ICETEX, 2014; ICETEX, 2015; ICETEX, 2016; ICETEX, 2017)

La destinación de los recursos que entran a fondos de garantía, es el cubrimiento de créditos educativos, y en caso de presentarse excedentes después de cubiertos dichos créditos estos recursos pasan a ser parte de los recursos generales del fondo. (ICETEX, 2016)

El objeto general de los fondos de garantía administrados por el ICETEX es mitigar y cubrir el riesgo de crédito de las líneas de pregrado de largo plazo otorgado a los estudiantes que no cuentan con un codeudor para que respalde el crédito

(JUNTA DIRECTIVA ICETEX, 2017). Para el año 2017, el reglamento de crédito ICETEX adoptado por la junta directiva mediante Acuerdo 025 de 2017, determinó que los recursos de los fondos de garantía están destinados a cubrir el valor total de los créditos, siniestrados otorgados sin codeudor, y se mantiene el criterio de 2015 referido a que después de cubiertos dichos créditos estos recursos pasan a ser parte de los recursos generales del fondo. En concordancia con esta postura, Fedesarrollo (2015), en el documento *Financiación de la educación superior a través del ICETEX: estimación de necesidades de recursos a futuro y propuestas de mecanismos de fondeo (2016)*, encuentra que “los bancos perciben un elevado riesgo en la extensión de créditos a estratos 1, 2 y 3. En el caso de los créditos del ICETEX, la percepción de riesgo se incrementa debido a que los préstamos estudiantiles son de largo plazo y no generan ningún flujo de pagos durante el período de estudio” (FEDESARROLLO, 2015, p.90)

Los préstamos estudiantiles son uno de los principales motores para el desarrollo social, económico, entre muchos otros ámbitos. Pero al mismo tiempo, la naturaleza de estos tipos de préstamos, al ser otorgados en su mayoría a personas de escasos recursos, los hacen más riesgosos que los otros tipos de créditos. (FEDESARROLLO, 2015, p.107)

La anterior información, permite evidenciar que la implementación del fondeo en gran medida, es un respaldo al sector financiero y a las IES privadas más que a la educación superior. En una lógica de mercado educativo, el sector financiero no asume ningún compromiso con clientes de escasos recursos y el Estado tampoco asume gratuidad de la educación, por el contrario entrega recursos públicos al ICETEX que son transferidos a IES privadas y que al mismo tiempo generan utilidad constante vía intereses por endeudamiento de los clientes y recaudo de créditos.

En el marco de los planes estratégicos del ICETEX, se plantea entre los objetivos el de “captar, fidelizar, crecer y retener los clientes mediante segmentación adecuada” (2017; 2018)⁷⁹ como un mecanismo que garantice mejores rendimientos financieros, adicionalmente en los informes de gestión del ICETEX y los planes de

⁷⁹ De acuerdo con Feijoo Jaramillo, Guerrero Jirón y García Regalado, (2018) la segmentación de mercado es el proceso de dividir el mercado total para un producto en particular o una categoría de productos en segmentos o grupos relativamente homogéneos. Para ser eficaz, la segmentación debe crear grupos donde sus miembros tengan aficiones, gustos, necesidades, deseos o preferencias similares, pero donde los grupos mismos sean diferentes entre sí.

acción corporativos(2017, 2018), aparece como uno de los objetivos financieros “diversificar las fuentes de fondos para responder a los retos de crecimiento” (ICETEX, 2017; ICETEX 2018); esto se logra evidenciar en la implementación programática, a través de la diferenciación de los sujeto de crédito, la diversificación de las fuentes y la diversificación de las modalidades y líneas de crédito entre 2014 y 2018.

En el caso de los fondos se puede observar dicha diferenciación en dos sentidos, por un lado, los sujetos de crédito de estos fondos de garantía son configurados como aquellos que no pueden acceder al mercado financiero de los bancos privados, y de otro lado se usa la clasificación de beneficiarios que el Estado colombiano tiene para priorizar los recursos y servicios dirigidos a poblaciones específicas en el territorio nacional y así clasificarlos como clientes, por ejemplo se usa el puntaje SISBEN, el criterio comunidades de especial protección constitucional, las exigencias legales de atención a ciertos grupos poblacionales, etc.; los clientes segmentados por sus características particulares, pueden ser sujetos de crédito en unas modalidades específicas y no en otras.

Para el periodo de estudio 2014-2018, y con la información disponible, en el siguiente cuadro se presentan algunos ejemplos de ejecución de los fondos más representativos en términos de destinación de recursos para el ICETEX, por tipo de constituyente.

Tabla 16. Ejecución de algunos fondos de garantía administrados por el ICETEX 2015-2018 con los principales costituyentes

Fondos administrados por ICETEX	Constituyentes	Ejecución por año								
		Tipo de crédito	2015		2016		2017		2018 ^(**)	
			Presupuesto destinado al fondo	Nuevos créditos	Presupuesto destinado al fondo	Nuevos créditos	Presupuesto destinado al fondo	Nuevos créditos	Presupuesto destinado al fondo	Nuevos créditos
Fondo mejores bachilleres del País ^(*)	Ministerio de Educación Nacional	Créditos condonables para mejores bachilleres del país	\$ 4.270.630.927	739	\$ 4.371.260.926	63	\$24.186.780.186 (****)	153	Sin dato (***)	Sin dato (***)
Fondo Ser Pilo Paga	Ministerio de Educación Nacional	Créditos-Beca "Ser Pilo Paga" pregrado	\$ 159.241.257.396	9.998	\$342.913.613.102	11.002	\$ 513.799.000.000	8.200	\$ 771.413.478.191	7.176
Fondo de créditos condonables para estudiantes afrocolombianos, raizales y palenqueros	Ministerio del Interior	Créditos condonables para población afrodescendiente	\$ 26.503.974.187	2.366	\$ 34.503.974.187	2500	\$ 40.501.000.000	Sin dato ^(***)	\$ 40.469.117.669	3749
Fondo de Créditos Condonables Álvaro Ulcué	Ministerio del Interior	Créditos condonables para población indígena	\$ 1.302.817.938	480	\$ 9.310.628.152	817	\$ 22.548.000.000	1840	\$ 26.615.203.729	3240
Fondo para el Acceso y la permanencia de la población víctima en	Ministerio de Educación Nacional	Créditos a población víctima	\$ 15.000.000.000	609	\$ 15.000.000.000	201	\$ 27.632.000.000	Sin dato ^(***)	\$ 24.009.960.084	467

Fondos administrados por ICETEX	Constituyentes	Ejecución por año								
		Tipo de crédito	2015		2016		2017		2018 ^(**)	
			Presupuesto destinado al fondo	Nuevos créditos	Presupuesto destinado al fondo	Nuevos créditos	Presupuesto destinado al fondo	Nuevos créditos	Presupuesto destinado al fondo	Nuevos créditos
educación superior										

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos oficiales reportados en informes de Gestión, planes de acción y seguimiento, proyectos de Inversión y Presupuesto, del Ministerio de Educación Nacional (vigencias 2015, 2016, 2017, 2018); informes de gestión del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (vigencias 2015, 2016, 2017, 2018)

(*) En las fuentes oficiales consultadas no se encontraron datos detallados del fondo mejores bachilleres del país, para las vigencias 2017 y 2018.

(**) Los datos oficiales disponibles para la vigencia 2018 corresponden al primer semestre del año.

(***) La actualización del últimos reporte de seguimiento a metas del plan de acción sectorial del Ministerio de Educación Nacional para la vigencia respectiva, no presenta el dato.

(****) La fuente de este dato es la base de datos de seguimiento a metas del MEN, este valor incluye créditos nuevos, renovaciones y subsidios de la vigencia 2017. Las fuentes de datos no presentan la información disgregada.

En el cuadro anterior se puede identificar que el fondo con mayores recursos y mayor número de créditos nuevos asignados en cada vigencia es el Fondo Ser Pilo Paga, este fondo aportó el mayor número de asignación de nuevos créditos entre 2015 y 2016, y aunque en cada vigencia el valor destinado al fondo iba en aumento, mostró una disminución en número de créditos asignados; este dato permite inferir la posible existencia de menos sujetos de crédito nuevos en la última vigencia, y al mismo tiempo que, los créditos adquiridos son por un mayor monto, es decir que los servicios educativos pueden ser más costosos, la otra inferencia es que de no haberse ejecutado la totalidad de recursos destinados en el 2017 y 2018 el fondo Ser Pilo Paga logró aumentar sus recursos generales; una tercera inferencia es que el aumento de recursos se corresponde con el acumulativo de desembolsos de crédito y sostenimiento de largo plazo; infortunadamente los datos disponibles, no permiten verificar si el número de créditos del fondo es eficiente con relación a los recursos destinados y la cobertura de matrícula.

El ICETEX reportó dentro de su gestión, el aumento de desembolso de terceros vía fondos de administración, señalando que entre el 2014 y el 2015 los desembolsos tuvieron un crecimiento del 67% (ICETEX, 2016); para la vigencia 2015 se constituyeron “26 nuevos fondos por valor de \$280.035 millones” (ICETEX, 2016 a), es de señalar que el Ministerio de Educación Nacional reportó para el mismo año una ejecución total de los Fondos ICETEX (antiguos y nuevos) por valor de \$781.903.523.014 (ICETEX, 2016)

En el Informe de Gestión Vigencia 2015 del ICETEX (2016), la entidad financiera reportó que, al cierre del año 2015, el número de nuevos créditos de Fondos en Administración fue de 44.527 para un total acumulado de 256.799 personas que recibieron crédito entre 1990 y 2015, lo cual representa un crecimiento del 21% frente al 2014. El 71% del incremento en el número de créditos otorgados y subsidios de entidades como en Ministerio de Educación Nacional, Ministerio del Interior, Ministerio del Trabajo, y Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (ICETEX, 2016, p. 30)

CUADRO 26 Principales constituyentes de Fondos en Administración por número de legalizaciones durante la vigencia 2015

Principales Constituyentes	Créditos Legalizados
Ser Pilo paga - Ministerio de Educación Nacional	9.488
Fondos de fomento a la educación media fondo FEM -Ministerio de Educación Nacional	5.568
Comunidades Negras - Ministerio del Interior	3.346
Fondo para la gestión pertinente de las TI - Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones	3.044
Fondo de usuarios del Servicio Público de Empleo. Ministerio del Trabajo	2.881
Otros fondos	20. 200
Total beneficiarios legalizados 2015	44.527

Fuente: Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX, Informe de Gestión Vigencia 2015, p. 30

Con relación a los fondos especiales, el mencionado informe reportó que en la vigencia 2015, el fondo de comunidades negras representó una asignación de \$26.503 millones de pesos y el fondo de comunidades indígenas representó una asignación de \$19.254 millones de pesos.

El ICETEX cerró el 2015 con un total de activos de \$3.353.324 millones y registró un incremento de \$496.778 millones, equivalente al 17,4% con respecto al 2014. El principal rubro continúa siendo la cartera de créditos, la cual alcanzó un saldo de \$3.060.166 millones después de provisiones, que comparado con el 2014 presentó un crecimiento del 15,3%, equivalente a \$406.744 millones.

[...]

Para el 2015, el comportamiento creciente de la cartera de crédito del ICETEX fue consecuente con la alta demanda del sector y con el compromiso de la política pública establecida por el Gobierno Nacional. Para cumplir con este objetivo, los recursos propios a través del recaudo de la cartera aportaron \$650.050 millones. Igualmente, en este periodo se utilizó una parte del cupo que se tiene con el Banco Mundial por \$166.393 millones y se recibieron recursos de la nación para el fortalecimiento del crédito educativo por \$373.908 millones.” (ICETEX, 2016, p. 52)

Para el año 2016 el ICETEX cerró con un total de 437 Fondos en Administración que incluyen la participación de entidades públicas, ministerios, entidades territoriales, y entidades del Distrito Capital, dentro de los cuales se destaca la prevalencia de la modalidad de créditos condonables (ICETEX, 2017, p. 31), del total de fondos el origen del constituyente se concentra principalmente en el sector público, aproximadamente

252 fondos (58%) en 2016. “Los ingresos por la Administración de Fondos para 2016 (\$ 28.737 millones) tuvieron un incremento del 34% con respecto a los generados en 2015 (\$ 21.450 millones)” (ICETEX, 2016)

A diciembre de 2017, el monto de consignaciones recibidas por la entidad por concepto de fondos en administración era de \$ 884.845 millones de pesos manteniéndose la tendencia de concentración de constituyentes con origen en el sector público. Al cierre de la vigencia el total de activos administrados fue de \$3.514.273 millones con un crecimiento del 15% respecto al 2016 (ICETEX, 2018)

En el año 2018, el ICETEX firmó 51 nuevos convenios, las consignaciones por concepto de fondos en administración fueron de \$ 1.140.239 millones de pesos y al cierre de la vigencia “el total de activos de fondos administrados ascendió a \$ 4,1 billones, con un crecimiento de \$ 564.356 millones, equivalente a un 16% más con respecto al año 2017” (ICETEX, 2019)

En la siguiente tabla se observa el número de fondos según tipo de constituyente entre 2015 y 2018, en la que se identifica que el número de fondos de constituyentes tales como ministerios, entidades territoriales y sector cooperativo tiene una tendencia creciente en el periodo 2015-2018.

Tabla 17 Número de fondos en administración del ICETEX según tipo de constituyente 2015 - 2018

Tipo de Constituyente	2015	2016	2017	2018
Fondos de ministerios	8	83	89	94
Fondos de entidades públicas	6	73	81	78
Fondos del Distrito Capital	S/D*	19	24	23
Fondos entidades territoriales de municipios	1	52	54	70
Fondos entidades territoriales de departamentos	3	25	30	38
Fondos del sector privado	1	18	18	19
Fondos del sector cooperativo	5	142	145	178
Fondos comunes	S/D*	22	22	21
Alianzas	80	3	8	6
Número total de fondos en administración	104	437	471	527

Fuente: elaboración propia con base en los informes de Gestión del ICETEX vigencias 2015-2018
*S/D = Sin dato.

Con relación a los nuevos créditos otorgados con recursos de los fondos, los datos reportados por ICETEX en sus informes de gestión muestran variaciones, aunque el número de fondos administrados es creciente entre 2015 y 2018, el 2017

reportó menos número de créditos nuevos. Este dato permite hacer dos conjeturas para posteriores investigaciones, en primer lugar es probable que a menor cantidad de créditos con mayores recursos haya un aumento en el valor de los créditos otorgados por concepto de matrícula, una segunda suposición es que haya variación de las inversiones hechas por los constituyentes y de las condiciones de los créditos en los fondos, la tercera conjetura es que la distribución de los recursos tiene mayor peso en las renovaciones que en el número de créditos nuevos. Desafortunadamente con los datos disponibles no es posible comprobar estas inferencias.

Tabla 18 Número de nuevos créditos otorgados con fuente de recursos de los fondos de garantía incluyendo todas las líneas de crédito educativo por vigencia

	2015	2016	2017	2018
Nuevos créditos	44.527	65.603	33.492	63.756
Recursos*	\$ 280.035	\$ 792.516	\$ 884.845	\$ 1.140.239

Fuente: informes de gestión del ICETEX (vigencias 2015-2018)

*Recursos desembolsados por terceros al ICETEX en los de fondos administrados, en millones de pesos

La trayectoria de fondeo del icetex permite evidenciar que:

- Hay un aumento anual de recursos bajo la estrategia de fondeo que supera significativamente el valor con relación al año inmediatamente anterior, en 2015 el valor canalizado por fondeo era de \$280.035 millones de pesos, en solo tres años aumento alrededor de un 400% en recursos y en número de fondos, pasando de 104 fondos en 2015 a 527 fondos en 2018.
- El principal aportante de recursos vía fondeo corresponde a Ministerios y entidades territoriales, que aportan recursos públicos.
- Con los datos disponibles, no es posible verificar la relación entre: recursos asignados vía fondeo, créditos (nuevos y renovaciones), matrículas efectivas y universidades que reciben los recursos de crédito.

4.3.4. Trayectoria de la segmentación de Clientes ICETEX

Desde el año 2010, en el Plan Sectorial 2010-2014. "Educación de calidad El camino para la prosperidad"(MEN, 2010), se enuncia que el Ministerio de Educación Nacional lideraría acciones afirmativas según la demanda, por medio del financiamiento a través de Fondos Especiales de Crédito administrados por el ICETEX.

En los enunciados del Plan Sectorial 2010-2014, se propone flexibilización de la oferta, incentivo a la permanencia, regionalización y otorgamiento de créditos y subsidios por medio de la modalidad de crédito ACCES del ICETEX.

En la planeación indicativa del año 2010, estaba prevista la asignación de recursos para la ampliación en el número de créditos del ICETEX, créditos que se aplicarían a la matrícula y al pago parcial de gastos de sostenimiento, incluso el requerimiento plasmado en el *Plan Sectorial 2010-2014* es: generación de alianzas entre el sector financiero y las universidades privadas para la oferta de crédito, y al mismo tiempo búsqueda del beneficio⁸⁰ de las empresas privadas al desarrollar acciones de 'responsabilidad social empresarial'.

se prevé la extensión de apoyos económicos con el fin de garantizar el flujo de recursos para la ampliación de créditos ICETEX destinados a financiar el pago de la matrícula y aquellos que subsidian parcialmente los gastos de sostenimiento de los estudiantes, además de una reducción importante en los costos financieros que asume el estudiante [...] se plantea la importancia de comprometer a entidades privadas en el financiamiento de la educación superior bajo alianzas con la banca privada para la creación de programas crediticios acordes a las necesidades de los estudiantes, y con el sector productivo en la consolidación de programas de apoyo a la población de bajos recursos dentro de sus estrategias de responsabilidad social empresarial (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2010, p. 75)

De otro lado, el plan sectorial 2010-2014, vincula la deserción con la falta de recursos para el pago de matrícula y otros gastos asociados a la educación postsecundaria, encuadrando el crédito educativo como una solución, la solución se acompaña de estrategias de segmentación de créditos para carreras técnicas y tecnológicas, y créditos para carreras universitarias, siendo las primeras de menor duración, definen tasas de interés en mayor porcentaje que las tasas de interés para las carreras universitarias (promedio de duración cuatro a cinco años), y suelen ser programas de mayor costo en la matrícula, en IES privadas.

La propuesta programática del plan, supone a partir del año 2012 aumento del valor del crédito, representado en *crédito de sostenimiento* y una condonación del 25% del valor del crédito adquirido, exclusivamente en los casos en los que se culmine el programa y los estudiantes estén clasificados en estrato socio-económico 1 y 2, quedando una deuda del 75% del valor del crédito para los estudiantes y/o sus

⁸⁰ Por ejemplo beneficios tributarios, mejoramiento de imagen frente a los consumidores, aumento de competitividad, mejoramiento de marca, entre otros.

familias. La condonación del 100% tiene el condicionamiento de haber obtenido los mejores resultados en las pruebas Saber Pro, lo cual es un condicionamiento complejo dadas las características de vulnerabilidad de los estudiantes que acceden a crédito educativo; por lo general se trata de estudiantes que no siempre tienen dedicación completa a los estudios o no siempre están matriculados en IES o programas de alta calidad, lo cual dificulta la obtención de altos puntajes en relación con estudiantes que ingresan a programas e instituciones de alta calidad y tienen satisfechas todas sus necesidades básicas de antemano.

Para mitigar la deserción estudiantil, se dispondrá de un crédito educativo en condiciones más favorables para los estudiantes de todas las líneas de crédito ofrecidas, reduciendo las tasas de interés. La meta en el periodo 2010-2014 es adjudicar 225.145 nuevos créditos, de los cuales 143.270 corresponderán a la línea de ACCES.

A través de este proyecto crediticio, los estudiantes de programas técnicos y tecnológicos tendrán como beneficio una tasa de interés del 4% efectivo anual, durante la época de estudios y el año del periodo de gracia, y del 8% efectivo anual en el periodo de amortización. En 2011, los estudiantes beneficiarios que cursen estudios universitarios tendrán una tasa real del 0% anual durante toda la carrera y del 12% efectivo anual en la etapa de amortización.

Así mismo, a partir del año 2012, los estudiantes de los dos tipos de programas pagarán una tasa anual equivalente al IPC del año anterior reportado en el mes de octubre por el Departamento Administrativo de Estadística, DANE, en época de estudios, al tiempo que para la época de amortización se estableció en IPC + 4% anual para programas técnicos y tecnológicos y del IPC + 8% anual para programas universitarios.

Los créditos nuevos se acompañarán con un subsidio de sostenimiento de \$630.000 semestrales durante toda la carrera, dirigidos a estudiantes de pregrado, de acuerdo con los puntajes de pobreza establecidos por el Departamento Nacional de Planeación en la nueva metodología para el Sisbén. Los estudiantes de pregrado cuyo Sisbén sea 1 ó 2, o su equivalente, que culminen exitosamente sus estudios y hayan sido financiados con crédito del ICETEX, obtendrán una condonación del 25% sobre el valor del dinero girado; el descuento no aplica a los intereses generados por este capital.

Adicionalmente, los estudiantes que obtienen los mejores resultados en las Pruebas SABER PRO y tienen crédito educativo con ICETEX, se beneficiarán de la condonación total de su deuda." (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2010, p. 77)

En 2013, se emite el documento Conpes 3782, en el cual se reporta un aumento en el número de créditos, sin embargo, aparece como un requerimiento de política pública, dirigir créditos a estudiantes con bajos puntajes del Sisbén, hacia habitantes de regiones diferentes a las grandes urbes, y hacer acompañamiento a los estudiantes

para mejorar el desempeño sin que se afecte la sostenibilidad financiera del ICETEX. (CONPES, 2013)

El documento *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país*, se reafirma que la implementación de créditos educativos es para responder a la falta de recursos económicos, en términos de operacionalizar los créditos educativos, señala que deben fortalecerse los fondos específicos para grupos étnicos, caso en el cual la diferenciación poblacional se tendría en cuenta para el diseño e implementación de líneas de crédito, de este modo el documento estaría configurando una segmentación del mercado crediticio del ICETEX.

Con la sanción del el *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país (en adelante PND 2010-2014)*, a través de la Ley 1753 de 2015, se reafirma el requerimiento de aumentar la cobertura de créditos del ICETEX, ofertándolos a población que no tenga subsidio y dando prioridad a las solicitudes de quienes estén matriculados en programas o instituciones con acreditación de alta calidad. Ampliar la cobertura de créditos con las características señaladas, implica según el *PND 2014-2018*, que la Nación garantice la destinación los recursos al ICETEX con el fin de compensar los ingresos que deja de percibir por amortizaciones durante el periodo de estudios, apoyos de sostenimiento diferenciales por el municipio o distrito y condonaciones de deuda; es decir, lo que se subsidia en este caso es la tasa de amortización y los ingresos del ICETEX. Las condiciones de estos créditos, se extienden en el tiempo, hasta las asignaciones de crédito que se realizarían en el 2018.

A pesar de la gran proporción de recursos asignados al ICETEX, el impacto parece bajo, en el informe de gestión y rendición de cuentas vigencia 2015, después de la aprobación del *PND 2014-2018*, se puede constatar que “los recursos de inversión del MEN están concentrados en pocos proyectos de alto impacto” (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2016, p. 170), entre lo cual el informe de rendición de cuentas señala las líneas de crédito del ICETEX; en la postura sobre el financiamiento del ICETEX, en el 2015 Centro de investigación económica y social Fedesarrollo, realizó un estudio denominado *Financiación de la educación superior a través del ICETEX: estimación de necesidades de recursos a futuro y propuestas de*

mecanismos de fondeo (2016), en el cual concluye que es necesario incrementar los recursos del ICETEX; reconociendo que “el presupuesto del ICETEX ha aumentado de manera importante en los últimos años, en buena medida por el aumento en el monto del subsidio de la política de créditos de la entidad desde 2012” (FEDESARROLLO, 2015, p.89), la propuesta de Fedesarrollo versa sobre el requerimiento de intervención por parte del Gobierno para “alivianar la percepción de riesgo y las consecuentes elevadas tasas de interés a través de la extensión de garantías al crédito y/o subsidios a la tasa de interés” (FEDESARROLLO, 2015, p.89), el estudio también identifica que existen restricciones fiscales que ponen en riesgo la financiación a largo plazo del ICETEX, señala el documento que la creciente concentración de fuentes de fondeo de la entidad financiera en el Presupuesto Nacional, genera inquietudes a futuro en medio de un entorno de dificultades fiscales y de perspectivas de ajuste en el gasto del gobierno. (FEDESARROLLO, 2015, p.102).

En el Plan estratégico 2016-2020 del ICETEX (2016), se formula dentro de las estrategias de orientación al cliente, la implementación de mecanismos para identificar las necesidades y tendencias del mercado, además el ICETEX propone generar crecimiento en el modelo de negocio diversificando ingresos, manteniendo la eficiencia organizacional y administrativa, mejorando la capacidad organizacional para enfrentar los retos de negocio en términos de colocaciones, fondeo y vinculación de posibles inversionistas o aportantes (ICETEX, 2016, p. 11)

El Objetivo C3. Del Plan Estratégico ICETEX 2016-2020 se relaciona con la captación, fidelización, crecimiento y retención de clientes mediante segmentación adecuada:

Captar, fidelizar, crecer y retener los clientes mediante segmentación adecuada, a través de analítica avanzada por variables claves, alineados con política pública tales como cobertura, calidad, pertinencia, deserción, empleabilidad, y otros que permita desarrollar nuevos productos y servicios diferenciales, y nuevos canales en el mercado cada vez más orientados a las necesidades del cliente, a su sostenibilidad y el posicionamiento de marca ICETEX. (ICETEX, 2016, p. 14)

Muestra de dicha segmentación es el conjunto de líneas de crédito que a través de los años se han venido ajustando. En los procesos de segmentación implementados por la entidad financiera ICETEX, se han formulado diferentes

modalidades de crédito para pregrado (nivel técnico, tecnológico y universitario), cada una con características particulares según el segmento de clientes.

Desde el 2010, con la entrada del primer gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014), el Plan Sectorial de Educación 2010-2014, formulaba el *programa crédito beca*, en la planeación indicativa sectorial para el periodo 2010-2014, se pretendía el fortalecimiento de la demanda crediticia por segmentación de clientes. En este caso el programa se dirigía únicamente a estudiantes destacados con menores recursos económicos, lo cual aportaría en el aumento del número de estudiantes matriculados, principalmente en instituciones de educación privadas IES, las cuales tienen mayores costos con relación a las IES públicas.

El proyecto Beca Crédito tiene por objeto el fortalecimiento de los recursos de financiamiento de la demanda a través del ICETEX, para garantizar a los bachilleres colombianos la continuidad y permanencia en el nivel superior, en igualdad de condiciones. Este proyecto cuenta con recursos por 1,2 billones de pesos para el cuatrienio, los cuales permitirán mejorar el acceso a la educación superior de los estudiantes destacados y con menores recursos económicos. (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2010, p. 77)

Para garantizar el aumento de financiación del ICETEX, el *plan sectorial de educación 2010-2014*, propone que a través de la reforma a la ley 30 de 1992, se aumente el número de estudiantes con crédito educativo, pasando de un 18% a un 23% en el cuatrienio. (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2010, p. 109), en línea con esta proyección, el Conpes 3782 de 2013 formula el requerimiento de aumentar el crédito educativo y dirigirlo a estudiantes de menor puntaje Sisbén y que habiten regiones diferentes a las grandes urbes del país; en ese mismo año en la evaluación institucional y de resultados de los CERES (DNP, Econometría Consultores, 2014), se identifica una tensión en la implementación de la regionalización como estrategia de acceso, el informe reporta que se creó el *Fondo de Sostenibilidad del Crédito Educativo*, sin embargo “el crédito CERES no quedó incluido en dicho fondo.” (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN Y ECONOMETRÍA CONSULTORES, 2014, p. 76)

Para el año 2015 ICETEX tenía ocho modalidades de crédito dirigidas a todos los estratos socioeconómicos, donde el mayor porcentaje de sujetos de crédito se concentra en los estratos socioeconómicos 1 y 2; las modalidades que durante esta

vigencia tuvieron nuevos clientes de estratos socioeconómicos 1, 2 y 3 son *Modalidad Alianzas* y *Modalidad Licenciaturas*.

Tabla 19 Porcentaje de nuevos créditos girados por estrato socioeconómico en la vigencia 2015

Modalidad	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6
ACCES	35,2%	47,2%	15,1%	1,7%	0,5%	0,2%
Alianzas	49,8%	42,7%	7,5%	0,0%	0,0%	0,0%
Ceres	58,8%	37,4%	3,5%	0,3%	0,0%	0,0%
Licenciaturas	40,2%	46,7%	13,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Líneas especiales	11,4%	5,7%	1,6%	1,2%	0,0%	0,0%
Oficiales	14,2%	59,8%	52,0%	8,9%	1,6%	0,4%
Pregrado mediano plazo	11,8%	36,1%	37,0%	10,3%	3,6%	1,1%
Suboficiales	32,8%	48,4%	17,3%	1,1%	0,3%	0,2%
Total Pregrado	29,8%	43,6%	20,8%	4,0%	1,4%	0,4%

Fuente: Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior ICETEX, Informe de Gestión 2015, (2016, p. 23)

La modalidad ACCES, es un crédito de largo plazo para financiar programas técnicos profesionales, tecnológicos o de ciclo complementario de escuelas normales superiores o universitarios, dirigido a clientes que demuestren que viven en estrato estratos 1, 2 y 3, a personas en condiciones vulnerables tales como situación de desplazamiento forzado, excombatientes de grupos armados ilegales en proceso de reinserción y en general habitantes de zonas rurales; sin embargo esta modalidad de crédito también está dirigida a estudiantes de estrato socioeconómico 4, 5 y 6; en todos los casos la modalidad de crédito requiere que los sujetos del crédito tengan un buen desempeño académico. En caso de ser aprobado, este tipo de crédito financia máximo once salarios mínimos mensuales legales vigentes y la tasa de interés es variable ajustada cada año, de acuerdo con el cálculo de la variación del índice de Precios al Consumidor (IPC), certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) al cierre de diciembre de cada año; y la tasa de interés por concepto de mora es equivalente al IPC más 12 puntos porcentuales. (ICETEX, 2015 a; JUNTA DIRECTIVA ICETEX, 2017)

La modalidad Alianzas, tiene como fuente de financiación los Convenios interadministrativos, cada convenio tiene criterios particulares, de modo que los sujetos de crédito de esta modalidad deben cumplir con lo solicitado por cada convenio

interadministrativo. Esta modalidad genera créditos para pagar matrículas hasta en un 100% y para sostenimiento de máximo cinco salarios mínimos mensuales vigentes si el sujeto de crédito estudia en la misma ciudad en la que vive o hasta ocho salario mínimos mensuales vigentes si estudia en una ciudad diferente a su residencia. En esta modalidad existen convenios con créditos subsidiados, con créditos condonables y con créditos reembolsables. En el caso de los créditos subsidiados, el socio de la alianza con ICETEX subsidia un porcentaje del crédito que el sujeto de crédito no paga, el resto del crédito lo debe reembolsar al ICETEX; los créditos condonables implican que el sujeto de crédito cumpla con requisitos del convenio, de lo contrario debe reembolsar el crédito al ICETEX. Un crédito reembolsable en la Modalidad Alianzas, es aquel en el que el sujeto de crédito debe reembolsado en su totalidad el crédito. La tasa de interés de esta modalidad es variable, y aplicada de acuerdo con la segmentación de clientes (población en pobreza extrema, población en pobreza moderada, población vulnerable, estudiantes sin clasificación del MEN), la tasa de interés por concepto de mora en la *modalidad alianzas* es equivalente al índice de precios del consumidor (IPC) más 12 puntos porcentuales (ICETEX, 2021)

La Modalidad CERES, es un crédito dirigido a estudiantes de los Centros Educativos Regionales de Educación Superior (CERES), para carreras de nivel técnico, tecnológico y universitario, el monto de crédito es de once salarios mínimos mensuales legales vigentes máximo por semestre, destinados al pago del 100% de la matrícula que se desembolsa directamente a la institución de educación superior (IES), la tasa de interés se calcula con base en el índice de precios del consumidor (IPC) aprobado cada año por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE); la tasa de interés por mora es equivalente al IPC más 12 puntos porcentuales. (ICETEX, 2015 b; JUNTA DIRECTIVA ICETEX, 2017)

La modalidad licenciaturas crédito condonable, está dirigida a clientes que se encuentren cursando los tres primeros semestres de una carrera de licenciatura en instituciones de educación superior (IES) acreditadas como alta calidad, y que se hayan clasificado entre el puesto 1 y 300 de las pruebas Saber; se financia el 100% de la matrícula hasta once salarios mínimos mensuales vigentes por semestre, que se desembolsa directamente a la IES, esta línea también financia sostenimiento

cumpliendo requisitos del reglamento de crédito ICETEX. La fuente de recursos de esta modalidad es la apropiación de presupuesto general de la nación del proyecto de fortalecimiento de la calidad docente (JUNTA DIRECTIVA ICETEX, 2013)

La *modalidad Oficiales*, está dirigida a bachilleres y profesionales colombianos que deseen ingresar a las Fuerzas Armadas de Colombia, cubre los costos de matrícula y equipo en un 100% para ambos rubros, para quienes estén en estrato socioeconómico del 1 al 6, la tasa de interés durante el tiempo de estudio, se calcula con base en la variación del índice de precios del consumidor (IPC) autorizada anualmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), y sigue siendo así en el periodo de amortización para los estratos 1,2 y 3, mientras que los estratos socioeconómicos 4,5 y 6 tienen una tasa equivalente al IPC más 8 puntos porcentuales, la tasa por mora al igual que en otras líneas de crédito es equivalente al IPC más 12 puntos porcentuales. En la modalidad oficiales, la financiación puede ser también para doble titulación y los recursos se giran al cliente del crédito, se requiere codeudor solidario y prima de seguro que se paga una única vez. (ICETEX, 2015)

La *modalidad Pregrado mediano plazo*, es una modalidad de financiamiento para estudios de pregrado, en el cual las cuotas de amortización son de “mediano plazo, 50% en época de estudios y 50% una vez terminados los estudios” (JUNTA DIRECTIVA ICETEX, 2015). Esta línea de crédito está dirigida a estudiantes de todos los estratos con buen promedio académico y que no tengan recursos para ingresar o continuar con sus estudios de educación superior; se manejan tasas para el periodo de estudio y tasas para el periodo de desembolso, para cursar carreras técnicas, tecnológicas o universitarias, los estratos 4,5 y 6 tienen tasa de IPC más cuatro puntos porcentuales durante los estudios y para el periodo de desembolso tasas equivalentes al IPC más ocho puntos porcentuales; en el caso de los estratos 1, 2 y 3, la tasa corresponde al equivalente del IPC tanto en el periodo de estudios como en el periodo de amortización; la tasa de interés por mora es equivalente al IPC más 12 puntos porcentuales. El crédito cubre el valor semestral o anual de un programa certificado en una Institución de Educación Superior IES, se financia la totalidad del valor de

matrícula por valor máximo de once salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV). (ICETEX, 2015 d)

La *modalidad Suboficiales*, está dirigido a bachilleres colombianos que deseen realizar el curso de Suboficial en las Fuerzas Armadas de Colombia o de Patrullero en la Policía Nacional; tienen una tasa de interés variable según IPC aprobado anualmente por el DANE, y la tasa de interés por mora es equivalente al IPC más 12 puntos porcentuales; para el caso de Fuerza Aérea y Armada Nacional, el desembolso se hace directamente a la institución, Policía Nacional, Ejército Nacional e Infantería Marina, el desembolso se hace al estudiante. (ICETEX, 2015 e)

Hasta junio de 2015, estuvieron publicadas en el site oficial del ICETEX como vigentes, las líneas de crédito especiales para carreras del nivel técnico profesional, nivel tecnológico y nivel universitario: estudiantes con capacidades excepcionales, reservistas de honor, estudiantes con discapacidad, bachilleres con la distinción Andrés Bello, mejores bachilleres y subsidio a mejores bachilleres; desde el segundo semestre de la vigencia 2015 se informó que solamente se harían los desembolsos de renovaciones, e indicaron que los interesados en solicitar créditos a partir del segundo semestre de 2015 debían hacerlo según los parámetros de las líneas largo, mediano y corto plazo *Tú eliges*.

Hasta el primer semestre de 2015, las condiciones generales de crédito en las líneas especiales tanto de largo como de mediano plazo cubrían el 60% del valor de la matrícula en IES privadas, por valor de hasta 5 SMMLV por semestre; o en IES públicas el crédito tenía cobertura del total de la matrícula, hasta 5 SMMLV por semestre. La tasa de interés variable según el cálculo de la variación del índice de Precios al Consumidor (IPC) que el DANE certifica anualmente, y la tasa de interés por mora era equivalente al IPC más 12 puntos porcentuales.

En las líneas de crédito especiales era necesario adquirir una prima de seguro para cubrir riesgos de invalidez y muerte, equivalente al 2% de cada desembolso, y el sujeto de crédito debía pagarlo cada vez que se hiciera un desembolso. Para quienes estudian en lugar diferente al municipio o ciudad de su residencia, en jornada completa

diurna, la línea de crédito ofrecía un producto de crédito para sostenimiento, el crédito de sostenimiento para mejores bachilleres correspondía a un salario mínimo legal mensual vigente por periodo académico. (ICETEX, 2015)

La diferenciación entre las *líneas especiales* se determinó por las características particulares de los grupos de sujetos de crédito, como se observa en el siguiente cuadro.

Tabla 20 Segmentación de clientes de crédito de líneas especiales ICETEX hasta el primer semestre de 2015

Estudiantes con capacidades excepcionales	Estudiantes que poseen coeficiente intelectual excepcional.
Reservistas de honor	Colombianos que prestaron el servicio militar distinguidos como Reservistas de Honor (oficiales, suboficiales, soldados, grumetes, infantes, agentes y agentes auxiliares de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional)
Estudiantes con discapacidad	Estudiantes con discapacidades físicas, síquicas o sensoriales, de carácter permanente.
Bachilleres con la distinción Andrés Bello	Estudiantes con la distinción Andrés Bello
Mejores bachilleres	Mejores bachilleres con base en los resultados en el Examen de Estado del ICFES
Subsidio a mejores bachilleres	Mejores bachilleres con base en los resultados en el Examen de Estado del ICFES (opción de solicitar financiación adicional a través de las líneas de crédito del ICETEX para complementar el cubrimiento de los costos de matrícula, si lo requiere)

Fuente: Elaboración propia con base en la información oficial que aparece en el site de ICETEX⁸¹ (2015), consultado en 2020.

A partir del segundo semestre de 2015, surge la línea de crédito *Tú Eliges*, “prevista para adelantar estudios en Educación Superior de pregrado, en los niveles técnico profesional, tecnológico, de ciclo complementario de Escuelas Normales Superiores o profesionales universitarios”. (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2016, p. 307), cubre el total de la matrícula y tiene seis modalidades de

⁸¹ <https://portal.icetex.gov.co/Portal/Home/el-icetex/biblioteca/archivo-lineas-de-credito>

crédito, cuyas condiciones de financiación varían según el puntaje obtenido en la prueba Saber 11 y el nivel de Sisbén del estudiante”. En el siguiente cuadro se resumen las modalidades de esta línea. (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL , 2016, p. 438)

Tabla 21 Modalidades de crédito de la Línea Tú Eliges

Pago	Corto plazo	Mediano Plazo			Largo Plazo	
Pago durante el periodo de estudios	Pago 100% del crédito	Pago 30% del crédito	Pago 40% del crédito	Pago 60% del crédito	Pago del 0% del crédito	Pago 25% del crédito
Pago al finalizar los estudios	No aplica porque Los pagos se realizan en cuotas durante el semestre o año académico	se paga el 70% hasta en un periodo igual al financiado.	se paga el 60% hasta en un periodo igual al financiado.	se paga el 40% hasta en un periodo igual al financiado.	se paga el 100% hasta en el doble del tiempo financiado.	se paga 75% hasta en el doble del tiempo financiado
Requisitos	Todos los estratos				Estratos 1, 2 o 3. Grupo de clasificación Sisbén: A, B, hasta C7 en la línea del 0%.	
	Prueba Saber 11: Para primer semestre puntaje de acuerdo con cada cohorte especificada en convocatoria					
	Promedio de notas igual o superior a 3,4.					
	La aprobación de las modalidades 0% y 25% de largo plazo cuentan con un cupo de solicitudes sujetas a disponibilidad presupuestal.					
Tasas de interés por vigencia						
	<i>tú eliges</i> 100%	<i>tú eliges</i> 30%	<i>tú eliges</i> 40%	<i>tú eliges</i> 60%	<i>tú eliges</i> 0%	<i>tú eliges</i> 25%
2016 ⁸²	IPC+9%	IPC+9%	IPC+9%	IPC+9%	IPC	IPC+10%
2017 ⁸³	IPC+9%	IPC+9%	IPC+9%	IPC+9%	IPC	IPC+10%
2018	IPC+7%	IPC+9%	IPC+8%	IPC+7%	IPC	IPC+9%
2019	IPC+7%	IPC+9%	IPC+8%	IPC+7%	IPC	IPC+9%
2020	IPC+7%	IPC+8%	IPC+8%	IPC+7%	IPC	IPC+9%
2021	IPC+7%	IPC+8%	IPC+8%	IPC+7%	IPC	IPC+9%

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de gestión del ICETEX (desde la vigencia 2016 hasta la vigencia 2020); el Site oficial⁸⁴ ICETEX (2021) y el reglamento de crédito ICETEX (Acuerdo 025 de 2017 de la Junta Directiva ICETEX).

⁸² En estos créditos se toma en cuenta el corte de subsidio IPC el estrato socioeconómico y la clasificación Sisbén para asignar la tasa: Sisbén dentro del corte para subsidio IPC; Estratos 1,2 y 3 por fuera de corte de Sisbén para subsidio IPC+10%; Todos los estratos fuera de puntos de corte Sisbén para subsidio IPC+9%

⁸³ Se siguen aplicando los criterios del año anterior: Sisbén dentro del corte para subsidio IPC; Estratos 1,2 y 3 por fuera de corte de Sisbén para subsidio IPC+10%; Todos los estratos fuera de puntos de corte Sisbén para subsidio IPC+9%

⁸⁴ <https://portal.icetex.gov.co/Portal/Home/HomeEstudiante/creditos-tu-eliges>

La modalidad ACCES corresponde a un proyecto financiado por medio de recursos del empréstito con la Banca Multilateral, el conpes 3782 de 2013 señala que el objetivo del empréstito, además de destinar recursos a los créditos educativos, es el fortalecimiento de las prácticas de gestión del ICETEX, y profundizar en la diversificación de fuentes de financiamiento. La segunda fase de dicho proyecto indica que los recursos de empréstito con la banca multilateral se destinan exclusivamente a la colocación de créditos (CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, 2013, p. 18), en este proyecto, y según el Conpes 3782 de 2013 ACCES aparece en el proyecto como una línea de crédito, posteriormente en el Conpes 3872 de 2016 *tú eliges* se describe como un programa de crédito que busca reemplazar las líneas de crédito de largo plazo ACCES (CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, 2016)

En el informe de gestión del ICETEX 2015, se muestra la diferencia entre ACCES y *tú eliges*, en la siguiente tabla se puede observar:

Tabla 22 Características ACCES - tú eliges

Características	Antes de "Tú Eliges"	Después de "Tú Eliges"
Focalización	Estratos 1,2 y 3.	Estratos 1,2 y 3 que cumplan con los puntos de corte del Sisbén
Crédito Matrícula	Financia costos académicos hasta:11 SMMLV.	Financia el 100% de la matrícula.
	Universitarias estrato 1 y 2:hasta el 75%.	
	Universitarias estratos 3,4,5 y 6:Hasta el 50%.	
	Técnicas y tecnológicas:hasta 100%.	
Crédito sostenimiento	Hasta 2 SMMLV (si reside en el mismo lugar de estudios).Hasta 5 SMMLV (si reside en lugar diferente a estudios).	Tú Eliges ACCES 0%, 10% y 25% Entre 2 y 5 SMMLV(municipio diferente a la sede de la institución) y 2 SMMLV(mismo municipio a la sede de la institución).
Beneficios	1) subsidio de Sostenimiento:(2015: \$707.409)2) condonación 25%(por graduación).3) condonación total del crédito(por mejor resultado Saber Pro).	Tú Eliges ACCES 0%, 10% y 25%:1) subsidio sostenimiento (según punto de corte Sisbén) (2015: \$707.409).2) condonación 25% (por graduación).3) condonación total del crédito: por mejor resultado Saber Pro.
Deudor solidario	Requerido para todos los solicitantes.	Los solicitantes de estratos 1, 2 y 3 con puntaje Saber 11 mayor o igual a 310 que demuestren no poder contar con un deudor solidario pueden acceder al Fondo de Garantías.

Características	Antes de “Tú Eliges”	Después de “Tú Eliges”
Tasa de interés	Estratos 1, 2 y 3:IPC durante toda la vida del crédito.Estratos 4, 5 y 6:Periodo de estudios: IPC +4Periodo de amortización: IPC +8	Estratos 1, 2 y 3: IPC o IPC + 10%(según punto de corte Sisbén).
Programas financiados	Todos los programas.	Todos los programas priorizandoacreditados de alta calidad o IES conacreditación institucional.
Amortización	Cuota escalonada- cuota fija/ doblede tiempo del periodo financiado.	Cuota escalonada- cuota fija/doble detiempo del periodo financiado.
CRÉDITO MEDIANO PLAZO		
Financiamiento	100% hasta 11 SMMLV	Financia el 100% de la matrícula
Tasas de interés	Estratos 1, 2 y 3: IPC.Estratos 4, 5 y 6: T&T: IPC+4Universitarios: IPC +4 (estudios) yIPC +8 (amortización)	Estratos 1, 2 y 3: IPC + 8 puntos,Estrato 4: IPC + 9 puntos.Estratos 5 y 6: IPC +11 puntos.
Plazo	Durante los estudios paga 50% delcrédito y 50% restante al terminar el periodo de tiempo igual alfinanciado.	40%: durante los estudios paga 40% delcrédito y 60% restante al terminar el periodode tiempo igual al financiado.
CRÉDITO CORTO PLAZO		
Financiamiento	No aplica	Financia el 100% de la matrícula.
Tasas de interés	No aplica	Estratos 1,2 y 3 IPC + 8 puntos.Estrato 4 IPC + 9 puntos.Estratos 5 y 6 IPC +11 puntos.
Plazo	No aplica	100% durante el periodo de estudios,se paga el 100% del crédito.

Fuente: Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior ICETEX, Informe de Gestión 2015, p.105-106

La investigación *The effects of the “Tú Eliges” program on the demand for student loans in Colombia*, de Álvarez Velasco y Vallejo Franco (2017), caracterizó la demanda de créditos educativos y algunos efectos de la línea de crédito *Tú Eliges* con relación a la demanda y a las aspiraciones de los solicitantes de crédito sobre los montos solicitados; el estudio logra evidenciar que las modalidades de crédito implementadas en la línea *tú eliges*, incentiva a los solicitantes a optar por el crédito a medio plazo, con lo cual se verificó el aumento de la demanda de este tipo de crédito y al mismo tiempo se debilitó la demanda de crédito a largo plazo. Según lo explican los resultados de la investigación la causa de la debilidad en la demanda de créditos de largo plazo es la segmentación de la línea de crédito anterior (Acces)⁸⁵ frente a la nueva línea (*Tú eliges*) que segmentó la financiación en modalidades de pago 0%, 10% y 25%.

El estudio de Álvarez Velasco y Vallejo Franco (2017), también verificó que se hizo una nueva segmentación por estratos socioeconómicos, el estudio señala que los estratos 1, 2 y 3 eran destinatarios de la línea de crédito estudiantil antes de la nueva línea *Tú Eliges*, sin embargo con la implementación de la nueva línea se promueve el crédito a mediano plazo y se crea una nueva modalidad a corto plazo (*Tu Eliges 100%*), motivando así la participación de los estratos 4 y 5. (ALVAREZ VELASCO e VALLEJO FRANCO, 2017, p. 23), de acuerdo con los autores, estos cambios en la segmentación tanto de los solicitantes como de las líneas de crédito y sus respectivas modalidades se implementó con el fin de dar sostenibilidad financiera al ICETEX a través de la recaudación a corto plazo.

Dentro de las conclusiones del estudio de Álvarez Velasco y Vallejo Franco (2017) , está que *Tú Eliges* tiene mayores montos de crédito solicitados, explica el estudio que la línea de crédito *Tú Eliges* ha incentivado un aumento del 3,6% en el monto solicitado (entre 2014 y 2016), cuando se utilizan los estratos para segmentar los clientes en términos socioeconómicos, el estudio también identificó que sólo el estrato 1 presenta un coeficiente negativo en cuanto al monto solicitado, mientras que

⁸⁵ Para programas técnico profesionales, tecnológicos, escuelas normales superiores y Centros Regionales para la Educación Superior (CERES) financia en el largo plazo hasta el 100%, para programas universitarios estrato 1 ó 2 hasta el 75%, y los programas universitarios estrato 3, 4, 5 ó 6 hasta el 50% del valor de la matrícula.

los estudiantes de los estratos 3, 4, 5 y 6 aumentaron gradualmente la cantidad solicitada en un 16%, 40%, 56% y 62% respectivamente, lo cual, para los autores demuestra la relevancia de los estratos en el consumo educativo (ÁLVAREZ VELASCO E VALLEJO FRANCO, 2017)

De otro lado, la investigación de Pérez Enciso (2018), hace un análisis de resultados del Crédito de Largo Plazo ACCES (Acceso con Calidad a la Educación Superior) y las modalidades de corto, mediano y largo plazo del crédito *tú eliges*, el estudio se centra en la ciudad de Bogotá en el periodo 2014-2016; entre sus conclusiones el autor señala que, con el cambio de modalidades de crédito, se identifica mayor proporción de jóvenes de sectores socioeconómicos bajos que toman créditos, sin embargo, con la estandarización del puntaje mínimo en la Prueba Saber 11° requerido para optar al crédito de largo plazo, se refuerza la inequidad social en el acceso a la educación superior, porque se genera “competencia en igualdad de condiciones a jóvenes con desiguales trayectorias educativas”(PEREZ ENCISO, 2018)

Explica el autor que el comportamiento de cobertura en educación superior con crédito educativo resulta muy similar a las tasas nacional y distrital (Bogotá), identificando que la mayor parte de la matrícula producto de los créditos educativos se reporta en instituciones de Educación Superior de carácter privado. (PÉREZ ENCISO, 2018, p. 69)

Los resultados de estos dos estudios -uno desde el punto de vista de la economía con aplicación de métodos estadísticos y el otro desde el punto de vista de la gestión y administración educativa con métodos de investigación basados en un enfoque mixto de tipo descriptivo-; permiten identificar que la segmentación de productos de crédito por amortización (mediano, corto y largo plazo) de *tú eliges*, y los requisitos por puntaje Saber Pro y por estrato socioeconómico que segmentan las poblaciones en diferentes capacidades de autofinanciamiento⁸⁶, estimula la solicitud de crédito en el segmento de créditos de mediano y corto plazo.

⁸⁶ Tomadores de crédito que pueden cubrir matrícula en 100%, 90%, 75%, 60% o 40%, según la modalidad que hayan elegido.

Un aspecto a considerar en la forma de segmentación de *Acces* en comparación con *Tú eliges* es que al cambiar el tipo de segmentación, pasando de una segmentación poblacional clasificada por estrato socioeconómico a una segmentación de producto crediticio y al tiempo poblacional, se diversificaron los criterios para acceder a cada tipo de crédito adicionando el criterios como el mérito, que como lo menciona Pérez Enciso (2018), refuerza la inequidad social. Lo que se observa con el cambio entre *Acces* y *Tú eliges*, es que la segmentación de clientes según su condición (grupo étnico, capacidad adquisitiva, víctima de conflicto armado, alta puntuación en pruebas de Estado, etc.) responde a la necesidad del ICETEX como entidad financiera, a la necesidad de disminuir riesgos financieros, más que a garantizar acceso a la educación superior.

De acuerdo con el informe de gestión del Ministerio de Educación Nacional, para la vigencia 2016 la colocación de nuevos créditos en las modalidades de *tú eliges* llegó a 44.457, y tuvo 55.593 renovaciones (MEN 2017), aunque el informe no presenta detalle sobre las renovaciones, los informes de ICETEX y los reglamentos de crédito presentan datos que ayudan a inferir que *tú eliges* se empezó a implementar en el primer semestre de 2016, lo cual supone que hubo un periodo de transición entre ACCES Y Tú Eliges, el cual se refleja en el número de renovaciones de la vigencia 2016; en el 2017 se giraron 20.899 nuevos créditos con subsidio a la tasa, de un total de 52.446 nuevos créditos, el 95% de estos créditos se destinaron a programas universitarios (MEN, 2017)

De otro lado, la trayectoria de ejecución presupuestal del MEN muestra que entre 2013 y 2015, se pagaron rubros como *implantación acceso a la educación superior en Colombia a través de las diferentes líneas de crédito educativo del icetex nacional*, y que las líneas tuvieron nuevas asignaciones y renovaciones, especialmente entre 2016 y 2018.

Dentro de las estrategias de segmentación, la ejecución presupuestal del Ministerio de Educación Nacional muestra que entre 2010 y 2014 se hizo énfasis en la asistencia a comunidades indígenas y a comunidades negras relacionadas con los

créditos educativos, de modo que para el año 2016 ya se habían implementado créditos con dichas poblaciones y se habían hecho renovaciones a los créditos. De otro lado el proceso de paz del gobierno de Juan Manuel Santos, tomo fuerza también en las líneas de crédito, el tablero de trayectoria permite ver que desde el año 2016 se efectuaron créditos para población víctima del conflicto armado.

En el siguiente tablero se observa que se mantienen líneas de crédito, pero lo que cambia en la ejecución del Ministerio de Educación Nacional es que entre 2016 y 2018 se puede evidenciar la segmentación de los clientes de crédito, enunciados como poblaciones especiales.

Tablero 3. Trayectoria del Crédito Educativo en la ejecución presupuestal del Ministerio de Educación Nacional 2010-2018

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
			movilización de la demanda	movilización de la demanda				
		implantación acceso a la educación superior en Colombia a través de las diferentes líneas de crédito educativo del icetex nacional		implantación acceso a la educación superior en Colombia a través de las diferentes líneas de crédito educativo del icetex nacional	implantación acceso a la educación superior en Colombia a través de las diferentes líneas de crédito educativo del icetex nacional			
		apoyo a la permanencia y la calidad de los estudiantes de educación superior - icetex nacional	apoyo para el fortalecimiento del crédito educativo del icetex a nivel nacional					
						créditos educativos renovados en todas las líneas	créditos educativos renovados en todas las líneas	créditos educativos renovados en todas las líneas
						créditos educativos adjudicados en todas las líneas	créditos educativos adjudicados en todas las líneas	créditos educativos adjudicados en todas las líneas

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ampliación de cobertura en educación superior - universidades públicas - fondo icetex nacional								créditos condonables para población rom
asistencia a comunidades indígenas a través del fondo de créditos condonables Álvaro ulcue - por región nacional - icetex	asistencia a comunidades indígenas a través del fondo de créditos condonables Álvaro ulcue - por región nacional - icetex	asistencia a comunidades indígenas a través del fondo de créditos condonables Álvaro ulcue - por región nacional - icetex	asistencia a comunidades indígenas a través del fondo de créditos condonables Álvaro ulcue - por región nacional - icetex	asistencia a comunidades indígenas a través del fondo de créditos condonables Álvaro ulcue - por región nacional - icetex		créditos condonables nuevos a indígenas	créditos condonables nuevos a indígenas	créditos condonables nuevos a indígenas
asistencia a comunidades negras a través de créditos condonables para estudio de pregrado y postgrado en el país y en el exterior - icetex	asistencia a comunidades negras a través de créditos condonables para estudio de pregrado y postgrado en el país y en el exterior - icetex	asistencia a comunidades negras a través de créditos condonables para estudio de pregrado y postgrado en el país y en el exterior - icetex	asistencia a comunidades negras a través de créditos condonables para estudio de pregrado y postgrado en el país y en el exterior - icetex	asistencia a comunidades negras a través de créditos condonables para estudio de pregrado y postgrado en el país y en el exterior - icetex			créditos condonables renovados a indígenas	créditos condonables renovados a indígenas
							créditos educativos población afrodescendiente	

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
						créditos condonables para población afrodescendiente		créditos condonables para población afrodescendiente
							créditos condonables renovados a afros	
						créditos condonables para población rom	créditos condonables para población rom	
						créditos condonables adjudicados a población en condición de discapacidad	créditos condonables adjudicados a población en condición de discapacidad	créditos condonables adjudicados a población en condición de discapacidad
						subsídios de sostenimiento por en condición de discapacidad		
						créditos beca - ser pilo paga	créditos-beca "ser pilo paga" nuevos pregrado	créditos-beca "ser pilo paga" nuevos pregrado
						nuevas becas y renovación mejores saber	créditos-beca "ser pilo paga" renovados pregrado	créditos-beca "ser pilo paga" renovados pregrado
						nuevos créditos población víctima	nuevos créditos población víctima	nuevos créditos población víctima

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
subsidio de sostenimiento y matricula dirigido a población Sisbén 1 y 2 y población vulnerable en Colombia - icetex		subsidio de sostenimiento y matricula dirigido a población Sisbén 1 y 2 y población vulnerable en Colombia - icetex		subsidio de sostenimiento y matricula dirigido a población Sisbén 1 y 2 y población vulnerable en Colombia - icetex	subsidio de sostenimiento y matricula dirigido a población Sisbén 1 y 2 y población vulnerable en Colombia - icetex			
							subsidiros de sostenimiento a grupos focalizados Sisbén	subsidiros de sostenimiento a grupos focalizados Sisbén
						subsidiros de sostenimiento renovados Sisbén	subsidiros de sostenimiento renovados Sisbén	
						subsidiros de sostenimiento adjudicados Sisbén - cree		
						recursos invertidos para disminución de tasa de interés de créditos en etapa de amortización de beneficiarios de estratos 1, 2 y 3	recursos invertidos para disminución de tasa de interés de créditos en etapa de amortización de beneficiarios de estratos 1, 2 y 3	

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
		implementación del fondo para el acceso y la permanencia de la población víctima en educación superior en Colombia		implementación del fondo para el acceso y la permanencia de la población víctima en educación superior en Colombia	implementación del fondo para el acceso y la permanencia de la población víctima en educación superior en Colombia			
implantación apoyo a mejores bachilleres del país art 99 ley 115 de 1994 Andrés bello -icetex.	implantación apoyo a mejores bachilleres del país art 99 ley 115 de 1994 Andrés bello -icetex.	implantación apoyo a mejores bachilleres del país art 99 ley 115 de 1994 Andrés bello - icetex.		implantación apoyo a mejores bachilleres del país art 99 ley 115 de 1994 Andrés bello - icetex.	implantación apoyo a mejores bachilleres del país art 99 ley 115 de 1994 Andrés bello - icetex.			
						créditos educativos renovados mejores bachilleres	créditos educativos renovados mejores bachilleres	
							subsidios de sostenimiento mejores bachilleres	
							subsidios de matrícula mejores bachilleres	

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
						créditos de pregrado en el exterior		
implantación crédito educativo pregrado y postgrado país para reservistas de honor - icetex.	implantación crédito educativo pregrado y postgrado país para reservistas de honor - icetex.	implantación crédito educativo pregrado y postgrado país para reservistas de honor - icetex.		implantación crédito educativo pregrado y postgrado país para reservistas de honor - icetex.				
implantación acceso con calidad a la educación superior en Colombia acceso fase ii nacional								
implantación acceso con calidad a la educación superior en Colombia acceso fase ii - icetex								
							condonación 25% de la matrícula de educación superior	condonación 25% de la matrícula de educación superior

Fuente: Elaboración propia con fundamento en las bases de datos de los informes de ejecución presupuestal del Ministerio de Educación Nacional (2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018)

Continuando con las modalidades de crédito *tú eliges*, y partiendo de los datos oficiales disponibles, se puede observar en la siguiente tabla que la modalidad con mayor ejecución de recursos tanto en 2016 como en 2018 es *tú eliges* 25%, sin embargo, se identifica que para el 2018 se disminuyó en un 48,3% el número de nuevos créditos respecto al año 2016, hay que considerar en este caso que el ICETEX tiene límite de solicitudes para las modalidades 0% y 25% según disponibilidad presupuestal, lo que ratifica el interés por reducir los riesgos financieros.

De otro lado, se identifica que los recursos para las líneas de mediano plazo, es decir las modalidades *tú eliges* 30%, *tú eliges* 40% y *tú eliges* 60% tienen ejecución de recursos en proporción similar comparando 2016-2018, sin embargo, en 2016 representan un 23,8% del total de recursos de *tú eliges* y un 45,6% en el 2018. En términos de nuevos créditos las modalidades de mediano plazo representan alrededor del 24% para 2016 y el 38,9% para 2018.

Tabla 23. Comparativo de la ejecución de recursos por concepto de colocación de nuevos créditos y renovaciones – corte 2016 y corte 2018 línea de crédito Tú eliges*

Modalidad	Ejecución nuevos créditos 2016 Línea Base	nuevos créditos 2016 Línea Base	Ejecución nuevos créditos 2018	nuevos créditos 2018
tú eliges 25% con fondo garantía	\$2.531.590.762	534	\$ 7.243.540.086	1.353
tú eliges 40%	\$28.565.112.508	5.484	\$ 19.772.267.065	3.216
tú eliges 60%	\$20.985.605.432	3.724	\$ 8.246.208.452	1.237
tú eliges 30%	\$8.928.818.408	1.865	\$ 28.046.411.680	4.224
tú eliges 0%	\$28.162.728.065	7.925	9.564.580.100	2.219
tú eliges 10%	\$14.857.000.328	3.660	13.812.000	1
tú eliges 25%	\$80.733.712.879	19.656	\$45.455.926.456	9.130
tú eliges 100%	\$4.566.774.589	1.145	\$ 2.715.645.380	519
tú eliges 0% con fondo garantía	\$1.956.506.767	394	1.848.525.940	386
tú eliges 10% con fondo garantía	\$292.842.869	70	S/D*	S/D*
Total	\$ 191.580.692.607	44457	\$ 122.906.917.159	22.285

Fuente: Elaboración propia con base en los datos oficiales presentados en los informes de gestión del Ministerio de Educación Nacional MEN (vigencias 2016, 2017, 2018), informes de gestión ICETEX (vigencias 2016,2017,2018)

*Las fuentes oficiales de información consultadas no presentan datos detallados de la ejecución y el número de personas con crédito por modalidad tú eliges para el año 2017, ni datos de recursos y personas con crédito de la modalidad *tú eliges 10% para el año 2018*, según el Acuerdo 025 de 2017, esa modalidad esta se reglamenta como destinada a financiar estudios de pregrado o complementarios de las escuelas superiores normales a través del antiguo ACCES.

Los anteriores datos evidencian una variación del número de nuevos créditos, en la cual se aumenta la cantidad de créditos en las modalidades de mediano plazo frente a una disminución de nuevos créditos en las modalidades de largo plazo, lo que corroboraría en parte la conclusión de Alvarez Velasco y Vallejo Franco (2017), el cambio en las líneas de crédito pasando de ACCES a *Tú eliges*, tiende a incentivar el consumo de créditos de mediano plazo y corto plazo sobre los créditos de largo plazo en los que el segmento de clientes esta constituido por personas con menores recursos o con menor capacidad adquisitiva, es decir clientes con mayor riesgo para el sector financiero.

Observando los segmentos de crédito por tipo de amortización(corto, mediano y largo plazo), se identifica que el promedio por nuevo crédito en las modalidades de largo plazo (tú eliges 0% y tú eliges 25%) según los datos de la tabla anterior, es de \$3.977.149 para el año 2016 y de \$4.898.577 para el 2018; mientras que el costo promedio por estudiante que acepta un nuevo crédito en las modalidades de mediano plazo(tú eliges 30%, tú eliges 40% y tú eliges 60%) es de \$5.281.273 en 2016 y de \$6.461.322 para el año 2018. El promedio de nuevo crédito en la modalidad de corto plazo (tú eliges 100%) es de \$3.988.449 para el 2016 y de \$ 5.232.457 para el 2018; estos datos sugieren que puede haber una diferencia importante de capacidad adquisitiva y probablemente una diferencia en la elección de instituciones de educación superior, los niveles educativos y los programas, entre quienes eligen las modalidades de mediano plazo y las de largo plazo.

Aunque se implementaron las modalidades de crédito *Tú eliges*, en el artículo 12 del reglamento de crédito de 2017 (Acuerdo 025 de 2017 de la Junta Directiva del ICETEX), se seguían manteniendo vigentes las líneas de Crédito ACCES con destino a sostenimiento con la forma de pago de las modalidades: Ceres, Oficiales, Suboficial o patrullero, reservistas de honor, créditos con fuente de recursos en alianzas, y créditos para comunidades de especial protección constitucional. Este mismo Acuerdo señala que a partir de 2015 quedaban suspendidas las modalidades de crédito *mejores bachilleres y estudiantes con capacidades excepcionales*.

De acuerdo con el informe de gestión del ICETEX en 2017, en la línea de pregrado (todas las modalidades de crédito) se ejecutaron 270.281 renovaciones de crédito por un valor de \$1.114.480 millones de pesos, de las cuales el 42% fueron para estudiantes de estrato socioeconómico dos, el 29,4% para estudiantes de estrato uno, y el 21% para el estrato tres. De otro lado, el mismo informe señala que el 17% del total de los giros en líneas de pregrado, fue destinado a población vulnerable distribuyéndose entre Red Unidos (8%), discapacidad (2%), víctimas del conflicto armado (21%) y grupos étnicos (69%).

Para el 2018, el ICETEX reporta que se efectuaron 35.405 giros para créditos nuevos de matrícula y por valor de \$236.515 millones, mientras que las renovaciones efectuadas representan 257.708 giros para créditos de matrícula y sostenimiento por valor de \$1,17 billones de pesos. Del total de renovaciones, alrededor de 148.682(57,7%) corresponden a las modalidades de *tú eliges* de la línea de crédito de pregrado, y aproximadamente 76.265(29,5%) renovaciones de pregrado corresponden a las modalidades de crédito anteriores a los cambios del 2015, y alrededor del 3% de las renovaciones, corresponde a líneas de crédito especiales como protección constitucional, zonas especiales y limitaciones (ICETEX, 2019)

Con relación a los subsidios de sostenimiento el reglamento de crédito de ICETEX (Acuerdo 025 de 2017) establece que:

la forma de pago del subsidio de sostenimiento se realizará por medio de tarjeta débito recargable en un solo desembolso, es decir una sola vez cada semestre por valor de setecientos noventa y ocho mil pesos (798.730.00) para el presente año, irá aumentando cada año de acuerdo con el índice de precio al consumidor (JUNTA DIRECTIVA ICETEX, 2017, Artículo 20)

Durante el año 2017, “las condonaciones del 25% por graduación, ascendieron a 9.339 beneficiarios por un valor de \$40.397 millones” (ICETEX 2018), mientras que en la vigencia 2018, el ICETEX reportó que mediante aportes de la Nación administrados por el ICETEX, hubo un total de 11.181 estudiantes con créditos educativos con tasa de interés equivalente al IPC lo que requirió una inversión de \$459.431 millones, así mismo, 9.021 estudiantes recibieron recursos bajo la categoría de sostenimiento por valor de \$91.107 millones y 11.425 estudiantes tuvieron

condonaciones por graduación del 25% del valor prestado, lo que representó un valor de \$81.618 millones (ICETEX, 2018)

Los datos presentados en materia de trayectoria de líneas de crédito, permiten concluir que:

- La intervención del Estado colombiano para el aumento de cobertura, ha sido principalmente el subsidio a la demanda, financiando a las IES privadas a través de matrícula pagada por medio de créditos educativos que adquieren los estudiantes, sus codeudores y familias.
- Las propuestas programáticas del gobierno nacional en el periodo estudiado (2015-2018) promueven flexibilización de la oferta por medio de créditos educativos y fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica de menor duración.
- El ICETEX, es una entidad financiera que aumenta utilidades netas de manera acelerada y constante, teniendo fuentes de financiación como los recursos de la Nación, recursos de entidades del orden nacional y entidades territoriales, sector productivo, personas naturales o jurídicas, organismos no gubernamentales, excedentes de fondos de invalidez o muerte, y prima de garantía de los estudiantes que acceden a los fondos como aportantes. Las actuaciones del ICETEX con los sujetos de crédito relacionadas con el desempeño, tales como el acompañamiento, y la disponibilidad limitada de recursos en líneas de crédito para población vulnerable pretenden disminuir riesgos de sostenibilidad financiera de la entidad.
- El objetivo de generar mayor eficiencia del ICETEX como entidad financiera, conlleva diversificación de productos y segmentación de clientes bajo distintas modalidades de crédito y territorialización de los mismos.
- En la implementación de créditos educativos, se ha fortalecido la oferta de programas en los niveles técnico y tecnológico, y al ICETEX como entidad financiera. Adicionalmente se han generado estrategias de protección al sector financiero y de las IES privadas en el marco de la mercantilización de la educación superior, ofertando créditos segmentadamente para poblaciones que el sector financiero considera como riesgo.

- El ICETEX presenta dentro de sus objetivos para garantizar mejores rendimientos financieros la captación, fidelización, aumento y retención de clientes mediante segmentación, generando mecanismos de eficiencia financiera.
- En el periodo de estudio (2015-2018), se observa un cambio de trayectoria en los productos crediticios, pasando de *Acces* a *Tú Eliges*, este cambio constituye diversificación de productos y segmentación de clientes, tales cambios dan como resultado el incentivo a los créditos de medio plazo, el aumento de la demanda de este tipo de crédito y el debilitamiento a la demanda de crédito de largo plazo es decir los créditos para clientes de estratos socioeconómicos 1, 2 o 3, que al mismo tiempo estén en una clasificación Sisbén: A, B, hasta C7 en la línea del 0%. . Otro elemento clave en este cambio, es que todas las líneas de crédito de *Tú Eliges* incluyeron como requisitos: puntaje de pruebas saber, promedio de notas y la asignación de crédito quedo sujeta a la disponibilidad presupuestal. Un aspecto importante para la disminución de riesgo en la diversificación de productos y segmentación de clientes, es que, en los créditos de largo plazo, quien demuestre no tener un codeudor y al mismo tiempo tenga un alto puntaje de pruebas de Estado está obligado a hacer uso del fondo de garantías.

4.3.5. Trayectoria de Regionalización del crédito educativo

Como se mostró en el apartado de trayectoria del problema público, la regionalización más que ser enunciada resulta ser un lugar de enunciación, que atraviesa la planeación indicativa y la programática de la educación superior. Se incluye como medio o mecanismo para la implementación de planes y proyectos, se cruza con las enunciaciones de descentralización, desarrollo territorial y proceso de paz. Sin embargo, en la ejecución de recursos del Ministerio de Educación Nacional, se identifica dispersión de rubros, y las acciones referidas a tales ejecuciones, se corresponden principalmente a asesoramiento y asistencia técnica. En materia de regionalización, tal vez lo más visible ha sido el Programa Centros Regionales de Educación Superior, que consistían en alianzas público privadas que ofertaban programas en regiones apartadas del país, y los estudiantes de estas regiones ingresaban pagando a través de crédito educativo, ofertado por la IES, por alguna entidad financiera o por el ICETEX.

Durante 2013, se llevó a cabo la *evaluación institucional y de resultados del programa Centros Regionales de Educación Superior CERES* (DNP, Econometría Consultores, 2014) con treinta y cinco CERES, en este documento, se identificó que más de la mitad de los CERES evaluados tenían estudiantes con crédito diferente al del ICETEX durante 2013 (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN Y ECONOMETRÍA CONSULTORES, 2014, p. 40). Este documento de evaluación del programa, muestra un gran interés por justificar el crédito educativo y la necesidad de fortalecer una línea de crédito especial para los CERES, señalaba por ejemplo que “los recursos de crédito están llegando de manera limitada a los estudiantes de los CERES, a pesar de existir la línea especial “CERES” del ICETEX para ello” (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN Y ECONOMETRÍA CONSULTORES, 2014, p. 42) y que “al crédito ICETEX está accediendo menos de la cuarta parte de los estudiantes de los CERES” (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN Y ECONOMETRÍA CONSULTORES, 2014, p. 74)”

En los encuentros regionales que hicieron parte de la formulación del Plan Sectorial 2010-2014. “Educación de calidad El camino para la prosperidad” (MEN, 2010), en la mesa de Calidad, se formuló el compromiso de buscar condiciones flexibles para la asignación de los créditos a estudiantes.” (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2010, p. 54)

En la evaluación institucional y de resultados de los Centros Regionales de Educación Superior CERES (DNP e ECONOMETRÍA CONSULTORES, 2014), en la dimensión cobertura y pertinencia de la evaluación se atribuye el éxito de los CERES a los créditos, explican que en los CERES evaluados hallaron una correlación entre la presencia efectiva de estudiantes y los créditos (ICETEX u otros créditos); el mismo documento advierte que esta correlación se obtuvo de las opiniones de estudiantes y egresados en grupos focales y de las entrevistas a los coordinadores de los CERES evaluados; de otro lado el documento señala que no es posible calcular la correlación entre las dificultades para acceder al crédito ICETEX con los obstáculos para ingresar a los programas de los CERES, esta afirmación permite inferir que la conclusión del éxito de los CERES con relación a los créditos requiere de una mayor indagación

correlacional entre variables, especialmente con una muestra tan pequeña, datos basados en percepción, sin estudiar el proceso de los estudiantes entre el ingreso al programa de postsecundaria y su graduación, y sin haber definido claramente los criterios para determinar el crédito como un factor de éxito de los CERES en materia de cobertura.

“Si bien no se puede calcular la correlación entre la apreciación de los estudiantes y egresados sobre la dificultad para acceder a los créditos de ICETEX como obstáculo al ingreso de estudiantes a los CERES, con el nivel de éxito de estos, es preciso considerar esta alta apreciación (77% de los participantes de los grupos focales), en conjunto con la importancia del crédito para mejorar la cobertura. Puesto de otra manera, facilitar el acceso al crédito coadyuva al éxito de los CERES. En proporción apenas ligeramente inferior (24% a 22%) los estudiantes recurren a créditos de entidades distintas a ICETEX

En el Plan Estratégico 2016-2020 del ICETEX (2016), la regionalización hace parte de las estrategias de segmentación de clientes y de mercado. Así, el objetivo *Objetivo C5. Contribuir a la alta regionalización de la Educación Superior en Colombia* establece el fortalecimiento de portafolio de crédito segmentado según regiones y necesidades productivas:

Contribuir a la alta regionalización de la educación superior en Colombia mediante la financiación de Clústeres de Educación Superior Regionales (P. Ej. Eje cafetero – Manizales), la financiación de nuevas sedes y cupos regionales y el ofrecimiento de un portafolio segmentado a todas las regiones de acuerdo a necesidades productivas.[...]” (ICETEX, 2017, p. 13-15)

En conclusión, la información recolectada en materia de regionalización para el acceso a la educación superior universitaria no presenta mayor evidencia en la implementación de política pública, sin embargo, los datos si permiten corroborar que hace parte de las estrategias de diversificación y segmentación de clientes del ICETEX.

5. CONCLUSIONES

La universidad pública como institución y los sistemas de educación superior están insertos en un contexto que la configura y la caracteriza, tal configuración se corresponde con estructuras organizacionales del sector público, régimen político, actores sociales, grupos de presión, público objetivo, luchas de poder, entre otros factores. Por su naturaleza estatal, la financiación de la educación superior universitaria se ve afectada por el orden fiscal y la distribución presupuestal de acuerdo con el modelo económico implementado por cada Estado y gobierno. Desde la universidad colonial y hasta hoy, la institución universitaria ha otorgado titulaciones conforme los requerimientos de la organización social de cada época.

Las particularidades de los sistemas educativos se corresponden con el enfoque en la orientación de Estado para cada época, así por ejemplo entre la década del cuarenta y la década del ochenta América Latina estaba en medio de la modernización de las economías nacionales bajo la tutela del Estado y hubo un interés en la formación del capital humano, con lo cual se dio una expansión de los sistemas de escolarización. La expansión de matrículas, es una característica muy visible en los países que adoptaron medidas neoliberales desde la década del ochenta.

El aumento de matrículas es un aspecto transversal al mercado y proporcional a la desfinanciación de la universidad pública. En cuanto al mercado tiene que ver con la oferta y demanda de programas y de egresados formados (técnicos, tecnólogos y profesionales) para la absorción del mercado laboral; a su vez el aumento en el número de matrículas interpuso mayor demanda de cupos para las universidades públicas y menos financiación de parte del Estado para garantizar este derecho. El aumento de matrícula no necesariamente significó mayor acceso a la educación de las clases sociales con menos recursos, sin embargo, las cifras han sido usadas para discursar sobre el supuesto de una mayor democratización del servicio.

Un aspecto característico de la universidad del siglo XX en América Latina fue la asignación de labores de especialización a las universidades al interior de los sistemas de educación superior. Las universidades adquirieron un rol y unas tareas institucionales frente a la estructura social capitalista vigente en el siglo XX como

proceso productivo bajo una perspectiva de mercado educativo y una instrumentalización de la universidad mercantilizada.

La especialización trajo la aparición de carreras técnicas y tecnológicas, sin ser un proceso autónomo de las sociedades, sino que emergió funcional como parte de la estructuración global del mercado educativo, En ese sentido, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación (Unesco) discursó sobre la pertinencia institucional de las universidades aludiendo que para el siglo XX las universidades eran cada vez más obsoletas de cara al surgimiento de los nuevos modos de producción; bajo esta instrumentalización -no solamente discursiva-, se ha difundido la perspectiva de que la universidad pública es un monopolio siendo una definición que da cuenta de la mercantilización en sí misma, pues supone adaptación de su esencia formativa a requerimientos económicos. “se puede decir que la mercantilización de la educación en este caso se determina, además, por que los objetivos se definen en función de las demandas de la economía.” (MORA CORTÉS, 2016, p. 34)

En el marco de tal mercantilización cada país entra en la competencia de patentes y de producción intelectual, en algunos países dicha competencia implica también procesos de autofinanciación de la universidad pública, también consecuentemente intervienen en el mercado educativo lógicas económicas privadas o mixtas (público-privadas) que median los propósitos y resultados de la investigación y la innovación científica o tecnológica.

Con el proceso de mercantilización de la educación (incluyendo la especialización, y el aumento progresivo en el número de matrículas), se observó la reducción del Estado; terminando el siglo XX hubo un desequilibrio en la universidad pública provocado por la desfinanciación; primero, porque tuvo que responder a una demanda de cupos con crecimiento progresivo con pocos recursos, manteniendo la misma calidad y aumentándola también progresivamente para poder responder a las nuevas demandas de acreditación y/o evaluación; y segundo, porque forzosamente tuvo que entrar a la lógica de mercantilización educativa en la competencia con el sector privado. La Universidad pública bajo los incentivos del mercado de ciencia y tecnología para financiarse y defender su *statu quo* en la calidad educativa, la

investigación y producción académica a favor del 'desarrollo' de cada nación, también tuvo que defender el rol de institución que materializa la garantía al derecho a la educación como responsabilidad del Estado Democrático. Tal presión fue ejercida sobre la universidad pública tanto en contextos nacionales como a nivel internacional, al estar sometida a parámetros de competencia impuestos por el proceso de globalización.

A lo largo del siglo XX las reformas redujeron la autonomía universitaria volcando sus funciones a demandas modernizantes y mercantilizantes, la implementación del modelo económico neoliberal y el proceso de globalización generaron modificaciones en las estructuras y funciones del Estado, principalmente en la reducción de la inversión pública en políticas sociales del sector salud y del sector educación, lo cual generó diferenciaciones y modificación de la estructura social y económica (Boaventura De Sousa Santos, 2006)

La expansión de matrículas, la especialización productiva de la educación superior en todas sus dimensiones y en la mercantilización educativa son fenómenos que presionaron hacia cambios drásticos de la universidad, entre ellos, la presión sobre los métodos de enseñanza cada vez más próximos a modalidades de amplia apertura de oferta-demanda, como la educación a distancia, la formación on-line, la automatización de contenido-evaluación y logros-competencia; tales presiones configuraron la transición de relaciones entre las instituciones de educación superior IES y los estudiantes, asignando al individuo-estudiante el rol de cliente en el mercado educativo, consumidor de contenidos y sujeto de crédito.

En el siglo XXI se evidenció crisis institucional de la universidad pública, dejó de concebirse como un bien público, trayendo desfinanciamiento y descapitalización (DE SOUSA SANTOS, 2006) Es bajo esa perspectiva que la educación universitaria pasa a ser mercantilizada como parte de las ofertas en el mercado educativo del nivel terciario en la jerarquía del diseño institucional de sub-sistema, que además constituye una forma de estructuración de la oferta. Otro rasgo característico de las funciones de la universidad en el siglo XXI fue presionar la función investigativa y el rol docente, poniendo también la difusión y la extensión académica como ejes centrales que diferencien a la universidad de otras instituciones de educación superior.

La universidad presentó una mutación consistente en pasar de una función social a una función netamente de productividad como objetivo general; de ser una solución de problemas para la transformación y el cambio social y de la nación pasa a operar institucionalmente en un modelo empresarial y como contenido de bien transable. La mercantilización de la educación ha estado por encima del derecho a la educación, y la implementación del neoliberalismo generó detrimento de las obligaciones estatales sobre el derecho a la educación superior. La gratuidad se desmontó a través de créditos llevando a la transformación de estudiantes ciudadanos a consumidores (DE SOUSA SANTOS, 2006; MORA, 2016)

No es coincidencia que el Banco Mundial (1995) haya impulsado reformas como la movilización de fondos privados para la enseñanza superior en instituciones estatales, créditos a los estudiantes calificados que no pueden seguir estudios superiores debido a los bajos o insuficientes ingresos de las familias y eliminación de los subsidios; fomento de la eficiencia en la asignación y utilización de recursos fiscales entre y dentro de las IES estatales (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 44-47)

5.1. Sobre los resultados globales de investigación

El Estado como organización política modifica sus funciones y estructura permanentemente, en razón de las disputas de poder entre actores que actúan en las arenas políticas y económicas, lo cual configura enunciaciones que llenan de atributos a la educación superior bajo el supuesto que tales atributos son coadyuvantes al alcance del desarrollo.

El desarrollo como concepción económica, política e ideológica, se ha fermentado principalmente en los sistemas políticos democráticos capitalistas. En términos genéricos se interpreta como medio y como fin de cambio social, entre los atributos puestos al desarrollo están el crecimiento económico, la democracia, la justicia y la equidad. En las últimas tres décadas ha tomado fuerza la bandera del desarrollo como un objetivo a alcanzar a través de la educación.

La trayectoria de políticas públicas de la educación superior universitaria deviene de contextos históricos, políticos, sociales, económicos y culturales, actualmente son de interés internacional, forman parte de las agendas de desarrollo y los Estados presentan grandes desafíos en la decisión pública especialmente cuando se compara el objetivo de garantizar acceso igual para todos en el marco del derecho, versus la masificación de matrículas en el mercado educativo.

Las enunciaciones en los foros internacionales revisados presentan una perspectiva de oferta y demanda educativa, que entiende que la educación es objeto de mercado, es decir tiene valor de uso demandable por consumidores y por lo tanto puede existir incertidumbre en la elección de consumo. En dicha narrativa, la relación oferta-demanda educativa se hace operativa solo cuando existen las condiciones necesarias para que el objeto sea consumido, si estas condiciones no están dadas en el mercado educativo - imperfecto- se generan insatisfacciones en el consumidor y desajustes de mercado que pueden desencadenar demandas emergentes aunque estas no necesariamente suponen la emergencia de ofertas que den mejores retornos, no obstante, si pueden prever mayor número de matrículas, nuevos programas, nuevas instituciones de educación superior (IES), e incluso nuevas formas de consumir el objeto.

En la narrativa de la educación superior mercantilizada, la pertinencia de la educación superior con relación al mundo del trabajo se determina por la misma lógica de oferta-demanda dada la relación entre mercado de la educación y mercado del trabajo. El supuesto fundamental es que la educación superior tiene desfases entre la inversión inicial y la utilidad de la inversión, es decir entre las demandas simbólicas y materiales y el valor de uso (incluidos los retornos), y para generar mayor eficiencia debe haber adaptación de las IES en los dos mercados.

La masificación de la matrícula por sí sola no demuestra que el acceso a la educación superior excluya a la élite del consumo de educación superior; necesariamente en cuanto mercado debe existir una dotación inicial de recursos sin la cual el individuo no tendría la capacidad de elección racional ni de vislumbrar incertidumbres en su elección, el objeto está disponible solo si es ofertado. Es decir,

la elección está determinada por lo disponible en el mercado, y la disponibilidad del objeto en el mercado imperfecto implica a veces algunas mediaciones como por ejemplo la creación de necesidades de “adaptación” de las IES en desplazamiento del mercado educativo hacia el mercado laboral y viceversa o la focalización de poblaciones que genere capacidades de consumo a través de créditos.

La educación entendida como derecho no hace parte de las estrategias de desarrollo con equidad, sino que se entiende como un servicio que tiene acceso relativizado en medio de las capacidades de consumo en un mercado educativo, en el cual priman los intereses de la lógica económica global sobre la garantía del derecho.

Los costos de la educación son un aspecto estructural del mercado educativo, que incide en el acceso a la educación superior universitaria en Colombia, y es estructural en el sentido en que las políticas públicas de educación superior en el país se han diseñado no enfocadas en garantía de derecho educativo sino orientadas a la oferta y la demanda, principalmente a través de créditos educativos de manera especializada, perfilando y segmentando a los sujetos(objetos) de crédito.

Un primer dispositivo para el acceso a la educación superior es la financiación, que en Colombia está sujeta principalmente a créditos, la población objeto de estas estrategias resulta siendo la porción de población de escasos recursos que no puede costear el valor de las matrículas y las despensas de manutención.

Otro dispositivo que se desentraña de la noción mercantil de educación, es el ingreso a la educación terciaria por méritos, que se evidencian en dispositivos de acceso tales como la presentación de pruebas de Estado del ICFES y los exámenes de admisión. Tanto las universidades públicas como las universidades privadas cobran la inscripción a los aspirantes, de este modo los costos por competir en el mercado de la educación superior son asumidos principalmente por los aspirantes y sus familias, y luego de ingresar también deben pagarse los costes de matrícula y las despensas de manutención.

Un tercer dispositivo identificado en el acceso a la educación superior en Colombia está determinado por los programas del gobierno nacional dirigido a estudiantes que obtienen altos puntajes en el ICFES, en donde la prueba evalúa competencias y el gobierno nacional “financia” IES privadas que aceptan solamente a los estudiantes con altos puntajes, o sea que cumplen con ciertas competencias evaluadas por el ICFES. Este dispositivo no es coherente con la realidad de la educación en Colombia, ni garante del derecho a la educación; se identificó en este estudio que hay asuntos estructurales relacionados con la baja calidad educativa en los niveles de básica y media, que a su vez son consecuencia de condiciones socioeconómicas desiguales y excluyentes.

5.2. Sobre la trayectoria del problema público

La narrativa en torno a la configuración del problema público analizada, permitió identificar discursivas que relacionan el acceso a la educación superior con los referenciales: pertinencia educativa, financiación de la educación superior, derecho a la educación; cobertura, oferta y demanda educativa, y configuración del estudiante.

La configuración del problema público bajo enunciaciones referidas al referencial *derecho a la educación* se asocia con asuntos relevantes para el sector educativo; desde las posturas del Ministerio de Educación Nacional: La paz y el postconflicto, el fomento a la movilidad social, la existencia de brechas y barreras sociales entre las cuales se define como una barrera la condición socioeconómica de la población objetivo.

De otro lado, se hallaron enunciaciones en publicaciones del banco mundial, que asocian el acceso a la educación superior con el mercado educativo, los créditos, la financiación de IES públicas como problema y al mismo tiempo la gratuidad como un riesgo no deseable en el mercado educativo, la necesidad de reducir el tiempo de los programas académicos post secundarios, y del derecho a la educación limitado únicamente a quienes poseen méritos.

Instituciones como la Contraloría General de la Nación, en los procedimientos para evaluar la implementación del derecho a la educación presentan posturas en las que se afirma no garantía del derecho por parte del Estado y desajustes en la trayectoria entre la educación media y la superior.

Las enunciaciones sobre el *derecho a la educación*, identificadas en los documentos, muestran una trayectoria de relevancia para la implementación en términos de: ajustes entre el sector educativo y el sector productivo; ajustes entre el sector educativo y el sector TIC; articulación entre niveles en el sistema educativo; focalización de recursos a partir de la segmentación de poblaciones con criterios de diferenciación; necesidad de cerrar brechas, entendiendo que el concepto de brecha sirve para la priorización de recursos públicos y solicitar crédito internacional; fomentar, expandir y aumentar el crédito educativo; territorializar la cobertura y articular la oferta educativa con la demanda del sector productivo generando movilidad hacia el ámbito laboral.

La configuración del problema público y la trayectoria hacia la intervención del mismo, en el referencial de *cobertura, oferta y demanda educativa* está asociada al aumento gradual del número de personas matriculadas en el país; la ampliación de cobertura regionalmente; la regionalización y flexibilidad de la oferta de educación superior; la generación de nuevos programas construidos en coordinación con el sector productivo a nivel regional; la modificación en la composición de la matrícula, aumentando cobertura en carreras técnicas y tecnológicas, así como el fortalecimiento de estos programas en las regiones.

Un elemento recurrente en la trayectoria en este referencial está en las enunciaciones sobre la oferta educativa concentrada en las zonas urbanas, con lo cual se justifica en la discursiva la intensión de regionalización de la oferta y la movilización de la demanda, así como la diversificación de programas en el mercado educativo. Las enunciaciones identificadas como parte de la configuración del problema público que convergen con mayor fuerza en la planeación indicativa y en la intervención, son las que relacionan la necesidad de intervención del Estado para financiar al sector privado y el fomento del crédito educativo.

De otro lado, el problema público configurado como *falta de pertinencia educativa* se encuentra asociado a la búsqueda de ajustes intersectoriales en los que se cargue de responsabilidad al sector educación, sobre asuntos como el desempleo, el desarrollo productivo de las regiones, la transformación del contexto competitivo y productivo de las regiones; esta narrativa también procura ajustes intersectoriales que propendan por que la educación superior sea un asunto de mercado, por medio de reformas del sistema educativo que tienden al financiamiento condicionado de la educación pública, sujeto a dinámicas del mercado que tienden a la desfinanciación.

Un hallazgo interesante en la configuración del problema público es que la falta de *pertinencia educativa* también se asocia discursivamente a la demanda que hace sector privado al Estado en términos de: implementar acciones que promuevan el crédito educativo, flexibilizar la educación tendiendo a que las IES se adapten al mercado educativo, la segmentación de la oferta educativa y la segmentación de clientes.

Con respecto a la *configuración del estudiante*, se pudo analizar que este lugar de enunciación constituye una visión de diferenciación negativa en la cual, el tipo de servicio educativo se da según el tipo de población configurado, formulando una distribución diferenciada de servicios en el mercado educativo, que profundiza el rezago de los jóvenes en los territorios en los que la población es históricamente vulnerable, en un contexto de desigualdades estructurales.

Sobre la configuración del problema público en el lugar de enunciación *financiación*, esta se asocia con: la existencia de condicionamiento para la financiación de IES públicas, la apertura al financiamiento del ICETEX para aumentar crédito educativo, el financiamiento de iniciativas mixtas de poco o nulo impacto. El sector privado afirma que el modelo de financiación de la educación superior en Colombia es inestable, complejo y poco eficiente.

En los documentos revisados, se evidencia también una postura de parte de las universidades públicas, que afirma la existencia de una relación inversa entre el

número de estudiantes que aumentan la cobertura, con relación a los ingresos que se obtienen de la Nación; al mismo tiempo los datos muestran un desequilibrio entre aumento de cobertura y la presión por el mejoramiento de calidad en las IES públicas debido a que hay disminución en la asignación de recursos de la nación para el Sistema de Universidades Estatales.

El elemento crédito es transversal en las enunciaciones de los documentos revisados bajo el referencial de *financiación*, esta investigación identificó que es recurrente la configuración de soluciones del problema público de acceso, como aumento del crédito educativo con destino a matriculas en programas principalmente de IES privadas, esta discursiva se evidencia tanto en las posturas del sector privado como en las publicaciones del Ministerio de Educación Nacional. A la vez, se discursa sobre la necesidad de focalización para costear gastos educativos, asignando a cada individuo el ingreso a la educación superior según el atributo: capacidad de pago. Las enunciaciones muestran una postura en el referencial de *financiación*, tanto del Ministerio de Educación Nacional y el ICETEX como del sector privado, en la cual los costos de la educación superior deben ser acarreados por la sociedad en general y no como una responsabilidad del Estado. En el referencial de *financiación* también se identificaron una narrativa tendiente a la diferenciación territorial e institucional en el cual la asignación de recursos debe ser diferenciada, por ejemplo, el Consejo Privado de Competitividad afirma que el SENA debe ser un servicio para las zonas apartadas del país y las IES para las zonas urbanas.

5.3. Sobre la trayectoria de implementación

Se evidencia en los documentos revisados para esta investigación, que se presentaron datos diagnósticos relacionados con el asunto público de acceso a la educación superior, que aparentemente no tuvieron mayor relevancia dentro de la decisión pública para ser intervenidos, sobre esto, se identificaron los siguientes elementos: condiciones materiales del servicio educativo que son estructurales e históricos en las regiones; deficiencias de infraestructura para la prestación de servicios educativos, especialmente en los municipios rurales y rurales dispersos; deficiencias en los resultados de las pruebas de Estado de los estudiantes de

educación media; existencia de bajas posibilidades de inserción económica de los jóvenes en las regiones. A pesar que las enunciaciones señalan que entre 2010 y 2016 hubo disminución en la matrícula de educación terciaria, en municipios rurales y rurales dispersos, se hizo énfasis en la discursiva de regionalización de la educación terciaria, para lo cual se implementaron programas como los Centros Regionales de Educación Superior CERES y las Alianzas Rurales de Educación y Desarrollo ARED, las líneas de crédito del ICETEX en las regiones, los mecanismos de fondeo del ICETEX con recursos provenientes de las entidades territoriales para generar crédito a estudiantes en las regiones.

En el análisis de intervención del problema público de acceso a la educación superior universitaria en Colombia, se pudo evidenciar que la mayor parte de las acciones de implementación (discursadas como acceso a la educación superior), están encaminadas a fortalecer las políticas de crédito que más allá de reducir la desigualdad, construyen clientes de crédito para el mercado educativo, presentándose allí distintas capas de oferta, en donde las personas de menores recursos económicos se dirigen a carreras técnicas y tecnológicas de corta duración, con créditos educativos que se deben pagar en menos tiempo que los créditos educativos para carreras universitarias.

De otro lado se identificó en la investigación que el programa Ser Pilo Paga, se configuró como una estrategia de transferencia de recursos públicos en universidades privadas de alto costo para un reducido número de estudiantes; este programa es además excluyente, porque tiene criterios de selectividad por mérito según resultados de pruebas de estado, lo cual vulnera la garantía material del derecho a la educación de estudiantes que formados en un sistema educativo público no cuentan con las habilidades, capacidades y recursos económicos para competir en un programa como ese, esto se presenta debido a condiciones estructurales de desigualdad.

Otro de los hallazgos de investigación es que las reformas al sistema educativo, responden a intereses del sector privado, relacionados con la formación de clientes segmentados para el mercado financiero, que al mismo

tiempo puedan constituirse como una masa de trabajadores que resulte de bajo costo para el sector empresarial, especialmente con la flexibilidad laboral que se ha implementado en Colombia desde la década del noventa, donde existe más un modelo de ocupaciones informales, contratos flexibilizados de prestación de servicios, salario mínimo insuficiente y falta de capacidad adquisitiva para los estratos socioeconómicos medios y bajos.

Desde la década del noventa la implementación de medidas neoliberales ha impactado los recursos públicos y la forma de ejecución de los mismos. Programáticamente, entre 2010 y 2018 el gobierno nacional en cabeza del presidente Juan Manuel Santos, propuso y ejecutó reformas a la educación, y desde la institucionalidad se ha discursado un requerimiento sobre nuevas y mayores fuentes y estrategias de financiación para la educación superior, se han formulado adecuaciones al sistema de educación superior y destinación de recursos públicos a IES privadas por medio de fondeo o a través de convenios, y bajo acciones de financiación crediticia. En el marco de dicha financiación, aparece implementación programática, en la cual se vinculan recursos públicos del nivel central y recursos públicos territoriales para las IES privadas.

El crédito educativo en Colombia ha sido la bandera con la cual se ha discursado el acceso a la educación superior, desde mediados de la década del noventa era notoria la desfinanciación de la educación superior pública, mientras que el sector privado presionaba el incremento progresivo de fuentes de financiación a la demanda educativa por medio de créditos. La intervención del Estado colombiano para el aumento de cobertura, es principalmente a través del subsidio a la demanda donde la financiación a las instituciones privadas por parte del Estado se hace a través del ICETEX, entidad que paga de manera directa a la IES privada las matrículas generando crédito para los estudiantes y sus familias o codeudores.

En la presente investigación y para el periodo de estudio (2014-2018), se verificó que el ICETEX opera bajo estrategias de Fondeo que captan recursos de entidades territoriales, segmentación de clientes bajo distintas modalidades de crédito y territorialización de los créditos, donde la implementación del fondeo constituye un

respaldo al sector financiero y a las IES privadas más que a la educación superior, pues en la lógica de mercado educativo, el sector financiero no asume ningún compromiso con clientes de escasos recursos y el Estado no garantiza la gratuidad de la educación, por el contrario entrega recursos públicos al ICETEX que son transferidos a IES privadas y que al mismo tiempo generan utilidad constante vía intereses por endeudamiento de los clientes y recaudo de créditos.

Con relación a la trayectoria de fondeo del icetex la investigación halló que hay un aumento anual de recursos bajo la estrategia que supera significativamente el valor entre un año y otro, en solo tres años aumento alrededor de un 400% en recursos y en número de fondos, pasando de 104 fondos en 2015 a 527 fondos en 2018; los principales aportantes de recursos vía fondeo corresponden a Ministerios y entidades territoriales, que aportan recursos públicos.

Los documentos revisados en esta investigación permitieron verificar que en la trayectoria de intervención del problema público se encuadra el crédito educativo como una solución que vincula discursivamente la deserción con la falta de recursos para el pago de matrícula y otros gastos asociados a la educación postsecundaria; tal solución se acompaña de estrategias de segmentación de créditos para carreras técnicas y tecnológicas, y créditos para carreras universitarias, siendo las primeras de menor duración, definen tasas de interés en mayor porcentaje que las tasas de interés para las carreras universitarias (promedio de duración cuatro a cinco años), y suelen ser programas de mayor costo en la matrícula, en IES privadas.

Los datos recolectados permitieron identificar que el ICETEX favorece tanto al sector financiero como a las IES privadas con recursos públicos, que el impacto de los créditos no es visible, y que en todo caso pareciera que las estrategias de financiación no son sostenibles.

Los datos recolectados y analizados en materia de trayectoria de líneas de crédito, permiten concluir que las propuestas programáticas del gobierno nacional en el periodo estudiado (2014-2018) promueven flexibilización de la oferta por medio de créditos educativos y fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica de menor

duración. También se evidenció que el ICETEX, es una entidad financiera que aumenta utilidades netas de manera acelerada y constante, teniendo fuentes de financiación como los recursos de la Nación, recursos de entidades del orden nacional y entidades territoriales, sector productivo, personas naturales o jurídicas, organismos no gubernamentales, excedentes de fondos de invalidez o muerte, y prima de garantía de los estudiantes que acceden a los fondos como aportantes.

Los datos disponibles analizados en esta investigación, permitieron concluir que el objetivo de generar mayor eficiencia del ICETEX como entidad financiera, conlleva diversificación de productos financieros y segmentación de clientes bajo distintas modalidades de crédito y territorialización de los mismos, de modo que en la implementación de créditos educativos se ha fortalecido la oferta de programas en los niveles técnico y tecnológico, y al ICETEX como entidad financiera. Adicionalmente se han generado estrategias de protección al sector financiero y de las IES privadas en el marco de la mercantilización de la educación superior, ofertando créditos segmentadamente para poblaciones que el sector financiero considera como riesgo.

Considerando que el ICETEX presenta dentro de sus objetivos para garantizar mejores rendimientos financieros la captación, fidelización, aumento y retención de clientes mediante segmentación, generando mecanismos de eficiencia financiera, en el periodo de estudio (2014-2018), se verificó cambio de trayectoria en los productos crediticios (*Acces a Tú Eliges*) que constituyen diversificación de productos y segmentación de clientes, dando como resultado el incentivo a créditos de mediano plazo, el aumento de la demanda de este tipo de crédito y el debilitamiento a la demanda de crédito de largo plazo es decir los créditos para clientes de estratos socioeconómicos 1, 2 o 3, que al mismo tiempo estén en una clasificación Sisbén: A, B, hasta C7 en la línea del 0%. . Otro elemento clave en este cambio, es que todas las líneas de crédito de *Tú Eliges* incluyeron como requisitos: puntaje de pruebas saber, promedio de notas y la asignación de crédito quedó “sujeta a la disponibilidad presupuestal”. Un aspecto importante para la disminución de riesgo en la diversificación de productos y segmentación de clientes, es que, en los créditos de largo plazo quien demuestre no tener un codeudor y al mismo tiempo tenga un alto puntaje de pruebas de Estado está obligado a hacer uso del fondo de garantías.

La información recolectada en materia de *regionalización* para el acceso a la educación superior universitaria no presenta mayor evidencia en la implementación de política pública, sin embargo, los datos si permiten corroborar que hace parte de las estrategias de diversificación y segmentación de clientes del ICETEX.

REFERENCIAS

ACEVEDO TARAZONA, Á. Reforma y Reformismo Universitario en la Universidad de América Latina y el Caribe. De la propuesta de reforma de Andrés Bello al instrumentalismo reformista de los años sesentas y setentas del siglo XX. Revista Historia y Espacio, Cali, n. 30, p. 61-86, enero-junio 2008. Disponible em: <http://historiayespacio.univalle.edu.co/index.php/historia_y_espacio/%20article%20/view%20/1673>.

ACOSTA SILVA, A. El poder de la universidad en América Latina: historia, sociología y política en la época colonial (1538-1812). Seminario de Investigación 2016-2017 FLACSO. Salamanca: Universidad de Salamanca. 2016.

AGUILAR AGUILAR, M. Á.; CRISANTO CAMPOS, Ó.; SÁNCHEZ DAZA, G. Educación superior y desarrollo en América Latina: Un vínculo en debate ¿La necesaria mediación del mercado? In: FIGUEROA DELGADO, A.; JULIO PIÑERO, F.; MARTÍNEZ DE ITA, E. El papel de la universidad en el desarrollo. [S.l.]: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO - Benemerita Universidad Autónoma de Puebla -Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 2013. p. 23-44.

AGUILAR VILLANUEVA, F. El estudio de las políticas públicas. México D.F: Miguel Ángel Porrúa, 1996.

AGUILAR VILLANUEVA, F. La Hechura de las Políticas, México D.F. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1994.

AGUILAR VILLANUEVA, F. Problemas públicos y agenda de gobierno. Aguilar Villanueva, Luis Fernando. ed. México D.F.: Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, v. Colección Antologías de Política Pública. Tercera Antología, 1993.

ALBORNOZ, O. Mitos, tabúes y realidades de las universidades. Caracas: UNESCO-IESALC- UCV, v. VOLUMEN I Cambios en las sociedades, reformas en las universidades, 2018.

ALIANZA SUMAQ. Informe Alianza Sumaq sobre formación ejecutiva y universidades corporativas. Panamá: [s.n.], 2011. Disponible em: <<http://sumaq.org/sites/default/files/INFORME%20SUMAQ%20.pdf>>.

ALVARADO ARRAUT, A. La reforma a la ley 30 en el contexto de la globalización. Dialogos de Derecho y Política, Medellín, v. año 3, n. 8, p. 84-100, ene-abr 2012.

ALZÁS GARCÍA, T. et al. Revisión metodológica de la triangulación como estrategia de investigación. Investigación cualitativa en ciencias sociales. Quinto Congreso iberoamericano de investigación cualitativa, v. 3, p. 639-648, 2016.

APONTE HERNÁNDEZ, E. desigualdad, inclusión y equidad en la educación superior en américa latina y el caribe: tendencias y escenario alternativo en el horizonte 2021. In: GAZZOLA, A. L.; DIDRIKSSON, A. Tendencias de la Educación

Superior en América Latina y el Caribe. CARACAS: Ediciones Virtuales SEAD, 2008. Disponivel em: <<http://beu.extension.unicen.edu.ar/xmlui/handle/123456789/303>>.

ARCHILA, M. El movimiento estudiantil en Colombia, una mirada histórica. Revista del Observatorio Social de América Latina, Buenos Aires, v. XIII, n. 31, p. 71-103, mayo 2012.

ARELLANO GAULT, ; OLVERA ESQUIVEL,. El concepto de equidades y sus contradicciones: la política social mexicana. Revista Mexicana de Sociología, México D.F., v. 77, n. 4, p. 581-609, oct-dic 2015. Disponivel em: <<http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v77n4/0188-2503-rms-77-04-00581.pdf>>.

ARIAS RAMÍREZ, J. Anotaciones sobre la reforma a la ley 30 de 1992 Ley de la educación superior. Bogotá: [s.n.], 2010.

AROCENA,. Las reformas de la educación superior y los problemas del desarrollo en américa latina. Educación y Sociedad, Campinas, SP, v. 25, n. 88, p. 915-936, out 2004.

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Declaración del Milenio. Resolución aprobada por la Asamblea General. ONU. Nueva York. 2000.

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Sexagésimo quinto período de sesiones Temas 13 y 117 del programa Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas. ONU. Nueva York. 2010.

ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE UNIVERSIDADES ASCUN. Financiamiento de la sostenibilidad de la educación superior diez propuestas para la construcción de una política orientada a aumentar el acceso al conocimiento, la ciencia, la cultura y la tecnología. Bogotá: ASCUN, 2018.

AVENDAÑO CASTRO, W. R.; PÁEZ MONTES , L.; RUEDA VERA, G. Políticas públicas y educación superior: análisis conceptual del contexto colombiano. Revista Venezolana de Gerencia, Zulia, v. 22, n 79, p. 466-480.

AVITABILE, C. et al. Momento decisivo La educación superior en América Latina y el Caribe. Washington: Grupo Banco Mundial. 2017.

AYALA DIAGO, A. Editorial A propósito de la Primera Guerra Mundial. Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura, Bogotá, v. 42, n. 2, p. 29-39, 2015. Disponivel em: <<https://revistas.unal.edu.co/index.php/achsc/article/view/53328/52860>>.

BALÁN, J. Expansión del acceso y mejoría de la equidad en la educación superior: La perspectiva desde los sistemas nacionales. In: SCHWARTZMAN, S. A educação superior na América Latina e os desafios do século XXI. Campinas, SP.: Unicamp, 2014. p. 107-137.

BANCO MUNDIAL ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS OCDE. Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación. La Educación Superior en Colombia 2012. París: BM OECD, 2012.

BANCO MUNDIAL. Índice de Gini Data Base 1967-2019. [S.l.]: [s.n.], 2020. Disponible em: <<https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>>.

BANCO MUNDIAL. La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia. Segunda Edición. ed. Washington: Banco Mundial, v. Serie El desarrollo en la práctica, 1995. Acceso em: 30 mayo 2020.

BANCO MUNDIAL. Población, total - Latin America & Caribbean. Data Base. [S.l.]: [s.n.], 2021. Disponible em: <<https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?locations=ZJ>>.

BARDACH,. Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas. In: AGUILAR VILLANUEVA, F. Problemas públicos y agenda de gobierno. primera edición. ed. México D.F.: Grupo Editorial Miguel ángel Porrúa, v. Antologías de Política Pública. Tercera Antología, 1993. p. 219- 233.

BARZELAY, M.; CORTÁZAR VELARDE, J. C. Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social. Washington D.C.: Instituto Interamericano para el desarrollo social INDES -Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.

BENÍTEZ SAZA, R.; GÓMEZ CASTILLO, H. Educador para la Educación Virtual: Operario de la Sociedad de la información y el conocimiento. Bogotá D.C.: Tesis de Maestría para optar al título de Magister en Desarrollo Educativo y Social. Universidad Pedagógica Nacional, 2015.

BERAZA GARMENDIA, J. M.; RODRÍGUEZ CASTELLANOS, A. La Evolución de la Misión de la Universidad. Revista de Dirección y Administración de Empresas, n. 14, p. 25-56, Diciembre 2007.

BERNAL DE ROJAS, A. H. La Universidad Colombiana Desarrollo Histórico. Revistas Científicas Journal Usco. , p. on-line, s.d. Disponible em: <<https://journalusco.edu.co/index.php/paideia/article/view/1089/2121>>.

BID; OCDE. Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación. La Educación Superior en Colombia 2012. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, 2012.

BLANCO SUÁREZ, J. O. Educación superior, crédito educativo y equidad en Colombia 1992-2011. Dialogos de Saberes. Investigaciones en Derecho y Ciencias Sociales, Bogotá, n. 40, p. 139 -155, enero - julio 2014.

BLANCO, R.; CUSATO, S. Desigualdades educativas en América Latina: todos somos responsables. In: UNESCO Escuelas de Calidad en Condiciones de Pobreza. Santiago de Chile: Universidad Albero HURTADO - Banco Interamericano de Desarrollo , 2004.

BLANCO, R.; CUSATO, S. Desigualdades Educativas en América Latina: Todos somos responsables. Santiago de Chile: [s.n.]. S.D.

BOHOSLAVSKY, E. ¿Qué es América latina? El nombre, la cosa y las complicaciones para hablar de ellos. Universidad Nacional de General Sarmiento UNGS. [S.I.]. [2006?]. Taller de reflexión sobre América Latina.

BOLÍVAR, L. El Derecho a la Educación. Revista HDH, n. 52, p. 191-212, 2010.

BONETI, L. Políticas públicas por dentro. primera edición. ed. Buenos Aires: Mercado de Letras, v. Pedagog

BRICALL, M.; BRUNNER, J. J. Universidad Siglo XXI Europa y América Latina. Regulación y Financiamiento. París: CINDA - Columbus, v. Documentos Columbus sobre Gestión Universitaria, 2000. 7-34 p.

BRICEÑO, A. Justicia: ¿igualdad o equidad en la educación superior? Educación y Desarrollo Social, Bogotá, v. 6, n. 2, p. 70-83, jul-dic 2011.

BRUNNER R, J. La Idea de Universidad: Tendencias y transformación. In: SCHWARTZMAN, S. A educação superior na América Latina e os desafios do século XXI. CAMPINAS: UNICAMP, 2014. p. 67-87.

BRUNNER, J.; MIRANDA, D. A. Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016. Santiago de Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo Cinda - Universia, 2016.

BULCOURF, P.; CARDOZO, N. Porque comparar políticas públicas. Documento de trabajo, Buenos Aires, 2008. ISSN 3. Disponible em: <www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1252898778.politica_comparada_a_0.pdf>.

CAJIAO, F. Educación superior en América Latina y el Caribe: desafíos y asuntos pendientes. In: UNESCO La Universidad del Siglo XXI en América Latina y El Caribe: un debate en desarrollo. Traducción de Yara Bastidas. Edición Aniversaria 25 años. ed. Caracas: Unesco, Instituto Internacional de Unesco para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC), Educación Superior y Sociedad, v. 24, 2017. Cap. sesión 3..

CALCAGNO,. El financiamiento de la educación en América Latina. Revista Iberoamericana de Educación. Financiación de la educación, n. 14, mayo - agosto 1997. Disponible em: <<https://rieoei.org/historico/oeivirt/rie14a01.htm>>.

CALLÓN, M.; LAW, J. De los intereses y la transformación. Enrolamiento y contraenrolamiento. In: DOMÉNECH, M.; TIRADO, F. J. Sociología Simétrica. Ensayos Sobre Ciencia Tecnología y Sociedad. Barcelona: Gedisa, v. Serie CLADEMA Sociología, 1998. p. 52-61.

CAMACHO REAL, et al. Conceptos, trayectorias, políticas de Inclusión Educativa: Definiciones y configuraciones, n. 3, 2015. ISSN 3. Acceso em: 22 julio 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. COMISSÃO DE EDUCAÇÃO. Câmara dos Deputados 56ª Legislatura - 1ª Sessão Legislativa Ordinária, s.d. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/plano-nacional-de-educacao/historico>>. Acesso em: 20 junho 2019.

CASANOVA CEDIEL, H. et al. Diversidad y convergencia: estrategias de financiamiento, gestión y reforma de la educación superior. segunda edición. Serie Pensamiento Universitario.. ed. México: Universidad Autónoma de México. Centro de Estudios sobre la Universidad Contemporanea. Tercera Época 90. , v. 90, 2000. ISBN 90. Acesso em: 08 junio 2020.

CASAR, M. A.; MALDONADO, C. Formación de agenda y toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política. CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICA CIDE, México D.F., n. 207, p. 1-20, noviembre 2008.

CASTAÑEDA RENTERÍA, I.; GONZÁLEZ CORONADO, C. E. Historia De La Universidad Pública Latinoamericana: Una Visión General. European Scientific Journal, v. 14, n. 4, p. 104 - 115, February 2018. Disponível em: <URL:<http://dx.doi.org/10.19044/esj.2018.v14n4p104> >. Acesso em: 19 Febrero 2020.

CASTAÑUELA SÁNCHEZ, G. La universidad y su función social. Ciencia Cierta, v. Sección Ciencias Sociales y Humanidades, n. 48, octubre - diciembre 2016.

CASTELLS, M. La Era de la Información: Economía, sociedad y cultura. Tradução de Carmen Martínez Gimeno. Tercera edición en Español. ed. [S.I.]: siglo XXI editores, v. II El Poder de la identidad, 2001. Acesso em: 20 marzo 2018.

CEDE. Balance del Plan Decenal de Educación 1996-2005 La educación un compromiso de todos. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional - Centro de Estudios para el Desarrollo Económico-CEDE Universidad de los Andes, 2006.

CENTRO DE ESTUDIOS EDUCATIVOS. La educación como bien público. Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, México D.F., v. XLIV, n. 4, p. 5-11, 2014.

CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA. Una Nación Desplazada Informe Nacional del Desplazamiento Forzado en Colombia. Centro Nacional de Memoria Histórica. Bogotá, p. 608. 2015.

CEPAL, C. E. P. A. L. Y. E. C. Brasil Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo. 1950-2100. cepal. [S.I.]. 2019.

CEPAL. (2017). Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. México: ONU, 2017.

CEPAL. • CEPAL. (2017). Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. México: ONU, 2017.

CEPAL. La ineficiencia de la desigualdad. Trigésimo Séptimo Período de Sesiones de La Cepal. La Habana: , Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2018.

CEPAL. La ineficiencia de la desigualdad. Trigésimo séptimo período de sesiones de la CEPAL. La Habana: [s.n.], 2018.

CEPAL. Producto Interno Bruto Total Anual a precios constantes en dólares. [S.I.]. 2020.

CEPAL. Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999. Santiago de Chile. 2004.

CESU. Propuesta de Política Pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz. Acuerdo por lo Superior 2034. Bogotá: Consejo Nacional de Educación Superior. 2012.

CETRÁNGOLO, O.; CURCIO, J. Financiamiento y gasto educativo en América Latina. [S.I.]: CEPAL. Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega. Serie Macroeconomía del Desarrollo 192, 2017.

CHIRELEU, A. Alcances de la democratización universitaria en América Latina. Revista Iberoamericana de Educación, v. 1, n. 65, p. 1-14, 2014.

CHIRELEU, A. La educación superior en américa latina: ¿problemas insolubles o recetas inadecuadas. Avaliação , Campinas, Sorocaba, v. 16, n. 3, p. 631-656, nov 2011.

CHIRELEU, A. La inclusión en la educación superior como política pública: tres experiencias en América Latina.. Revistsa Iberoamericana de Educación, n. 48/5, Feb 2009.

CHUAQUI JAHATT , B. Sobre la historia de las universidades a través de sus modelos. Ars Medica: Revista de Estudios Medico Humanísticos Archivo Histórico, Santiago de Chile, v. 5, n. 5, 2001. Disponible em: <<http://escuela.med.puc.cl/publ/Arsmedica/Arsmedica5/HistoriaUniversidades.html>>. Acceso em: 15 enero 2020.

CISTERNA, F. Categorización y triangulación como procesos de validación del conocimiento en investigación cualitativa. Theoria, v. 14, n. 1, p. 61-71, 2005. Theoria, v. 14, n. 1, p. 61-71, 2005.

CLARKE MODET & CO. Brasil: Análisis del número de patentes internacionales y la economía global. Lexology, On line, 2016. Disponible em: <<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=4368fbea-4931-4ef8-b99b-f5d136f14e66>>. Acceso em: 2 mayo 2020.

COLMENAREJO, R. Enfoque de capacidades y sostenibilidad Aportaciones de Amartya Sen y Martha Nussbaum. Ideas y Valores, Bogotá, v. LXV, n. 160, p. 121-149, 2016.

COLOMBIA. Constitución Política. [S.l.]: [s.n.]. 1991.

COLOMBIA. DECRETO 869 DE 2010. [S.l.]: [s.n.].

COLOMBIA. Ley 30 de 1992. [S.l.]: [s.n.].

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE CEPAL. Colombia Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo. 1950-2100. CEPAL. [S.l.]. 2019.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE CEPAL. Estimaciones y proyecciones de la Población total Según Sexo Y Grupos Quinquenales de Edad Argentina. CEPAL. [S.l.]. 2019.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE CEPAL. México Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo. 1950-2100. CEPAL. [S.l.]. 2019.

COMISSÃO ORGANIZADORA NACIONAL DA CONAE. Documento Final da Conferência Nacional de Educação CONAE 2010. CONAE. Brasília, p. 65. 2010.

CONFERENCIA ESPECIALIZADA INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. La Convención Americana sobre Derechos Humanos. Costa Rica: [s.n.]. 1969.

CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 68 de 1935. DIARIO OFICIAL. AÑO LXXI.N. 23060. Bogotá: [s.n.]. 1935.

CONSEJO NACIONAL DE ACREDITACIÓN. ¿la creditación es obligatoria? ¿es un requisito para abrir programas?, 2020. Disponible em: <<https://www.mineducacion.gov.co/CNA/1741/article-187313.html>>.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR CESU. Acuerdo por lo superior 2034 Propuesta de Política Pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de Paz. única edición. ed. Bogotá: Multi-impresos S.A.S, 2014. 209 p.

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD. Informe Nacional de Competitividad 2014-2015. Consejo Privado de Competitividad. Bogotá. 2015.

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD. Informe Anual de Competitividad 2019-2020. Bogotá: Consejo Privado de Competitividad, 2020.

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD. Informe Nacional de Competitividad 2010-2011 Ruta a la prosperidad colectiva. Bogotá, p. 304. 2011.

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD. Informe Nacional de Competitividad 2017-2018. Consejo Privado de Competitividad CPC. Bogotá, p. 404. 2018.

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD. Informe Nacional de Competitividad. Consejo Privado de Competitividad. Bogotá, p. 403. 2018.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DE PROGRAMAS DE GOVERNO Nº 35 PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS - PROUNI. Secretaria Federal de Control Interno - Controladoria Geral da União. Brasília, p. 68. 2015.

CROSBY, B.; BRISON, J. La planeación de políticas y el diseño y uso de foros, ámbitos y tribunales. In: _____ La Gestión Pública su situación actual. México D.F.: Fonso de Cultura Económica, 1998.

D' ÁMICO, A. V. La definición de la desigualdad en las agendas recientes de los organismos internacionales para América Latina. Revista Colombiana de Sociología, Bogotá, v. 39, n. 1, p. 221-240, ene - jun 2016.

DANE. dane.gov.co. censo nacional de población y de vivienda, 2018. Disponible em: <<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>>. Acceso em: 28 julio 2019.

DAVIET, B. Revisar el principio de la educación como bien público. Investigación y prospectiva en educación. Documentos de trabajo, París, n. 17, p. 1-16, julio 2016.

DE LA CRUZ, R.; MANZANO, O.; LOTERSZPIL, M. Cómo acelerar el crecimiento económico y fortalecer la clase media América Latina. [S.l.]: Banco Interamericano de Desarrollo BID, 2020.

DE SANTOS SOUSA, B. De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad. Traducción de Mauricio Garcia Villegas e Consuelo Bernal. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, v. Colección Nuevo Pensamiento Jurídico, 1998.

DE SOUSA SANTOS, B. La Universidad Popular del Siglo XXI. Traducción de Ramón Moncada Cardona. Primera Edición. ed. Lima: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales Universidad Nacional Mayor de San Marcos Unidad de Post Grado Programa de Estudios sobre Democracia y Transformación Global, 2006.

DECRETO 1722 DE 2015. Presidencia de la República de Colombia. Diario Oficial No. 49618 del 28 de agosto de 2015. [S.l.]: [s.n.].

DECRETO 3210 DE 2008. Presidencia de la República de Colombia. DIARIO OFICIAL. AÑO CXLIV. N. 47096. 29, AGOSTO, 2008. PAG. 4. [S.l.]: [s.n.].

DECRETO 4655 DE 2010. Presidencia de la República de Colombia. DIARIO OFICIAL. AÑO CXLV. N. 47925. 16, DICIEMBRE, 2010. PÁG. 15. [S.l.]: [s.n.].

DECRETO 955/2000. República de Colombia, Bogotá. Disponible em: <<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1692237>>.

DEL VALLE, D. La Universidad como Derecho en el marco de las Tendencias de la Educación Superior en la Región. In: CRES CRES Política y tendencias de la

educación superior en la región Del mérito al derecho: los cambios en las orientaciones de políticas. Buenos Aires: IEC CONADU CLACSO UDA UBA, 2018. p. 37-54.

DEL VALLE, D. La universidad como derecho en el marco de las tendencias de la educación superior en la región. In: CRES Política y tendencias de la educación superior en la región Del mérito al derecho: los cambios en las orientaciones de políticas. BUENOS AIRES: IEC - CONADU : CLACSO : UNA Universidad nacional de las Artes, 2018. p. 37-54.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Concepto 307891. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública, 2019.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DANE. Pobreza Monetaria y Multidimensional- 2014. Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. [S.l.]. 2015.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DANE. tercer censo nacional agropecuario realizado en 2014, décimo segunda entrega resultados 2014 cifras preliminares. Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. Bogotá, p. 46. 2015.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos. Bogotá: Imprenta Nacional, v. I, 2011. 541 p.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN DNP. Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: Balance de una década. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación DNP, v. Tomo I Marco conceptual y resultados del progreso municipal., 2002.

DEPATAMENTO NACIONAL DE ESTADISTICA DANE. estimaciones de población 1985-2005 (4) y proyecciones de población 2005-2020 nacional, departamental y municipal por sexo, grupos quinquenales de edad. SANE. Bogotá. 2006.

DEPATAMENTO NACIONAL DE ESTADISTICA DANE. estimaciones de población 1985-2005 (4) y proyecciones de población 2005-2020 nacional, departamental y municipal por sexo, grupos quinquenales de edad. SANE. Bogotá. 2006.

DIAGAMA BRICEÑO, C. A. El saber y la Educación en las Sociedades de Control. Cuestiones de Filosofía, Tunja, Colombia, n. 7, p. 27-74, 2005.

DIDRIKSSON , et al. Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. IESAL-Unesco. ed. Caracas: Panaméricana, 2008.

DINERO. ¿Cómo está Colombia en patentes en comparación con otros? Revista Dinero, Bogotá, p. On-line, agosto 2017. Disponible em: <<https://www.dinero.com/emprendimiento/articulo/crecimiento-de-las-patentes-en-colombia-y-el-mundo/247386>>.

DINERO. Así cambió la economía en 28 años de apertura. Revista Dinero, v. Comercio Exterior, fev. 2018. Disponible em: <<https://www.dinero.com/economia/articulo/28-anos-apertura-economica/255671>>.

DOMÈNECH, M.; TIRADO, J. Claves para la lectura de textos simétricos. In: _____ Sociología Simétrica, Ensayos sobre ciencia, tecnología y sociedad. Barcelona: Gedisa, 1998. p. 13-50.

DONOSO, S.; SCHIEFELBEIN, E. Análisis de los modelos explicativos de retención de estudiantes en la universidad: una visión desde la desigualdad social. Estudios Pedagógicos, v. XXXIII, n. 1, p. 7-27, 2007.

DOWNS, A. El ciclo de atención a problemas sociales. Los altibajos de la ecología. In: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Primera Edición. ed. México D.F.: Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, v. Colección Antologías de Política Pública. Tercera Antología, 1993. p. 141-159.

DURÁN RODRÍGUEZ, R. A. La Educación Virtual Universitariacomo medio para mejorarlas competenciasgenéricas y los aprendizajes a través de buenas prácticas docentes. Barcelona : Tesis Doctoral. Programa de Doctorado de Ingeniería de Proyectos:Medio Ambiente, Seguridad, Calidad y Comunicación.Universitat Politècnica de Catalunya, 2015.

EISENHARDT, K. M. Building Theories from Case Study Research. Academy of Management Review, New York, v. 4, n. 14, p. 532-550, 1989.

EL TIEMPO. Alguien sabe qué es Economía Solidaria. En la ley que regula todo lo relacionado con la educación superior apareció intempestivamente un nuevo personaje: las instituciones de economía solidaria. El Tiempo, Bogotá, 11 octubre 1993. Disponible em: <<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-239764>>.

ESCARTÍN SÁNCHEZ, E. Universidades mayores y menores. una polémica en la cataluña del siglo XVII. Revista Pedralbes, n. 23, p. 187-202, 2003.

ESPINOSA, Ó.; GONZÁLEZ, E. "Políticas y estrategias de equidad e inclusión en Educación Superior en América Latina: Experiencias y resultados. Revista ISEES, n. 7, p. 20-35, Julio 2010.

ESTAY , J. América Latina en la década de los 80. [S.l.]: [s.n.], S.D. Disponible em: <<http://bdigital.unal.edu.co/26123/1/23675-82633-1-PB.pdf>>. Acceso em: 15 mayo 2018.

ESTEBAN, F. El análisis de dos formas de desigualdad: la explotación y la discriminación. [S.l.]: [s.n.], v. 4 N° 3, 2014. p. 118-148.

FACULTAD DE SALUD UNIVERSIDAD DEL VALLE. ¿En qué va la reforma a la Ley 30 de Educación Superior en Colombia? Santiago de Cali: Oficina de comunicaciones facultad de salud – UNIVALLE. 2011.

FARA, P. Guerra, mujeres y ciencia, Lecciones del pasado para mejorar el futuro: la labor científica de las mujeres durante la Primera Guerra Mundial. Investigación y ciencia, Barcelona, agosto 2018. Disponible em: <<https://www.investigacionyciencia.es/revistas/investigacion-y-ciencia/la-historia-secreta-del-sol-742/guerra-mujeres-y-ciencia-16616>>.

FERNANDES DOURADO, L. Plano nacional Política de estado para a educação brasileira. Brasília: Inep/MEC – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2016.

FERNÁNDEZ LAMARRA, N. Hacia la convergencia de los sistemas de educación superior en América Latina. Revista Iberoamericana de Educación. Calidad y Acreditación Universitaria. OEI, n. 35, mayo - agosto 2004. Disponible em: <<https://rieoei.org/historico/documentos/rie35a02.htm>>. Acesso em: 17 julio 2019.

FERREYRA, M. M. et al. Momento decisivo La educación superior en América Latina y el Caribe. Washington DC: Banco Mundial, 2017.

FRANKLIN CAVALCANTE,. Educação Superior: conceitos, definições e classificações. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Inep - MEC, 2000.

GARBANZO, G. EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA: CARACTERÍSTICAS Y DESAFÍOS. Revista GUAL, Florianópolis, v. V. 5, n. n. 1, p. pp. 216-227, 13 Abril 2012. ISSN jan./fev./mar./abr. 2012. Disponible em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/viewFile/1983-4535.2012v5n1p216/21943>>. Acesso em: 26 mar. 2019.

GARCÍA GUADILLA, C. Financiamiento de la educación en América Latina. Sociologías. Dossiê, Porto Alegre, v. 9, n. 17, p. 50-101, 2007.

GENOT,. Crisis vuelve a ahondar desigualdades. La Arena, La Pampa, mar 2017.

GIARRACCA, N. Prefacio. In: SANTOS, B. D. S. La universidad popular del siglo XXI. Lima: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales UNMSM Programa de Estudios sobre Democracia y Transformación Global, 2006.

GÓMEZ, J. F.; GALINDO, A. El sistema de Educación Superior en Colombia: ¿La educación como derecho o mercancía? América Latina en Movimiento, feb 2019. Disponible em: <<https://www.alainet.org/es/articulo/198089>>.

GONZALEZ & ESPINOZA. Políticas y estrategias de equidad e inclusión en Educación Superior en América Latina: Experiencias y resultados. Revista Isees, n. 7, p. 21-35, Julio 2010.

GONZÁLEZ ARDILA, J. Los CERES en la política de cobertura, de la educación superior colombiana. Tesis de Maestría para optar al título de Magíster en Educación. ed. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional Facultad de Educación Departamento de Posgrado Maestría en Educación, 2016.

GONZÁLEZ CUEVAS, O. M. EL CONCEPTO DE UNIVERSIDAD. Revista de Educación Superior - AUNIES, Azcapotzalco, v. 26, n. 102, abr - jun 1997. Disponible em: <<http://publicaciones.anuies.mx/revista/102>>.

GRAU, M.; IÑIGUEZ RUEDA, L.; SUBIRATS, J. La perspectiva sociotécnica en el análisis de políticas públicas. Psicología Política, n. 41, p. 61-80, 2010.

GRIMALDO, H. et al. Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe. CÓRDOBA: Universidad Nacional de Córdoba, 2018.

GT-IES. Relatório Final. Grupo de Trabalho destinado a avaliar desafios e a propor agenda para as instituições de ensino superior (IES) públicas. Câmara dos Deputados. Brasília, p. 103. 2017.

HARVEY, D. La Condición de la Postmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural. Buenos Aires: Amorrortu editores, 1998.

HELG, A. La Educación en Colombia: 1918-1957. Tradução de Jorge Orlando Melo e Fernando Gómez. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional. Plaza & Janes Editores, v. Serie Educación y Cultura, 2001.

HENAO WILLES, M.; ISAZA VÉLEZ, F. J. Políticas Públicas y Educación Superior. Congreso Nacional de Educación Superior. Barranquilla: [s.n.]. 1999. p. 45p.

HENRÍQUEZ GUAJARDO, P. El papel estratégico de la educación superior en el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe. In: GRIMALDO, H., et al. Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe 2018 CRES 2018. CÓRDOBA: Universidad Nacional de Córdoba, 2018.

HERNÁNDEZ FRANCO, ; OROZCO CORONA, M.; VÁZQUEZ BÁEZ, S. Métodos de focalización en la política social en México Un estudio comparativo. Economía Mexicana NUEVA ÉPOCA, Toluca, v. XVII, n. 1, primer semestre 2008.

HERNÁNDEZ, ; PARDO, C. Origen de las Universidades Medievales en Italia. Revista Educación y Desarrollo Social, Bogotá, v. 3, n. 1, 2009.

HERRERA, C. La Educación Superior en el Siglo XX. Credencial Historia, Bogotá, p. on-line, octubre 2016. Disponible em: <<http://www.revistacredencial.com/credencial/historia/temas/la-educacion-superior-en-el-siglo-xx>>.

HOBSBAWM, E. Historia del Siglo XX. Tradução de Juan Fací; Jordi Ainaud e Carme Castells. Primera Edición. ed. Buenos Aires: Biblioteca Eric Hobsbawm de Historia Contemporánea. Crítica Grijalbo Mondadori, 1998. Acesso em: 12 febrero 2020.

HOUSSAY, B. A. Función social de la universidad. Mendoza, Argentina: Best Hermanos, 1941.

HUERTA MORENO,. El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario. Política y Cultura, Azcapotzalco, v. Otoño, n. 24, p. 121-150, 2005.

IBGE. Síntese de Indicadores Sociais Uma análise das condições de vida da população brasileira. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Indicadores Sociais. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE. Brasília, p. 37. 2018.

ICETEX. Alianzas. Site institucional ICETEX. ed. Bogotá: [s.n.], 2021. Disponível em: <<https://portal.icetex.gov.co/Portal/Home/HomeEstudiante/alianzas>>.

ICETEX. Biblioteca/ Archivo Líneas de crédito. [S.l.]: Instituto colombiano de credito educativo y estudios técnicos en el exterior Mariano Ospina Pérez ICETEX, 2015. Disponível em: <<https://portal.icetex.gov.co/Portal/Home/el-icetex/biblioteca/archivo-lineas-de-credito>>. Acesso em: 17 julio 2020.

ICETEX. Crédito a mediano plazo. Bogotá: Instituto colombiano de crédito educativo y estudios técnicos en el exterior, 2015 d. Disponível em: <<https://portal.icetex.gov.co/Portal/Home/el-icetex/biblioteca/archivo-lineas-de-credito/estudios-tecnico-profesionales-tecnologicos-y-universitarios/cr%C3%A9dito-a-mediano-plazo/caracter%C3%ADsticas-generales-mediano-plazo>>.

ICFES. Guía de orientación Saber 11. Bogotá: Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación - ICFES-. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Estudos e pesquisas. informação demográfica e socioeconômica. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Río de Janeiro. 2008. (24).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. PROJEÇÃO PRELIMINAR DA POPULAÇÃO DO BRASIL POR SEXO E IDADES SIMPLES: 1980-2050 - REVISÃO 2000. Río de Janeiro. 2000.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS INDEC. INDEC. Buenos Aires. 2005.

IX CONFERENCIA INTERNACIONAL AMERICANA. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Bogotá: [s.n.]. 1948.

JAIME, F. et al. Introducción al análisis de políticas públicas. Buenos Aires: Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2013.

JIMÉNEZ B, A.; FIGUEROA, H. Políticas Educativas en la Educación Superior: 1952-1992. TRevista Colombiana de Educación, Bogotá, n. 38-39, 24 abril 1999. Disponível em: <<https://revistas.pedagogica.edu.co/index.php/RCE/article/view/5439>>.

JIMÉNEZ CHAVES, V.. El estudio de caso y su implementación en la investigación. Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales, Asunción, v. 8, n. 1, p. 141-150, julio 2012.

JIMÉNEZ, E. La historia de la Universidad en América Latina. Revista de la Educación Superior, México Distrito Federal, v. XXXVI (1), n. 141, p. 169-178, ene - mar 2007.

JUÁREZ N, J. M.; COMBONI, S. La educación superior en América Latina: perspectivas frente al siglo XXI. Política y Cultura, Xochimilco, n. 9, p. 7-27, 1997. Acceso em: 04 mayo 2019.

JUNTA DIRECTIVA ICETEX. Acuerdo 024 de 2013, por el cual se dictan disposiciones para la línea de crédito educativo de pregrado en la modalidad de licenciaturas condonables. Bogotá: Instituto colombiano de credito educativo y estudios técnicos en el exterior ICETEX, 2013.

KEMAN, H. Comparative research methods. In: CARAMANI, D. Comparative Politics. [S.I.]: Oxford University Press, 2008.

LEY 1002 DE 2005. República de Colombia}.

LEY 1012 DE 2006. República de Colombia.

LEY 1324 DE 2009. República de Colombia. Diario Oficial. Año CXLIV. N. 47409. 13, JULIO, 2009. PÁG. 11. Bogotá: [s.n.].

LEY 1740 DE 2014. Ewpública de Colombia. Diario Oficial. Año CL. N. 49374. 23, DICIEMBRE, 2014. PÁG. 76. Bogotá: [s.n.].

LEY 1753 DE 2015. Bogotá. República de Colombia. Diario Oficial. Año CLI. N. 49538. 9, JUNIO, 2015. PAG. 1.

LLOYD, M. Una década de políticas de acción afirmativa en la educación superior brasileña: impactos, alcances y futuro. Revista de la Educación Superior, México D.F., v. 45, n. 178, p. 17-29, abril - junio 2016.

LOAIZA, R. Facilitación y Capacitación Virtual en América Latina. Revista Quaderns Digitals , n. 28, p. 85-154, 2002.

LODOLA, G. Vicios y virtudes del estudio de caso en política comparada. Boletín de Política Comparada, enero-abril 2009.

LÓPEZ RENDÓN, L. M. Significado de la MANE en la construcción del movimiento estudiantil en Colombia. Folios de Humanidades y Pedagogía, Medellín, p. 93-118, enero-junio 2014.

LÓPEZ RODRÍGUEZ, M. D. P. Democratización de la Educación Superior: Una estrategia para el desarrollo socioeconómico. Revista Gestión & Región, Pereira, n. 14, p. 37-62, jul-dic 2012.

LÓPEZ SEGRERA, F. Educación Superior Comparada: Tendencias Mundiales y de América Latina y el Caribe. Avaliação , Campinas, SP, v. 21, n. 1, p. 13-32, mar 2016.

LORENC VALCARCE,. La sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política. *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences.*, Roma, v. 12, n. 2, 2005.

LOZANA AYALA, A. Aspectos sobre política pública. Ejercicios e instrumentos para el análisis. Primera Edición. ed. Bogotá : Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2008.

LOZANO AYALA, A. El concepto de esfera pública en “Historia y crítica de la Opinión Pública” de Jürgen Habermas. In: CONTEMPORÁNEA, G. D. I. E. T. P. Ensayos Críticos de Teoría Política. Bogotá: [s.n.], 2009.

LOZANO AYALA, A. Pensamiento Administrativo Público. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública - ESAP, Programa Administración Pública Territorial, 2008.

LUQUE, M. La idea de Universidad. Estudios sobre Newman, Ortega y Gasset y Jaspers. [S.l.]: [s.n.], 2015. Disponible em: <<http://www.educoas.org/Portal/bdigital/contenido/interamer/BklACD/Interamer/Luque.htm>>. Acceso em: 13 dic 2019.

MAGALLÓN IBARRA, J. M. Capítulo Cuarto. La Universidad de Bolonia. In: MAGALLÓN IBARRA, J. M. El renacimiento medieval de la jurisprudencia romana. México D. F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México, 2002. Cap. 4. ISBN Serie Doctrina Jurídica 109. Disponible em: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/379/6.pdf#%5B%7B%22num%22%3A21%2C%22gen%22%3A0%7D%2C%7B%22name%22%3A%22FitH%22%7D%2C605%5D>>.

MARAÑÓN, P. A. LOS ESTUDIOS SUPERIORES EN SANTO DOMINGO DURANTE EL PERÍODO COLONIAL. BIBLIOGRAFÍA CRÍTICA, METODOLOGÍA Y ESTADO DE LA CUESTIÓN. Estudios de historia social y económica de América, n. 16-17, p. 65-108, 1998. Disponible em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/58906301.pdf>>.

MARCHENSI, Á. ¿Equidad en la Educación? Un sistema de indicadores de desigualdad educativa. *Revista Iberoamericana de Educación*, n. 23, p. 135-163, mayo - agosto 2000. Disponible em: <<https://rieoei.org/RIE/issue/view/283>>. Acceso em: 04 mayo 2019.

MARÍN BRAVO, Á.; MORALES MARTÍN, J. J. Modernidad y Modernización en América Latina: Una Aventura Inacabada. *Nómadas: Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, Roma, v. 26, n. 2, 2010. ISSN 2. Disponible em: <<https://www.redalyc.org/pdf/181/18118916020.pdf>>.

MARÍN-GUTIÉRREZ, M. P. Trayectorias, misiones e identidades de la Universidad latinoamericana. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, Manizales, v. 14, n. 2, p. 1041-1053., 2016.

MARTÍNEZ FERRER, L. Las primeras Universidades de América (siglo XVI). In: LEAL, J.; MIRA, M. L'insegnamento superiore nella storia della Chiesa: scuole, maestri e metodi. Prima Edizioni. ed. Roma: Pontificia Università della Santa Croce Edizioni Santa Croce srl, 2016. p. 267-299.

MARTÍNEZ GORROÑO, M. E. a educación en la Colombia liberal de los años 30 y 40: la trascendente contribución del exilio español consecuencia de la Guerra Civil 1936-1939. Migraciones y Exilio. Cuadernos de la Asociación para el estudio de los exilios y migraciones ibéricos contemporáneos, Madrid, n. 4, p. 9-33, 2004. Disponible em: <file:///C:/Users/lenovo/AppData/Local/Temp/Dialnet-LaEducacionEnLaColombiaLiberalDeLosAnos30Y40-2326684.pdf>.

MARTÍNEZ RIZO, F. Los rankings de universidades: una visión crítica. revista de la educación superior, México, v. XL (I), n. 157, p. 77-97, 2011.

MARTINEZ, V. Derechos Humanos y Estado Liberal. [S.l.]: [s.n.]. Disponible em: <<https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=11&ved=0ahUKEwjD1qGO7JXcAhURrlkKHSJfAMA4ChAWCCcwAA&url=https%3A%2F%2Frevistas-colaboracion.juridicas.unam.mx%2Findex.php%2Fderechos-humanos-cndh%2Farticle%2Fdownload%2F5515%2F4862&usg=AOvVaw>>.

MARTINS DA SILVA, D. G.; AGUIAR VELOSO, C. M. Acesso à educação superior: significados e tendências em curso. Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB. Série-Estudos, Campo Grande MS, n. 30, p. 221-235, julho/desembro 2010.

MATTOS, C. La descentralización ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local? Cuadernos de Economía, Santiago de Chile, n. 14, p. 173-194, 1990.

MEC. PRESTAÇÃO DE CONTAS ORDINÁRIAS ANUAL RELATÓRIO DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2017. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO SECRETARIA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL - FIES. Brasília. 2018.

MEDINA, I. Estado Benefactor y Reforma del Estado. Estrudios Sobre Estado y Sociedad, p. 24-45, 2008.

MELO B, L. A.; RAMOS F, E.; HERNÁNDEZ S, P. O. La Educación Superior en Colombia: Situación Actual y Análisis de Eficiencia. Borradores de Economía, Bogotá, n. 808, 2014.

MEN. Anuario Estadístico de la Educación Superior Colombiana. Bogotá D.C.: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - MEN, 2017.

MEN. Modelo de Indicadores del Desempeño de la Educación. Documento Metodológico MIDE Universitario 2018. Versión Final.. ed. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional, 2018.

MENACHO CHIOK, P. Historia de la educación superior y de postgrado. Lima: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2007.

MENY, I.; THOENIG, J.-C. Las Políticas Públicas. 1a Edición en español. ed. Barcelona: Ariel, 1992.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL MEN. ¿Qué es la educación superior? Bogotá: [s.n.], 2017. Disponible em: <<https://www.mineducacion.gov.co/portal/Educacion-superior/Informacion-Destacada/196477:Que-es-la-educacion-superior>>.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL MEN. Anuario Estadístico de la Educación Superior Colombiana. Bogotá D.C.: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - MEN, 2017.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL MEN. Modelo de Indicadores del Desempeño de la Educación. Documento Metodológico MIDE Universitario 2018. Versión Final.. ed. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional, 2018.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL MEN. Plan Decenal de Educación 2016-2016: El camino hacia la calidad y la equidad. Ministerio de Educación Nacional. Bogotá, p. 82. 2017.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Anuario Estadístico de la Educación Superior Colombiana. Ministerio de Educación Nacional MEN. Bogotá, p. 364. 2017.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Inversión de recursos. Micrositios Educación Superior / ARED / Todo sobre el programa, Bogotá, 13 febrero 2017. Disponible em: <<https://www.mineducacion.gov.co/portal/micrositios-superior/ARED/Todo-sobre-el-programa/187081:Resultados-y-avances-del-programa>>. Acceso em: 12 agosto 2021.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Plan Decenal de Educación 1.996 - 2.005. BOGOTÁ: [s.n.]. 1996. p. 20.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Plan Decenal de Educación 2006 - 2016. Bogotá: MEN. 2016. p. 57.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Plan Rural de Educación Superior. Estrategias de Fortalecimiento de Capacidades para el Desarrollo Territorial. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional MEN, 2018. 144} p.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Proyecto de Ley por la cual se modifica el esquema de financiación de la Ley 30 de 1992. Bogotá: [s.n.]. 2010.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Proyecto de Ley por la cual se organiza el sistema de educación superior y se regula la prestación el servicio público de la educación superior. Bogotá: [s.n.]. 2011.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL MEN. El Sistema Nacional de Educación Terciaria, Bogotá, 20 diciembre 2021. Disponible em: <<https://www.mineducacion.gov.co/portal/355208>>.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL MEN -Subdirección de Análisis Sectorial. Disponible en: <https://www.desdeabajo.info/colombia/item/35285-las-finanzas-de-las-universidades-publicas-colombianas-en-tiempos-de-crisis-leopoldo-munera.html>

MOLINA M, M. Introducción al estudio de la Universidad latinoamericana. Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, v. 4, n. 1, p. 129-142, 2008.

MORA CORTÉS, A. F. La seudorrevolución educativa. Desigualdades, capitalismo y control en la educación superior en Colombia. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, 2016.

MORA, A.; MÚNERA RUÍZ, L. “Ser pilo no paga”: privatización, desigualdad y desfinanciamiento de la universidad pública en Colombia. Ciencia Política, v. 14, n. 27, p. 115-142, 2018.

MULLER, P. Las Políticas Públicas. Tradução de F. Jolly e C. Salazar. Bogotá: [s.n.], 2002.

MUNGARAY LAGARDA , A. La educación superior y el mercado de trabajo profesional. Revista Electrónica de Investigación Educativa, Tijuana, v. 3, n. 1, 2001. Disponible em: <<http://redie.uabc.mx/vol3no1/contenido-mungaray.html>>.

OBSERVATORIO DE LA UNIVERSIDAD COLOMBIANA. Cobertura y Deserción de la Educación Superior en Colombia, Bogotá, 2020. Disponible em: <<https://www.universidad.edu.co/cobertura-y-desercion-de-la-educacion-superior/>>.

OCAMPO LÓPEZ, J. Los Orígenes Oficiales de las Universidades Republicanas en La Gran Colombia 1826-1830. Historia de la educación colombiana, Pasto, v. 3, n. 3 y 4, p. 27-44, diciembre 2001.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERIO OMC. Entender la OMC. Ginebra, Suiza: [s.n.], 2015.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS ONU. Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. [S.l.]: [s.n.]. 1989.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO. Compendio mundial de la educación 2009. Comparación de las estadísticas de educación del mundo. Montreal: Instituto de Estadística de la Unesco, 2009.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO. Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: Visión y acción. Paris. 1998.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO. Educación para el desarrollo y la paz: valorar la diversidad y aumentar las oportunidades de aprendizaje personalizado y grupal, Sexta Reunión del

Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, Docume. Kingston: Unesco. 1996.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO. Government expenditure on education as a percentage of GDP (%). [S.I.]. 2020.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO. La Educación Superior a distancia. Modelos, retos y oportunidades, Habana, Cuba, 2002. Disponible em: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Havana/pdf/educacion_a_distancia_modelo_final.pdf>.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO. La movilidad en la educación superior en América Latina y el Caribe: retos y oportunidades de un Convenio renovado para el reconocimiento de estudios, títulos y diplomas. Caracas: Unesco - IESALC, 2019.

ORGANIZACIÓN DE LAS NAIONES UNIDAS ONU. Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales PIDESC. [S.I.]: [s.n.]. 2008.

ORGANIZACIÓN DE LAS NAIONES UNIDAS ONU. Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. [S.I.]: [s.n.]. 2006.

ORGANIZACIÓN DE LAS NAIONES UNIDAS ONU. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. [S.I.]: [s.n.]. 1979.

ORGANIZACIÓN DE LAS NAIONES UNIDAS ONU. Declaración Universal de los Derechos Humanos. [S.I.]: [s.n.]. 1948.

ORGANIZACIÓN DE LAS NAIONES UNIDAS ONU. Marco de Aceleración de los ODM. Nueva York: [s.n.], 2011.

ORGANIZACIÓN DE LAS NAIONES UNIDAS ONU. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015. Organización de las Naciones Unidas. Nueva York, p. 72. 2015.

ORGANIZACIÓN DE LAS NAIONES UNIDAS ONU. que este derecho es igual para todos y en función de los respectivos méritos. [S.I.]: [s.n.]. 1966.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERIO OMC. Acuerdo General Sobre el Comercio De Servicios. Anexo 1B. Organización Mundial del Comercio. Suiza, p. 303-340. 2000.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE, MEN. Revisión de Políticas Nacionales de Educación. La educación en Colombia. Bogotá: [s.n.]. 2016. p. 284.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE. Panorama de la educación 2017 Indicadores de la OCDE. [S.I.]. 2017.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE. Revisión de políticas nacionales de educación. La educación en Colombia. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, 2016. Disponible em: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264250604-en>>.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO OIT. Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales. Ginebra: [s.n.]. 1989.

ORGANIZACIÓN MUNDAL DEL COMERCIO OMC. Entender la OMC. Ginebra, Suiza: [s.n.], 2015.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO OCDE, MEN. Revisión de Políticas Nacionales de Educación. La educación en Colombia. Bogotá: [s.n.]. 2016. p. 284.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO OCDE. Revisión de políticas nacionales de educación. La educación en Colombia. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, 2016. Disponible em: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264250604-en>>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS ONU. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015. Organización de las Naciones Unidas. Nueva York, p. 72. 2015.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS ONU. Marco de Aceleración de los ODM. Nueva York: [s.n.], 2011.

ORTEGA, J. C.; CASILLAS, M. A. Perspectiva crítica del impacto de las TIC en el contexto educativo. In: RAMÍREZ MARTINELL, A.; CASILLAS ALVARADO, A. Háblame de Tic Tecnología Digital en la Educación Superior. Primera Edición. ed. Córdoba, Argentina: Editorial Brujas, 2014.

OSZLAK, ; O'DONNELL, G. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo, Caracas, n. 1, 1992.

OSZLAK, O. Estado y Sociedad: ¿Nuevas reglas de juego. [S.I.]: Reforma y Sociedad, 1997.

PAES DE BARROS, R.; DE CARVALHO, J. La focalización y la universalización como instrumentos para reducir inequidades, 2004. Disponible em: <<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwidj7i5xMnjAhUBKrkGHeZ5AQkQFjAAegQIBRAC&url=https%3A%2F%2Fpublications.iadb.org%2Fpublications%2Fspanish%2Fdocument%2FLa-Focalizaci%25C3%25B3n-y-la-Universalizaci%25C3%25B3n-como-In>>.

PATIÑO MILLÁN, C. Apuntes para una historia de la educación en Colombia. Actualidades Pedagógicas, Bogotá, n. 64, julio 2014. Disponible em: <https://www.academia.edu/8301369/Apuntes_para_una_historia_de_la_educacion_en_Colombia>.

PAVÓN ROMERO , A.; RAMÍREZ, I. La autonomía universitaria, una historia de siglos. Revista Iberoamericana de Educación Superior, v. I, n. 1, p. 157-161, 2010.

PEÑA COLLAZOS, W. El Estudio de caso como recurso metodológico apropiado a la investigación en ciencias sociales. Revista Educación y Desarrollo Social, Bogotá, v. 3, n. 2, p. 180-195, julio - diciembre 2009. Acceso em: 4 junio 2021.

PEREZ; LIÑAN. Presidential impeachment and the new political instability in Latin America. Cambridge: [s.n.], 2007. Cap. I.

PETERS , G. Approaches in comparative politics. In: D, C. Comparative Politics. [S.I.]: Oxford University Press, 2008.

PICANÇO,. Juventude e Acesso ao Ensino Superior No Brasil. Onde está o alvo das políticas de ação afirmativa. Latin América Research Review, v. 51, n. 1, p. 109-131, 2016.

PIKETTI, T. El Capital en el Siglo XXI. Londres: [s.n.], 2014.

PINEDA, N.; SÁNCHEZ, A. Diseños de investigación. Metodología de la investigación II. Bogotá: Convenio Cinde - Universidad Pedagógica Nacional. Programa de Maestría en Desarrollo Educativo y Social, 2014.

PLATT, J. Case study in American methodological thought., v. 40, n. 1, p. 17-48, March 1992. Disponible em: <<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/001139292040001004?journalCode=csia>>.

PORTAFOLIO. El alto costo de las matrículas universitarias en Colombia. Portafolio, Bogotá, Febrero 2018. Disponible em: <<https://www.portafolio.co/economia/el-alto-costo-de-las-matriculas-universitarias-514619>>.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Decreto 5014. [S.I.]: DIARIO OFICIAL. AÑO CXLIV. N. 47577. 29, DICIEMBRE, 2009. PÁG. 111., 2009.

PUELLES BENÍTEZ, M. Estado y Educación en las sociedades europeas. Revista Iberoamericana de Educación., v. Estado y Educación, n. 1, enero - abril 1993. Disponible em: <<https://rieoei.org/historico/oeivirt/rie01a02.htm>>.

RAMA VITALE, C. El contexto de la reforma de la virtualización en América Latina. In: ARBOLEDA TORO, N.; RAMA VITALE , C. La educación superior a distancia y virtual en Colombia: Nuevas realidades. Bogotá: Virtual Educa, 2013. p. 21-30. Disponible em:

<https://virtualeduca.org/documentos/observatorio/la_educacion_superior_a_distancia_y_virtual_en_colombia_nuevas_realidades.pdf>.

RAMA VITALE, C. La Tendencia a la Masificación de la Cobertura de la Educación Superior en América Latina. Revista Ibero-Americana De Educação, On-line, n. 50, p. 173-195, 2009.

RAMA VITALE, C. La tercera reforma de la educación superior en América Latina y el Caribe: masificación, regulaciones e internacionalización. Revista Educación y Pedagogía, Logroño, España, v. XVIII, n. 46, 2006.

RAMÍREZ HUERTAS, G. Derecho a la educación, obligaciones del estado y construcción de ciudadanía. Los derechos humanos a debate. Perspectivas desde el derecho internacional JUS penal, Bogotá, n. 15, 2017.

REPÚBLICA DE COLOMBIA, Decreto N° 2586 DE 1950.

RIGHI, A.; DE LIMA, G.; SANTIR. do liberalismo ao intervencionismo: O Estado como protagonista da (des)regulação econômica. Revista da academia Brasileira de direito Constitucional, Curitiba, n. 4, p. 77-97, jun-jul 2011.

RIVAS, J. A.; ARAQUE, J. A. El Estado en América Latina: crisis y reformas. Espacio Abierto, Maracaibo, v. 12, n. 3, p. 417-435, julio - septiembre 2003. Disponible em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12212306>>.

RIVAS, J.; ARAQUE, A. El Estado en América Latina: Crisis y Reformas. In: CIPCOM, C. D. I. D. P. C. Seminario Tendencias del Estado en América Latina. Bogotá: Postgrado de Ciencia Política Universidad de los Andes, 2003. Disponible em: <<http://www.redalyc.org/html/122/12212306/>>.

RIVAS, J.; ARAQUE, A. El Estado en América Latina: Crisis y Reformas. In: CIPCOM, C. D. I. D. P. C. Seminario Tendencias del Estado en América Latina. Bogotá: Postgrado de Ciencia Política Universidad de los Andes, 2003. Disponible em: <<http://www.redalyc.org/html/122/12212306/>>.

RODRÍGUEZ GÓMEZ, R. La educación superior: ¿bien público o privado?. VIII Curso interinstitucional Economía y política de la educación superior UNAM. Seminario de Educación Superior, México D.F., 2014.

ROJAS, J. El derecho a la universidad: los desafíos que plantea a los procesos de democratización de la institución. In: CRES, C. R. D. E. S. Política y tendencias de la educación superior a diez años de la CRES 2008. CUADERNO 2 Aportes para pensar la Universidad Latinoamericana. Buenos Aires: IEC - CONADU : CLACSO : UNA Universidad nacional de las Artes, 2018. p. 89-98.

ROJAS, J. El derecho a la universidad: los desafíos que plantea a los procesos de democratización de la institución. In: DEL VALLE, D., et al. Política y tendencias de la educación superior en la región a 10 años de la CRES 2008. CUADERNO 2 Aportes para pensar la Universidad Latinoamericana. Córdoba, Argentina : [s.n.], 2018.

ROTH DEUBEL , A.-N. Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. tercera edición. ed. Bogotá: Aurora, 2006.

ROTH, et al. A estrutura do ensino superior no Brasil. Revista GUAL, Florianópolis, v. 6, n. 3, p. 111-126, 2013.

ROVELLI, L. I. Las Conferencias mundiales y regionales de Educación Superior como instrumentos de política. Mediaciones y reformulaciones latinoamericanas de fines del siglo XX y principios del XXI. In: DEL VALLE, D., et al. Política y tendencias de la educación superior en la región a 10 años de la CRES 2008. CUADERNO 2 Aportes para pensar la Universidad Latinoamericana. Buenos Aires: CLACSO, 2018. p. 57-71.

SALVADOR MONCADA, J. La Universidad un Acercamiento Histórico Filosófico. Ideas y Valores, Bogotá, n. 137, p. 131-148, agosto 2008.

SALVIA, A. Crecimiento, pobreza y desigualdad en América Latina en el contexto de políticas de estabilización y reformas estructurales. Revista de la Coppal. Cohesión Social y Desigualdad en América Latina, 2008.

SÁNCHEZ MARTÍN, E. Sistema educativo, Sistema de producción. El papel de las ofertas en la producción de las demandas. In: REYES, R. Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. [S.l.]: Plaza y Váldes, v. Tomo 3, 2009. Disponible em: <https://webs.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/S/sistema_educativo.htm>. Acceso em: 2 jul 2019.

SARTORI, G. Para donde va la CP. Política y Gobierno, v. XI, n. 2 - II, 2004.

SARTORI, H. Mapa do vestibular: veja a seleção de todas as universidades públicas. Notícias R7, São Paulo, 19 ago 2018. Disponible em: <<https://noticias.r7.com/sao-paulo/mapa-do-vestibular-veja-a-selecao-de-todas-as-universidades-publicas-20082018>>.

SEBASTIÁN, J. La Dimension Internacional en los Procesos de Evaluacion y Acreditacion de la Educacion Superior. Foro Internacional sobre Investigación en las Instituciones de Educación Superior organizado por el Ministerio de Educación y COLCIENCIAS. Bogotá: Consejo Nacional de Acreditación - Centro de Información y Documentación Científica. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. 2009.

SECRETARÍA DEL SENADO. Notas de Vigencia de la Ley 30 de 1992. actualización al 31 de diciembre de 2019. Bogotá: [s.n.]. 2019.

SEMANA. Universidades, ¿imposibles de pagar?, Bogotá, v. Semana Educación, n. Edición 27., feb 2017. Disponible em: <<https://www.semana.com/educacion/articulo/costo-de-las-universidades-en-colombia/542198>>.

SENTENCIA C1403 DE 2000. Corte Constitucional, Bogotá. Disponible em: <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/c-1403_2000.html#1>.

SENTENCIA C-420 DE 1995. República de Colombia. Corte Constitucional. Providencia 21/09/1995. [S.I.]: [s.n.].

SILVA, M. Desigualdad y exclusión social: de breve revisitación a una síntesis proteórica. RIPS , 9, n. 1, 2010. 111-136.

SISTEMA UNIVERSITARIO ESTATAL. Financiación y Sostenibilidad de las universidades públicas colombianas. Bogotá: SUE, 2018.

SITEAL. La educación superior en América Latina: Acceso, Permanencia y Equidad. Buenos Aires: UNESCO OEI IPE BUENOS AIRES, 2005.

SOLANO-BENAVIDES, E.; ALANDETE-BROCHERO, D. J. sociedad y economía, n. 39, 2020.

SOTO ARANGO, D. Aproximación Histórica a la Universidad Colombiana. Revista Historia de la Educación Latinoamericana, Tunja, v. 7, n. 101-138, 2005.

SOUZA SENKEVICS,. COR OU RAÇA NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR: Explorando propostas para o monitoramento da Lei de Cotas. [S.I.]: [s.n.], v. TEXTOS PARA DISCUSSÃO 42, 2017.

STAKE, R. Investigación con estudios de caso. Madrid: Ediciones Morata, 1995. Disponible em: <[https://books.google.com.co/books?hl=es&lr=&id=gndJ0eSkGckC&oi=fnd&pg=PA9&dq=Stake,+R.+\(1995\).+Investigaci%C3%B3n+con+estudios+de+caso.+Madrid:+Ediciones+Morata&ots=mSNR11CH0m&sig=VhO3-zCmrXqjdNINBsglXsEv1mY#v=onepage&q=Stake%2C%20R.%20\(1995\).%20Investiga](https://books.google.com.co/books?hl=es&lr=&id=gndJ0eSkGckC&oi=fnd&pg=PA9&dq=Stake,+R.+(1995).+Investigaci%C3%B3n+con+estudios+de+caso.+Madrid:+Ediciones+Morata&ots=mSNR11CH0m&sig=VhO3-zCmrXqjdNINBsglXsEv1mY#v=onepage&q=Stake%2C%20R.%20(1995).%20Investiga)>.

STALLIVIERI , L. El sistema de educación superior de brasil: características, tendencias y perspectivas. Universidades, Unión de Universidades de América Latina y el Caribe , México D.F., n. 034, p. 47-61, may-ago 2007.

SUBIRATS, J. Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. Primera Edición Serie Administración General. ed. Madrid: Ministerio para la Administración Pública Instituto Nacional de Administración Pública, 1992.

SVERDLICK, ; FERRARI , P.; JAIMOVICH ,. Desigualdad e inclusión en la educación superior Un estudio comparado en cinco países de América Latina. Buenos Aires: Programa de Políticas da Cor (PPCOR) Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas (OLPED), v. SERIE ENSAYOS & INVESTIGACIONES Nº 9, 2005.

SZMOLKA, I. Los regímenes políticos híbridos: democracias y autoritarismos con adjetivos. su conceptualización, categorización y operacionalización dentro de la tipología de regímenes políticos. Revista de Estudios Políticos, Madrid, n. 147, ene-mar 2010.

TOMAŠEVSKI, K. Documento E/CN/4 2004 45. [S.I.], p. 40. 2003.

TOMASEVSKY, K. Manual on rights-based education: global human rights requirements made simple. Bangkok: Unesco Bangkok, 2004.

TORRES VELASCO, J. Política Educativa de la Administración Pastrana Arango 1998-2002. Revista Opera, Bogotá, n. 2, p. 117-132, 2002.

TUIJNMAN, J. La educación recurrente: del concepto a la aplicación. Perspectivas. Revista Trimestral de Educación, v. XXI, n. 1 (77), 1991.

TÜNNERMANN BERNHEIM, C. LA UNIVERSIDAD LATINOAMERICANA ANTE LOS RETOS DEL SIGLO XXI. México D.F.: Unión de Universidades de América Latina, 2003.

TÜNNERMANN BERNHEIM, J. Breve historia del desarrollo de la universidad en América Latina. La Educación superior en el umbral del siglo XXI, Caracas, p. 11-38, 1996.

UNESCO. Educación para el desarrollo y la paz: valorar la diversidad y aumentar las oportunidades de aprendizaje personalizado y grupal, Sexta Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, Docume. Kingston: Unesco. 1996.

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA. Hacia el primer milenio de las universidades. La Real Universidad de Guadalajara. In: _____ Enciclopedia Histórica y Bibliográfica de la Universidad de Guadalajara. Guadalajara: [s.n.], v. Tomo Primero., 2017. Disponible en: <<http://enciclopedia.udg.mx/periodos-historicos/la-real-universidad-de-guadalajara-1791-1821>>.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. U.N. obtuvo patente por proceso de fabricación de quesos. Bitacora UN, Boletín electrónico, p. On-line, junio 2019. Disponible en: <<https://unimedios.medellin.unal.edu.co/bitacora/u-n-cuenta/581-u-n-obtuvo-patente-por-proceso-de-fabricacion-de-quesos.html>>. Acceso en: 20 diciembre 2019.

VARGAS, A. Notas sobre el Estado y Políticas Públicas. primera edición. ed. Bogotá: Unibiblos, 1999.

VARGAS HERNÁNDEZ, G. Liberalismo, Neoliberalismo, Postneoliberalismo. Revista Mad. Revista del Magíster en Análisis Sistemático Aplicado a la Sociedad, Santiago de Chile, n. 17, p. 66-89, septiembre 2007. Disponible en: <http://www.revistamad.uchile.cl/17/vargas_04.pdf>. Acceso en: 18 julio 2019.

VARGAS, D. Desde abajo la otra posición para leer. Las finanzas de las universidades públicas colombianas en tiempos de crisis". Leopoldo Múnera, 2018. Disponible en: <<https://www.desdeabajo.info/colombia/item/35285-las-finanzas-de-las-universidades-publicas-colombianas-en-tiempos-de-crisis-leopoldo-munera.html>>. Acceso en: 12 ago 2019.

VERGARA VARELA, R. Planes nacionales de desarrollo y management publico en Colombia (1958-2018). Un estudio bajo la técnica cualitativa del análisis de contenido. *Económicas CUC*, v. 39, n. 2, 2018.

VIEIRA GUARNIERI , F.; LEAL MELO-SILVA , L. Cotas Universitárias no Brasil: Análise de uma década de produção científica. *Psicologia Escolar e Educacional*, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 183-193, mai-ago 2017.

VILLA , M. La Forma intervencionista del Estado en América Latina: Análisis de la categoría y del proceso. *Revista Mexicana de Sociología*, México D.F., v. 49, n. 2, p. 145-163, abr-jun 1987.

WIGDOROVITZ DE CAMILLONI , R. EL Concepto de Inclusión Educativa: Definición y redefiniciones. *Políticas Educativas*, Campinas, v. 2, n. 1, p. 1-12, dez 2008.

WILDAVSKY, A. *Speaking Truth to Power, the Art and Craft of Policy Analysis*. Boston: Little Brown, 1979.

XAVIER BARROS, D. S. Expansão da educação superior no brasil: limites e possibilidades. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 36, n. 131, p. 361-390, 2015.

ZAMBRANO, A. Planes de Gobierno, Autonomía y Universidad con Condición en Colombia. *Foro Universitario*. Cali: Educere. Universidad Santiago de Cali y Universidad de los Andes de Mérida Venezuela. 2008

ZAMBRANO, A. Planes de Gobierno, Autonomía y Universidad con Condición en Colombia. *Foro Universitario*. Cali: Educere. Universidad Santiago de Cali y Universidad de los Andes de Mérida Venezuela. 2008.

ZULUAGA GARCÉS, L. De la educación estamental a la educación como servicio público. *Revista Educación y Pedagogía*, Medellín, v. Segundo semestre 1996- primer semestre 1997., n. 14 y 15., 1997. Disponible em: http://bibliotecadigital.udea.edu.co/dspace/bitstream/10495/3185/1/ZuluagaOlga_1996_Educacionestamentaleduccioncomoserviciopublico.pdf