

TRANSICIONES NORMATIVAS DE LA EDUCACION SUPERIOR:

1960-1980

GISELLA EUGENIA ALZATE MONSALVE

**UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL
FACULTAD DE EDUCACIÓN
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN
BOGOTÁ, D.C.
2016**

TRANSICIONES NORMATIVAS DE LA EDUCACION SUPERIOR:

1960-1980

GISELLA EUGENIA ALZATE MONSALVE

Trabajo de grado para optar al título de Magíster en Educación

Director

Dr. RENÉ GUEVARA RAMÍREZ

Doctor en Sociales con especialidad en Sociedad y Educación

**UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL
FACULTAD DE EDUCACIÓN
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN
BOGOTÁ, D.C.
2016**

Nota de aceptación

Firma del Jurado

Firma del Jurado

AGRADECIMIENTOS

A Rafael y Mauricio, por comprender mi ausencia en los incontables momentos dedicados a la elaboración de este trabajo.

A mi madre, por su amor, motivación y confianza para enfrentar nuevos desafíos, ya que sin su impulso no hubiera sido posible ingresar y permanecer en el reto que me significó cursar la maestría.

Al profesor René Guevara, por su rigurosidad en el abordaje de las temáticas de cada uno de los seminarios que dirigió, así como su aporte en las asesorías para la realización de este trabajo, ya que me permitieron obtener conocimientos acerca de la educación superior y de la forma de asumir el desafío que representó trabajar la perspectiva metodológica sugerida.

A mis amigas, que con su motivación y escucha me ayudaron a llegar hasta el final.

Para todos los efectos, declaro que el presente trabajo es original y de mi total auditoría. En aquellos casos en los cuales he recurrido al trabajo de otros autores o investigadores, ubico los respectivos créditos y referencio las obras consultadas.

 UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL <i>Investigación de la educación</i>	FORMATO	
RESUMEN ANALÍTICO EN EDUCACIÓN - RAE		
Código: FOR020GIB	Versión: 01	
Fecha de Aprobación: 10-10-2012	Página VI de 161	

1. Información General	
Tipo de documento	Trabajo de grado de Maestría en investigación
Acceso al documento	Universidad Pedagógica Nacional. Biblioteca Central
Título del documento	Transiciones normativas de la educación superior: 1960-1980
Autor(es)	Alzate Monsalve, Gisella Eugenia
Director	René Guevara Ramírez
Publicación	Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional, 2016, 120 p
Unidad Patrocinante	Universidad Pedagógica Nacional
Palabras Claves	PROPUESTA DE REFORMA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR 1971, REFORMA UNIVERSITARIA, DECRETO 80 DE 1980

2. Descripción
La expedición de leyes permitiría organizar la educación superior y la convertiría en un propósito político, en tanto que, de acuerdo con Bourdieu, la fuerza de la ley radicaría en la imposición de significaciones. En este sentido, surgiría como pregunta de investigación ¿cómo se institucionalizan los ordenamientos jurídicos de la educación superior en Colombia? Para responder a este interrogante se estudiarían dos grandes momentos en la configuración de las propuestas de ordenamientos jurídicos en torno a la educación superior colombiana el de 1971 y el de 1980. Al respecto, se pretendería como objetivo general analizar la forma en que se configuran las estructuras de significación a través de la ley de educación superior. Para ello, fue necesario determinar condiciones específicas que permitirían explicar el gran engranaje de la reforma universitaria de 1980. Para alcanzar este fin se determina los componentes diagnósticos previos a la constitución de ordenamientos jurídicos de la educación superior en Colombia, se identifican lógicas composicionales de la ley de educación superior de 1971 mediante su comparación con el estatuto regulador anterior y con la propuesta de reforma de 1980 y se establece si la Ley resuelve los problemas que buscaba corregir, para lo que se analizó la norma en su conjunto y se establecieron sus alcances, de acuerdo con los objetivos planteados.

3. Fuentes
Para la elaboración de este trabajo se utilizaron 76 referencias bibliográficas, distribuidas entre textos, documentos, conferencias, artículos de revistas, informes, leyes, decretos, y la carta constitucional de 1886. Asociación Colombiana de Universidades —ascun. (1971). Documentos de trabajo para la preparación de la reforma universitaria. Declaraciones del Consejo Nacional de Rectores. Bogotá D.E.: Asociación Colombiana de Universidades. Bourdieu, P. y Wacquant, L. (1992/2012). Una invitación a la sociología reflexiva. Buenos Aires: Siglo XXI editores. Bourdieu, P. (1987). Cosas dichas. En P. Bourdieu. (Ed.). Espacio social y poder simbólico. Barcelona (España): Editorial Gedisa S.A.

- Bourdieu, P. (2000a). Elementos para una sociología del campo jurídico. En C. Morales de Setién Ravina. (Ed.). La fuerza del derecho. Bogotá: Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar y Siglo del hombre ediciones.
- Franco Arbeláez, A., & Tunnerman Blenheim, C. (1978). La Educación Superior en Colombia. En la perspectiva mundial y latinoamericana. Cali: Fundación para la Educación Superior FES.
- Galán Sarmiento, L. C. (1972). Proyecto de Ley número 1 de 1972. Exposición de motivos. Anales del Congreso, 26 de enero, 57-64.
- Gómez Campo, V. (2013). La pirámide de la desigualdad social en educación superior en Colombia. Diversificación y tipología de instituciones. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Guevara Ramírez, R. (2015). Institucionalización del predominio privado en la educación superior colombiana. Prefiguraciones del campo de políticas. Bogotá
- Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior —icfes. (1983). Reforma de la educación post-secundaria. Compilación legislativa. Bogotá D.E.: icfes, División de Publicaciones.
- Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior —icfes. (1979). Hacia un sistema de educación post-secundaria para Colombia: documentos de trabajo. Bogotá: icfes

4. Contenidos

El trabajo se estructuraría en tres capítulos que permitirían desarrollar los objetivos planteados. El primero corresponde a la apuesta metodológica, el segundo a la reforma de 1971, y el tercero analizaría la reforma universitaria de 1980. Por último, se presentan las conclusiones del trabajo.

El primer capítulo desarrollaría los referentes teórico-metodológicos, apoyados en la teoría sociológica de Pierre Bourdieu y el Relacionalismo Metodológico, que permitirían establecer relaciones entre las condiciones objetivas del periodo comprendido entre 1960 y 1980 —normas establecidas antes de la expedición del estatuto de la educación post-secundaria— y como las condiciones del espacio social y estructuras subjetivas —posiciones y disposiciones de los agentes que, dadas sus potencialidades, podrían producir efectos en el campo de la educación superior—. Ambas estructuras tendrían implicaciones fundamentales en las luchas que se dan en la producción de la ley.

El segundo capítulo abordaría el intento de reforma que se daría en 1971, liderado por el ministro de educación Luis Carlos Galán, a través de la revisión de algunas normas que le precedieron, la identificación de los agentes importantes en las propuestas del estatuto único de la educación superior, de los que algunos tenían propuestas de estatutos alternos al presentado por el ministro, el análisis del poder de los rectores de las universidades públicas y privadas —asociados en ascun— y el incipiente liderazgo del icfes, y la observación de la forma en que la autonomía relativa del campo de políticas de educación superior sería interferido de manera definitiva por el Congreso de la República, que tiene el poder de discutir, modificar y expedir o no las leyes.

En el capítulo tercero se identifican las normas que se expedirían entre 1971 y 1979 —que buscarían regular aspectos que escapaban de la reforma que se pretendió en 1971— y los agentes que lograrían introducir regulaciones importantes en la redacción del nuevo estatuto, a la vez que se observaría la lucha por imponer significaciones y se evidenciarían los posicionamientos de estudiantes, docentes y rectores en oposición a las propuestas que el icfes lograría imponer. Finalmente, se analizaría el conjunto de reformas expedidas con ocasión de las facultades extraordinarias que el Congreso de la República daría al presidente.

En el aparte de las conclusiones se pretendería dar una mirada a las lógicas de la composición de las regulaciones normativas. El análisis se centró en aquellos aspectos que generaron mayor tensión entre los grupos que representaban la ortodoxia y los que representaban la heterodoxia, que a su vez causaron tensión en las discusiones del llamado del sistema de la educación post-secundaria, que giraron en torno a la idea de educación superior y sus funciones, su relación con el mercado, la creación del sistema, su organización y dirección, la autonomía. Estas visiones provocarían tensiones en las relaciones entre el Estado y las instituciones, y su análisis permitirían dar respuesta a la pregunta de investigación acerca de la forma en que se institucionalizan los ordenamientos jurídicos de la educación superior en Colombia

5. Metodología

Los elementos teórico-metodológicos que ilustran cómo se institucionalizan los ordenamientos jurídicos de la educación superior en Colombia están apoyados en la teoría sociológica de Pierre Bourdieu. Para tal fin, se toma como eje central el Relacionalismo Metodológico —que permitiría relacionar las estructuras

objetivas y subjetivas—, y como puntos de apoyo las nociones de campo, de interés por jugar el juego del diseño de ordenamientos jurídicos, de habitus, de capital en juego, y de relaciones sociales y de dominación como relaciones simbólicas. Estos elementos posibilitarían explicar la forma en que los cambios normativos contribuirían a la construcción de realidades sociales, por medio del recurso a la violencia simbólica, de la cual el Estado es el principal detentador.

A través de la revisión documental se lograría establecer las relaciones objetivas y subjetivas en los momentos decisivos de los intentos de reforma legislativa de la educación superior en Colombia y las luchas por imponer significaciones sobre la educación superior entre sectores claramente definidos, así como realizar un análisis normativo anterior a cada uno de los momentos de reforma y hallar las regularidades en los procesos de discusión de los intentos de reformas

6. Conclusiones

La investigación ha permitido evidenciar que tanto en la configuración del intento de reforma de 1971 como en los Decretos de 1980 se darían espacios de lucha en los que las percepciones de la educación superior serían diferentes —y en ocasiones antagónicas—, y que en medio de las numerosas reuniones, seminarios, comisiones y propuestas de distintos sectores, en las que se manifestarían las relaciones de fuerza que se darían entre agentes del sector privado, el estatal, los estudiantes, los profesores, los funcionarios del Estado y los políticos que lideran el Congreso —como los representantes del campo burocrático—, logran incidir en la construcción de las normas. Esto sin olvidar que otras condiciones del espacio social afectan tales definiciones, como la Constitución Política, las regulaciones anteriores o vigentes, y el estado de condiciones de otros campos como el político o el económico, entre otras.

Los decretos expedidos en 1980 serían un intento de creación de un sistema de educación superior. De acuerdo con Bourdieu, el efecto de sistema confiere su significación y su peso a las relaciones que tiene con respecto a los demás sistemas y las estructuras internas del mismo. No obstante, este efecto no se lograría en su totalidad, pues las fuerzas al interior del campo no permitieron la integración de todas las instituciones en un estatuto único de la educación superior.

Elaborado por:	GISSELLA EUGENIA ALZATE MONSALVE
Revisado por:	RENÉ GUEVARA RAMÍREZ

Fecha de elaboración del Resumen:	21	10	2016
-----------------------------------	----	----	------

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
LISTA DE SIGLAS	8
CAPÍTULO 1. APUESTA METODOLÓGICA.....	9
Dicotomías: ¿superando oposiciones?	10
<i>Situs</i> del poder simbólico	21
La ley y la violencia simbólica	26
Implicaciones metodológicas.....	31
Las estructuras objetivas.....	31
La subjetividad en el contenido de la Ley	34
CAPÍTULO 2. LA REFORMA DE 1971, UNA APUESTA FALLIDA	36
Configuración del espacio universitario: década de los años 60	37
Constitución Política.....	38
Marco normativo	40
Agentes	41
Fondo Universitario Nacional —FUN (1954)	42
Asociación Colombiana de Universidades —ASCUN (1957).....	42
Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior - ICFES (1968)	44
Organizaciones extranjeras y su relación con organismos gubernamentales	44

Plan Atcon	46
ASCUN-FUN, la Universidad de California y Plan Básico	47
Los profesores de la Universidad Nacional de Colombia	52
Los estudiantes	54
Diseño de políticas (educación superior): cambio de escenario	57
Propuesta de reforma de 1971-1972	61
CAPÍTULO 3. DECRETO 80 DE 1980 ¿UNA REFORMA POCO DEBATIDA?	73
Las normas	76
Y continúa el desorden. Elementos de diagnóstico	79
El camino hacia una ley de educación superior	86
El Decreto: intentando crear un sistema	91
Aspectos del Decreto-Ley 80 de 1980 que son objeto de análisis	93
Principios y objetivos	93
Se legalizan las modalidades	96
La formación intermedia profesional (Artículo 26).....	97
La formación tecnológica (Artículo 27)	98
La formación universitaria (Artículo 30).....	99
La formación avanzada	100
Las instituciones	102
Las instituciones oficiales	104

Se reconoce el estatuto de los docentes de las instituciones oficiales	109
Las instituciones no oficiales	110
La investigación	110
Financiación	111
Otras disposiciones	112
CONCLUSIONES	117
REFERENCIAS.....	130
DOCUMENTOS JURÍDICOS	137
ANEXOS	140

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1. Modalidades propuestas por HSE-P, 1979	140
Anexo 2. Modalidades establecidas por el Decreto-Ley 80 de 1980 (Artículos 25 a 31)	141
Anexo 3. Nueva estructura de la educación superior en Colombia según el Decreto-Ley 80 de 1980.....	143
Anexo 4. Aspectos de mayor tensión en las transiciones normativas de la educación superior entre 1960 y 1980: el sistema nacional de educación superior	144
Anexo 5. Aspectos de mayor tensión en las transiciones normativas de la educación superior entre 1960 y 1980: gobierno universitario	146
Anexo 6. Aspectos de mayor tensión en las transiciones normativas de la educación superior entre 1960 y 1980: tipos de instituciones y modalidades	148

INTRODUCCIÓN

La legislación educativa hace parte fundamental del ejercicio profesional que se ha realizado en las diversas actuaciones del trabajo docente y, por ello, se constituye en objeto central de interés, razón por la que la investigación se direcciona hacia las condiciones inherentes a la formulación e implementación de las regulaciones normativas, particularmente de la educación superior, desde las diversas miradas que propone el discurso educativo de la Maestría.

Aun cuando se basa en datos específicos de momentos fundamentales de la historia política de nuestro país, este trabajo no pretende constituirse en un documento de tipo histórico, sino que responde al interés personal por comprender la forma en que los ordenamientos jurídicos de la educación conseguirían cambiar las prácticas sociales —consideración confrontada con los análisis que más tarde se harían al respecto—, y que posteriormente obligarían a profundizar sobre un nivel educativo que, dados los cambios propuestos en la pretendida reforma de la educación superior de 2011, afectarían de manera estructural el sistema de funcionamiento de los otros niveles educativos.

Este proceso de formación contó con diversos seminarios en los que se ha tenido la oportunidad de conocer algunas posiciones desde las cuales se posibilita el abordaje y el análisis del acervo documental producto de las diferentes fuentes, nacionales e internacionales, que han presentado los respectivos informes, dentro de las cuales los contenidos más importantes son recomendaciones acerca de la educación superior, así como el acercamiento a la comprensión de aquellas que lograron posteriormente convertirse en acciones reformistas gubernamentales, entre las que se encuentran el diseño y expedición de actos administrativos

como leyes, decretos, resoluciones o, simplemente, orientaciones expedidas por funcionarios del Estado.

En el estudio del proceso histórico de la educación superior en Colombia se logra recopilar una serie de normas que expresan la forma en que el Estado pretendía regular algunos aspectos de la educación de manera aislada. En ocasiones, estas normas obedecen al agenciamiento de intereses particulares, a la pretensión por atender circunstancias sociales del momento, por legitimar una postura o situación ya existente o por establecer control e intervención del Estado sobre el espacio educativo, lo cual provocaría dispersión, desorganización, diversidad y desarticulación entre los diferentes niveles educativos en el país, que reaccionaron de diversas formas.

En los años cincuenta se registra una preocupación por organizar la educación superior, por lo que se presentarían algunos eventos que dan cuenta de ello. La década del sesenta se caracterizaría por las diversas acciones que, desde las iniciativas gubernamentales y privadas, se realizarían con la intención de analizar la situación social tanto en el país como en los demás países de la región. En este marco, el de la educación sería uno de los espacios de mayor preocupación, por lo que se efectuarían diagnósticos, recomendaciones y propuestas de modificaciones estructurales, que serían compilados en documentos como el Plan Atcon, el Plan Indicativo y el Plan Básico, que proponían un tránsito reformista basado en la necesidad de organizar la educación —en general— en el país, y que consideraban que una de las maneras hacerlo sería a través de la ley.

Aunque al inicio de la década del setenta se concretarían propuestas de un estatuto de la educación superior desde distintos agentes, solo la del Ministerio de Educación fue puesta en consideración del Congreso de la República. Esta situación, sumada a las condiciones políticas

y sociales del momento, provocaron gran agitación en sectores como el magisterio y grupos representativos de las universidades que, para 1980, terminarían en la variación de la manera de presentar la propuesta de reforma de la educación superior, con lo que darían lugar a resultados diferentes de los conseguidos en 1971.

Como consecuencia de este recorrido histórico, surgen preguntas acerca de las relaciones de poder entre las posiciones de los funcionarios del Estado, investigadores, asesores, políticos, instituciones privadas y oficiales, y estudiantes y profesores, observadas a través de los documentos que cada grupo generaría con la intención clara de incidir en las ejecuciones que, finalmente, se establecerían en el nuevo estatuto. Este análisis permitiría reconocer las marcadas diferencias en las maneras de analizar el espacio educativo, económico, social y político del país, así como en las propuestas normativas que se presentarían con el fin de organizar la educación superior y que serían permeadas por la controversia entre la hegemonía “supuestamente” legítima de un grupo sobre la autonomía de otro.

De acuerdo con los documentos analizados, el crecimiento de la población en ciudades capitales de los departamentos —fenómeno al que Lucio y Serrano (1992) llamarían urbanismo— daría lugar al aumento en el número de instituciones, programas y estudiantes que demandaban acceso a la educación superior, y el hecho de que el Estado restringiría su oferta a pocas instituciones bajo su control normativo y, por tanto, no lograría suplir la creciente demanda, constituirían condiciones creadas y propiciadas para que los particulares se beneficiaran mediante la oferta de posibilidades educativas a la creciente población. Esta situación dio lugar a un incremento desorganizado del sector de la educación superior, tanto en el sector privado como en el estatal que, de acuerdo con algunos agentes, requeriría una

regulación que creara un único de sistema de educación que reuniera todos los niveles educativos formales que existían en el país.

Dado que la organización de la educación superior se convertiría en un claro propósito político, el diseño de la ley se planteaba como una perspectiva dominante. Si se tiene que de acuerdo con el sociólogo Pierre Bourdieu, la fuerza de la ley radica en la imposición de significaciones, entonces surge como pregunta de investigación ¿cómo se institucionalizan los ordenamientos jurídicos de la educación superior en Colombia? Para responder a este interrogante, se estudian dos grandes momentos en la configuración de las propuestas de ordenamientos jurídicos en torno a la educación superior colombiana: uno en 1971 y el otro en 1980.

Analizar la forma en que se configuran estructuras de significación a través de la ley de educación superior fue el objetivo central del estudio que se presenta. Para ello, fue necesario determinar acciones específicas que permitirían explicar el gran engranaje de lo que se constituiría como la reforma universitaria de 1980. En consecuencia, se espera:

- Establecer los componentes diagnósticos previos a la constitución de ordenamientos jurídicos de la educación superior en Colombia.
- Identificar lógicas composicionales de la propuesta de ley de educación superior de 1971 mediante su comparación con el estatuto regulador anterior y la reforma de 1980. Para ello, se enuncian aquellas normas previas a cada una de las propuestas que inciden por su arraigo en las instituciones y quienes las lideran —pretendiendo conservarlas o transformarlas—, se comparan las propuestas presentadas por los agentes en el momento definitivo de su discusión, así como el desarrollo de los aspectos que a juicio de quienes participan en la formulación de políticas —legitimados de un capital social

y político— son relevantes, y se establecen comparaciones de aquellos aspectos de mayor tensión en el transcurso de las dos décadas.

- Establecer si la ley resolvió los problemas diagnosticados, para lo que se analiza la norma en su conjunto y se establece su alcance de acuerdo con los objetivos planteados.

El trabajo se estructura en tres capítulos que permiten desarrollar los objetivos planteados. El primer capítulo desarrolla los referentes teórico-metodológicos con base en la teoría sociológica de Pierre Bourdieu, por lo que se toma como eje central de este análisis el Relacionalismo Metodológico, que permitiría establecer en el desarrollo de la investigación relaciones entre las condiciones objetivas representadas en las normas establecidas antes de la expedición del estatuto de la educación post-secundaria —como las condiciones del espacio social en el periodo comprendido entre 1960 y 1980— y las estructuras subjetivas que permiten acercarse a la identificación de las posiciones y disposiciones de los agentes —ya sea una institución o persona o grupos de personas representativas— que, dadas sus formas de relación discursiva y de pensamiento, logran producir efectos en el campo de la educación superior. Ambas estructuras tendrían implicaciones fundamentales en las luchas que se dan en la producción de la ley, que tiene la fuerza —que no es física— para imponer significaciones en la mente de las personas y que logra efectos en sus prácticas, aun cuando no todas ellas obedezcan a la obligación que implica la ley.

El segundo capítulo aborda el intento de reforma que se daría en 1971 —durante el gobierno de Misael Pastrana Borrero, último presidente del periodo denominado Frente Nacional (1958-1974)— bajo el liderazgo del Ministro de Educación, Luis Carlos Galán. En él se hace necesario referenciar algunas normas que se expedieron durante el gobierno del General Gustavo Rojas Pinilla y la Junta Militar, así como las expedidas hasta 1971, para

establecer antecedentes sociales y políticos, y para identificar agentes especializados que lograrían efectos importantes en las propuestas del estatuto único de la educación superior —funcionarios del Estado, asesores, políticos, instituciones privadas y oficiales, estudiantes y profesores—. A su vez, se analiza el alcance del poder y autonomía de los rectores de las universidades públicas y privadas, y el incipiente liderazgo del nuevo ente ICFES, así como se explica la forma en que la autonomía relativa del campo de políticas de educación superior es interferido de manera determinante por el Congreso de la República, que tiene el poder selectivo de controvertir, oponer, modificar y expedir o no las leyes.

El capítulo tercero se ocupa de identificar las normas que se expidieron entre 1971 y 1979 que perseguían, vía decreto, regular algunos aspectos que no se lograron a través de la reforma formulada en 1971. Al respecto, se observaría la variación en el procedimiento de definición del Decreto Ley 80 de 1980 con ocasión de las facultades extraordinarias que el Congreso de la República otorgó al presidente de la República y el ingreso de nuevos agentes en la composición de las comisiones —como los representantes de las asociaciones de instituciones intermedias profesionales y tecnológicas— que lograron introducir regulaciones fundamentales e importantes en la configuración del nuevo estatuto. Adicionalmente, se evidencian las posiciones, relaciones y prácticas de los estudiantes, docentes y rectores enfrentados a las propuestas que, a través de la agencia gubernamental ICFES, adscrita al Ministerio de Educación, lograrían un dominio en las decisiones presentadas en la reforma —a manera de ilustración, se transcriben algunas expresiones que demostrarían tal oposición en las características del discurso, así como aquél de quienes lo defienden— y, finalmente, se presenta un análisis del contenido del Decreto Ley 80 de 1980.

Las conclusiones dan cuenta de la ley objeto de estudio, tanto en el intento de reforma de 1971 como en el conjunto de reformas de 1980, con base en la propuesta metodológica de Pierre Bourdieu, que permite relacionar las estructuras objetivas y subjetivas en la investigación de las prácticas sociales. Por tanto, se encuentran las lógicas en la composición de la pluralidad de regulaciones normativas mediante las comparaciones entre las disposiciones legales existentes antes de los intentos de reforma y el Decreto-Ley 80 de 1980, cuyo análisis se centró en aquellos aspectos que generaron mayor tensión entre los grupos que representan la ortodoxia y los que representan la heterodoxia, y que causaron la mayor resistencia. Así mismo, se encuentran las discusiones del llamado sistema de la educación post-secundaria, entre las que se encuentran la idea de educación superior y sus funciones, su relación con el mercado, la creación del sistema, su organización y dirección, y la autonomía desde la visión de una condición inherente a su razón de ser o desde el control por parte del Estado —posturas que provocarían tensiones en las relaciones entre el Estado y las instituciones, así como la financiación desde el Estado, como proveedor de las instituciones estatales, a aquellas que pretendían vía autofinanciación cubrir los déficit que hasta el momento se habrían generado en su desarrollo—. Este análisis permite dar respuesta a la pregunta de investigación y hacer un acercamiento a la comprensión de la forma en que se institucionalizan los ordenamientos jurídicos de la educación superior en Colombia.

LISTA DE SIGLAS

ACICAPI	Asociación Colombiana de Instituciones de Educación Superior con Carreras Técnicas Profesionales con Ciclos Propedéuticos (hasta 1980 el nombre era “Asociación Colombiana de Instituciones de Carreras Profesionales e Intermedias”)
ACIET	Asociación Colombiana de Instituciones de Educación Superior con Educación Tecnológica (hasta 1980 el nombre no incluía la expresión "Superior")
ASCUN	Asociación Colombiana de Universidades
FES	Fundación para la Educación Superior
FUN	Fondo Universitario Nacional
HSE-P	Documento “Hacia un Sistema de Educación Post-Secundaria en Colombia”
ICFES	Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior
ICETEX	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior
MEN	Ministerio de Educación Nacional
PL-21	Proyecto de Ley asignado en el Senado de la República como Proyecto de Ley 21 de 1971
P-MEN	Proyecto de Reforma de la Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional, 1971
P-UNAL	Propuestas de los profesores de la Universidad Nacional de Colombia

CAPÍTULO 1. APUESTA METODOLÓGICA

Este capítulo se ocupa de exponer los elementos teórico-metodológicos que ilustran la forma en que se institucionalizan los ordenamientos jurídicos de la educación superior en Colombia, con base en la teoría sociológica de Pierre Bourdieu. Para tal fin, se toma como eje central de este análisis el Relacionalismo Metodológico, “que da forma a su conceptualización de la dialéctica de las estructuras sociales y cognitivas, y que es el anclaje de su comprensión de los lazos entre la teoría social y la investigación” (Bourdieu y Wacquant, 2005; p. 18).

El análisis se inicia en el momento en que el Estado Colombiano, a través de los agenciamientos tanto de representantes nacionales como internacionales, logra introducir en la agenda de políticas el interés por la creación de un estatuto de la educación superior, y llega hasta la expedición del “paquete de reformas” normativas en el año de 1980. Con dicho análisis se establecen “relaciones objetivas que no se pueden mostrar ni tocar con la mano y que hay que conquistar, elaborar y validar a través de la labor científica” (Bourdieu, 1997; p. 3), entre las condiciones objetivas representadas en las normas establecidas antes de la expedición del estatuto de la educación post-secundaria y las condiciones del espacio social en el periodo comprendido entre 1960 y 1980, a la vez que se identifican tanto las posiciones y disposiciones de los agentes —ya sea una institución o persona— que, dadas sus potencialidades, logran producir efectos en el campo de la educación superior, como el análisis de la acción pública del Estado a través de la “violencia simbólica”, que logra imponer significaciones y comprensiones sobre la educación superior en Colombia a través de la ley.

Dicotomías: ¿superando oposiciones?

Las dicotomías sujeto/estructura o subjetivismo/objetivismo se presentan bajo el entendido de que, por una parte, el subjetivismo hace referencia al sentido vivido de las prácticas, las percepciones, las representaciones de los agentes, y las condiciones sociales y económicas que forman parte de sus experiencias y, por la otra, el objetivismo remite a las relaciones objetivas que condicionan las prácticas. Las anteriores consideraciones permiten observar que lo social existe dos veces: en las relaciones objetivas y en la manera en que las personas lo manifiestan como conocimiento en su actividad cotidiana. Sin embargo, estos conceptos coexisten en la realidad y están íntimamente ligados, por lo que los conceptos de campo y habitus permitirían darle sentido al análisis de las prácticas sociales.

La noción de *campo* se refiere a un sistema de posiciones y relaciones que funciona en un espacio social; de acuerdo con su propia lógica, cada campo en particular se encuentra constituido por una red de relaciones objetivas entre diferentes posiciones. Pensar en términos de campo es pensar en relaciones objetivas entre individuos que existen independientemente de la conciencia y los deseos de los individuos

En términos analíticos, un campo puede ser definido como una red o una configuración de relaciones objetivas entre posiciones. Estas posiciones están objetivamente definidas en su existencia y en las determinaciones que imponen sobre sus ocupantes, agentes o instituciones, por su situación presente y potencial (*situs*) en la estructura de distribución de especies del poder (o capital) cuya posición ordena el acceso a ventajas específicas que están en juego en el campo, así como por su relación objetiva con otras posiciones (dominación, subordinación, homología, etcétera) (Bourdieu y Wacquant, 1992; p. 150).

Así, de acuerdo con la posición ocupada por los agentes —individuos, grupos o instituciones— en el campo, se presentarían *relaciones de fuerza* en las que ciertos agentes y sus discursos tendrían un privilegio de partida. Por lo tanto, el campo no sólo sería un sistema

estructurado de posiciones sociales, sino también un sistema estructurado de relaciones de fuerza entre esas posiciones, de forma que habría quienes dentro de esa red de relaciones objetivas se impondrían sobre quienes se encontrarían en el campo, que a su vez serían sometidos a esta imposición bajo circunstancias específicas de cada campo.

Bourdieu compara un campo con la naturaleza de un juego, aunque lo diferencia en tanto que este tiene reglas, regularidades y es intencional, mientras que el campo define *lo que está en juego* y en él cobran importancia la competencia entre jugadores y *los intereses* específicos. Tal y como lo afirma Bourdieu (1984),

para que un campo funcione es preciso que haya objetos en juego (*enjeux*) y personas dispuestas a jugar el juego, dotadas con los *habitus* que implican el conocimiento y reconocimiento de las leyes inmanentes del juego, de los objetos en juego (p.113).

Ahora bien, un campo se diferencia de otro por el tipo de *capital* que está en juego, ya que cada uno de ellos se encuentra determinado por la existencia de un capital común y la lucha por su apropiación o imposición; es decir, a cada campo le corresponde una especie particular de capital como poder fundamental y como lo que está en juego. Por lo tanto, un “capital es aquello que es eficaz en un campo determinado, tanto a modo de arma como de asunto en juego en la contienda” (Bourdieu y Wacquant, 2005; p. 152).

Aunque Bourdieu reconoce en su teoría diferentes tipos de capital, no los reduce solo al capital económico, ya que tiene en cuenta la multidimensionalidad que se puede observar en lo social. Por ello, aparecen tipos de capital como cultural, social y simbólico. Así, el capital *cultural* es definido por las disposiciones y hábitos adquiridos en el proceso de socialización, este puede ser adquirido por la educación y el conocimiento. Gutiérrez (2012) explica que el capital cultural puede existir bajo tres formas: en estado incorporado —es decir, bajo la forma de disposiciones durables (*habitus*) relacionadas con determinado tipo de conocimientos, ideas,

valores, habilidades, etc.—, en estado objetivado —bajo la forma de bienes culturales, cuadros, libros, diccionarios, instrumentos, etc.—, y en estado institucionalizado —que constituye una forma de objetivación como aquella dada por los diferentes títulos escolares—.

A su vez, el capital *social* está conformado por los recursos que pueden ser movilizados por los agentes de acuerdo con su pertenencia a redes sociales u organizaciones. Regularmente tiene que ver con el espacio social en el que tiene lugar y con el grupo al que pertenece —la familia, los compañeros de escuela, el club, la universidad—, ya que puede conferir prestigio y respetabilidad. En esta red de relaciones juega un papel importante el capital económico y cultural. Al respecto, Bourdieu (citado por Gutiérrez, 2012) explica:

La red de relaciones es el producto de estrategias de inversión social consciente o inconscientemente orientadas hacia la institución o la reproducción de relaciones sociales directamente utilizables, a corto o a largo plazo; es decir, hacia la transformación de relaciones contingentes, como las relaciones de vecinazgo, de trabajo o incluso de parentesco, en relaciones a la vez necesarias y electivas, que implican obligaciones duraderas subjetivamente sentidas (sentimiento de reconocimiento, de respeto, de amistad etc.) o institucionalmente garantizadas (derechos); todo ello gracias a la alquimia del intercambio (de palabras, de dones, de mujeres, etc.) como comunicación que supone y que produce el conocimiento y reconocimiento mutuos (p. 46).

Por otra parte, el capital *simbólico* es aquel que se explica desde el prestigio, la legitimidad, la autoridad y el reconocimiento. Un agente puede poseer capital económico, cultural o social, pero es necesario el reconocimiento de los otros para que se le dé valor a las posiciones y decisiones que este asume en el campo en el que se encuentre. Por lo tanto, el capital simbólico no actúa solo, está íntimamente ligado al concepto de campo en el que es reconocido. Probablemente, para un artista no sería posible reconocer el valor del capital simbólico de un jurista en tanto que su acción e interés no están precisamente en el campo jurídico. Bourdieu (1997) lo definiría de la siguiente manera,

Llamo capital simbólico a cualquier especie de capital (económico, cultural, escolar o social) cuando es percibido según unas categorías de percepción, unos principios de visión y de división, unos sistemas de clasificación, unos esquemas clasificadores, unos esquemas cognitivos que son, por lo menos en parte, fruto de la incorporación de las estructuras del campo considerado; es decir, de la estructura de la distribución del capital en el campo considerado (p. 143).

En el campo de la educación superior colombiana, se identifica el capital simbólico de los rectores de las universidades e instituciones de educación superior como resultado de los niveles educativos alcanzados, en su gran mayoría los rectores participantes en el consejo de rectores de ASCUN poseen título de maestría o doctorado —obtenidos al interior y/o fuera del país—, cuentan con un gran capital social en tanto que algunos descenden de grupos familiares que se caracterizan por su histórica ocupación en algunos de los cargos de importancia en la política nacional, y otros son investigadores que han tenido capacidad de trascender su saber disciplinar y han mostrado interés por el quehacer universitario. Según Misas (2004), algunos docentes han hecho inversiones considerables en tiempo y dedicación para lograr los niveles de acumulación de capital simbólico, muchos de ellos gozan de prestigio científico —citaciones de sus obras, publicaciones y traducciones— y de reconocimiento académico. Así mismo, las asociaciones de instituciones —no necesariamente universitarias— reunidas en torno a la similitud en el servicio que ofrecían, que estaban reguladas por alguna normativa y que tendrían un interés particular en no ser excluidas del estatuto que estaría por redactarse y, por el contrario, en *universalizar* los intereses particulares mediante la retórica oficial. También sucedería con algunos estudiantes, reconocidos por pertenecer a organizaciones estudiantiles o políticas, o con los profesores vinculados a las agremiaciones sindicales, todos ellos contarían con un capital simbólico reconocido por los ministros de educación de la época

que podría constituir, a juicio de los convocantes, la razón para incluirlos en las comisiones que se encargarían de formular las propuestas.

El Estado determinaría la conformación de comisiones como uno de los mecanismos para el abordaje de propuestas en torno a un estatuto de la educación superior. A su vez, los agentes que pertenecían a un estatus similar —sean rectores, profesores o estudiantes— lograrían crear instancias propias, que se transformarían en espacios de discusión y en un campo de lucha en el que se darían relaciones entre posiciones y tomas de posición del conjunto de agentes, que darían lugar a las relaciones de fuerza que representan luchas simbólicas. Así, en el afán por imponer en forma arbitraria unas significaciones de la educación post-secundaria, educación superior o educación terciaria, las comisiones, asociaciones o grupos estamentales tratarían de mantenerlas o de redefinirlas mediante estrategias individuales o colectivas, espontáneas u organizadas. Al respecto, Bourdieu y Wacquant (2005) señalan que esto ocurre

(...) en el conjunto de campos administrativos o burocráticos (a menudo bajo la forma empírica de comisiones, oficinas y consejos) dentro de los cuales agentes y categorías de agentes gubernamentales y no gubernamentales luchan por esta forma peculiar de autoridad que consiste en el poder de mandar por medio de la legislación, regulaciones, medidas administrativas (subsidios, autorización, restricciones, etc.) en suma, todo lo que normalmente ponemos bajo el rubro de las políticas de Estado (p. 168).

Ahora bien, el análisis del sistema de posiciones supone un análisis sincrónico de las posiciones y las relaciones entre posiciones en un momento histórico determinado, así como un análisis diacrónico entre las definiciones y redefiniciones de las posiciones en la trayectoria del campo. Al respecto,

(...) es importante subrayar que esas posiciones son *relativas* y que implican la puesta en marcha de un pensamiento relacional. Decir que son relativas supone considerar que no pueden

definirse por sí mismas sino en relación con otras posiciones y que las propiedades ligadas a cada una de ellas sólo pueden diferenciarse por referencia a las propiedades asociadas a las otras posiciones (p. 56).

Para el caso de estudio, los profesores y estudiantes, poseedores de autoridad pedagógica y dominio de sistemas simbólicos, entrarían al campo en un intento por incidir en los espacios de discusión con ideas que no corresponderían al discurso dominante, por lo que serían los dominados o los profanos, y tenderían a subvertir el orden y a manifestar su inconformismo ante el esfuerzo continuado de imposición de los contenidos que pretenderían ser fijados en el nuevo estatuto. Bourdieu presenta en sus estudios la forma en que los nuevos integrantes dentro del campo lograrían diferenciarse mediante la exposición de ideas nuevas e innovadoras —lo que llamó *heterodoxia*—, que son diferentes de las expuestas por quienes ya han logrado consolidar una posición dominante —que representarían la *ortodoxia*—; en este escenario, los dominantes ofrecerían una fuerza de resistencia a las ideas que en ocasiones parecerían chocantes por la novedad de las mismas o por la diferencia con las suyas. Bourdieu (1990) señala:

Aquellos que dentro de un estado determinado de relación de fuerzas, monopolizan (de manera más o menos completa) el capital específico, que es el fundamento del poder o de la autoridad específica característica de un campo, se inclinan hacia estrategias de conservación —las que, dentro de los campos de producción de bienes culturales, tienden a defender la *ortodoxia*—, mientras que los que disponen de menos capital (suelen ser también los recién llegados, es decir, por lo general, los más jóvenes) se inclinan a utilizar estrategias de subversión: las de *herejía*. La herejía, la heterodoxia, como ruptura crítica, que está a menudo ligada a la crisis, junto con la *doxa*, es la que obliga a los dominantes a salir de su silencio y les impone la obligación de producir el discurso defensivo de la ortodoxia, un pensamiento derecho y de derechas que trata de restaurar un equivalente de la adhesión silenciosa de la *doxa* (p. 136).

Bourdieu introduce el concepto de *interés*, no desde el punto de vista económico sino como una condición fundamental para el funcionamiento del campo. Con tal concepto, expresa

que “todo campo, en tanto que producto histórico, engendra el interés que es la condición de funcionamiento” (Bourdieu, 1987; p. 109). Considera que los agentes no siempre buscan un beneficio económico sino que pretenden otros beneficios no materiales en la acción que ejercen dentro del campo, y que entre quienes participan en el juego —tanto los dominantes como los dominados— se da una especie de acuerdo tácito —no necesariamente manifiesto— sobre aquello por lo que vale pena luchar, así como sobre el juego y los objetos en juego. Bourdieu & Wacquant (2005) expresan al respecto:

A menudo he citado una observación de Weber sobre la Ley que dice que los agentes sociales obedecen una regla solo en la medida en que su interés por seguirla supera su interés por ignorarla. Este sensato principio materialista nos recuerda que, antes de pretender describir las reglas, según las cuales actúa la gente, deberíamos preguntarnos qué es lo que hace operar a esas reglas en primer lugar (p. 173).

Bourdieu ha utilizado el término de *illusio*, refiriéndose al hecho de estar involucrado, de estar atrapado en el juego y por el juego. Estar interesado es acordar en un juego social determinado que lo que allí ocurre tiene un sentido, que sus apuestas son importantes y dignas de ser perseguidas (Bourdieu & Wacquant, 2005).

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible decir que todo campo moviliza una forma específica de interés —una *illusio* específica— que es condición para que funcione el interés de quienes participan del campo de jugar ese juego, por lo que hay tantos intereses como campos. Se podría determinar cuáles son las condiciones sociales de producción de ese interés, ya que cada campo activa un interés específico, que es diferente al interés de otros campos. En el campo específico de la educación superior, los agentes tendrían un interés particular, en tanto que sus asuntos conciernen a su labor diaria e inmediata, su interés está ligado a la existencia misma del campo (interés genérico).

En un campo, la relación de fuerzas entre los agentes y las instituciones está determinada por la distribución del capital específico producto de las luchas anteriores, la cual determinará a su vez las luchas posteriores y la reproducción de las estructuras. Como producto de ellas surgen las estrategias que se utilizarían para transformar o no la situación de lo que está en juego, en tanto que quienes dominan tendrán el monopolio de la violencia legítima — autoridad— para tratar de conservar o transformar las condiciones del capital específico del campo (Bourdieu, 1984). Por tanto, sería necesario preguntarse ¿cuál sería la relación de fuerzas que incidió en la no expedición el estatuto único de la educación superior en 1971? y ¿cuál sería el campo de fuerzas en 1980 que lograría la promulgación del decreto 80 que organiza la educación post-secundaria en Colombia?

Para comprender un campo es necesario conocer su historia y la historia de su producción. En este caso, la historia de las reformas de la educación superior en Colombia tiene una génesis, una dinámica de juego y una problemática, que se constituyen en hechos fechados y situados que permitirían entender tanto el estado de cosas de la actualidad como el espacio social en el que se desarrollaron, los agentes que los produjeron, su trayectoria y el reconocimiento que hace que se le defina como legítimo.

Hasta el momento, se han presentado algunas propiedades generales de los campos. Cabe ahora mencionar que en ellos se producen definiciones y redefiniciones de las relaciones de fuerza entre los agentes y las instituciones involucrados en el campo objeto de estudio, así como se definen y redefinen en cada momento histórico los límites del campo y sus relaciones con los demás campos, razón por la que su autonomía es relativa.

En un campo se define el bien por el cual compiten los agentes, que además de ser escaso, es apreciado y susceptible de acumulación. A esta situación la llamaría Bourdieu el mercado de los bienes simbólicos, que consiste en que a mayor desarrollo del mercado propio hay una mayor autonomía del campo respecto a los otros. Así, la autonomía del campo sería resultante de un producto histórico, razón por la cual sus límites se podrían determinar solo en el transcurso de la investigación. A medida que el campo se autonomiza en los momentos de reforma, aumentan sus requisitos de ingreso y crecen sus exigencias en materia de competencia general —o incluso específica—, con lo que se amplía la brecha entre los profanos y los profesionales.

En la configuración del campo de la educación superior, tanto en la década del 70 como en la del 80, se revelan estructuras diferentes del campo de acuerdo con los intereses en juego que generan tensión, tales como los del sector privado y sector público —que en ocasiones coinciden y en otras no tanto—, los de los representantes del gobierno y las instituciones de educación superior, los de estudiantes y profesores, y los de los miembros de las comisiones y los funcionarios encargados de presentar los proyectos de reforma. Sin embargo, la autonomía del campo es relativa en tanto que en él intervienen otros agentes, no propiamente pertenecientes al campo de la educación superior pero que cuentan con algún interés político o económico, o que tienen a cargo la redacción definitiva de los textos jurídicos que legitiman el campo —poseedores de la competencia y el capital específico que les permiten realizar esta labor—. En este caso, son agentes que además de tener la competencia cuentan con un capital social acumulado, de modo que, como señala Bourdieu (2000),

(...) ese capital jurídico toma la forma de capital simbólico en muchas ocasiones: el capital simbólico se crea cuando una forma de capital se reconoce mediante categorías de percepción

que reconocen su lógica específica o, si se prefiere, como el desconocimiento de su arbitrariedad en su posesión o acumulación (p. 191).

Bourdieu amplía su teoría con el concepto de *habitus*, al cual define como la manifestación de las estructuras objetivas en el individuo, que genera prácticas individuales y esquemas que se traducen en acciones, en ocasiones no intencionales. Consiste en las disposiciones adquiridas comunes de agentes que pertenecen a un campo en particular, que son los sistemas incorporados que pueden evidenciarse en la apariencia externa, en las opiniones y en los fenómenos incorporados. Bourdieu (1993) lo expresaría como:

Los condicionamientos asociados a una clase particular de condiciones de existencia producen *habitus*, sistemas de *disposiciones* duraderas y transferibles, estructuras estructuradas predispuestas a funcionar como estructuras estructurantes, es decir, como principios generadores y organizadores de prácticas y de representaciones que pueden ser objetivamente adaptadas a su meta sin suponer el propósito consciente de ciertos fines ni el dominio expreso de las operaciones necesarias para alcanzarlos, objetivamente "reguladas" y "regulares" sin ser para nada el producto de la obediencia a determinadas reglas, y, por todo ello, colectivamente orquestadas sin ser el producto de la acción organizadora de un director de orquesta (p. 86).

El *habitus*, como estructura estructurante, se constituye en generador y organizador tanto de las prácticas sociales como de las percepciones y apreciaciones de las prácticas del agente —y de los otros agentes—. Las posiciones de los agentes en las definiciones de las reformas a la educación superior se manifestarían como categorías de percepción y apreciación —o como principios de clasificación— y, al mismo tiempo como principios organizadores de la acción, por lo que deben ser analizadas desde las condiciones sociales en las cuales se ha constituido el *habitus* que las ha generado o, como lo expresaría Bourdieu, historia incorporada y naturalizada y, por ello, olvidada como historia.

Según Gutiérrez (2012), para que un campo funcione es necesario que haya gente dispuesta a jugar el juego, que esté dotada de los *habitus* que implica el conocimiento y

reconocimiento de las leyes inmanentes al juego, y que crea en el valor de lo que allí está en juego. El *habitus*, como sentido del juego, es juego social incorporado. Pierre Bourdieu (1997) lo ha expresado como:

La teoría de la acción que propongo (con la noción de *habitus*) equivale a decir que la mayor parte de las acciones humanas tienen como principio algo absolutamente distinto de la intención, es decir disposiciones adquiridas que hacen que la acción pueda y tenga que ser interpretada como orientada hacia tal o cual fin sin que quepa plantear por ello que como principio tenía el propósito consciente de ese fin (aquí es donde el «todo ocurre como si» es muy importante). El mejor ejemplo de esta disposición es sin duda el sentido del juego: el jugador, tras haber interiorizado profundamente las normas de un juego, hace lo que hay que hacer en el momento en que hay que hacerlo, sin tener necesidad de plantear explícitamente como fin lo que hay que hacer. No necesita saber conscientemente lo que hace para hacerlo y menos aún plantearse explícitamente la cuestión (salvo en algunas situaciones críticas) de saber explícitamente lo que los demás pueden hacer a cambio, como induce a pensar la visión de los jugadores de ajedrez o de bridge que algunos economistas (sobre todo cuando recurren a la teoría de los juegos) prestan a los agentes (pp. 161-162).

El *habitus*, como aquella manera de actuar, de pensar, de hablar, de valorar y de sentir de los agentes, es producto del curso de su vida, de su historia: *la historia hecha cuerpo*; es decir, lo social incorporado. Su acción está tan interiorizada que no requiere un pensamiento previo para poder realizarla, por lo que la realiza sin la intención de preveer cada paso que realiza o cada palabra que dice. A su vez, los *habitus* reflejan esquemas clasificatorios, principios de visión y división del mundo social —de las posibilidades objetivas—, aquello que Bourdieu llama percepción (Weber). Pero, por otra parte, cada *habitus* está ligado a las condiciones sociales de su producción y a los condicionamientos que estas condiciones implican. Por ello, cuando las condiciones objetivas son diferentes de aquellas que formaron el *habitus*, es posible una reacomodación del mismo.

Los *habitus* individuales forman parte fundamental de las prácticas sociales de un grupo, que dependen de las posibilidades objetivas que poseen, las cuales se relacionan con el volumen y la estructura de su capital. También se trata de un fenómeno colectivo y social, el *habitus* es una subjetividad socializada, es historia incorporada. Por lo tanto, no se trata del estudio del individuo en sí mismo o de la sumatoria de grupos o personas, sino de

(...) la relación entre dos realizaciones de la acción histórica. Es decir, la doble relación oscura entre los *habitus* (...) que resultan de la institución de lo social en los cuerpos (o en los individuos biológicos), y los campos, sistemas de relaciones objetivas que son producto de la institución de lo social en las cosas (Bourdieu y Wacquant, 2005; p.187).

La producción de la ley es una compleja actividad humana en la que se reconocerían las estructuras subjetivas —que se refieren a la génesis de los esquemas de percepción y de acción constitutivos de los *habitus* como historia incorporada (visión constructivista)— y las estructuras objetivas e independientes de la voluntad de los individuos —la exterioridad de la interioridad, o estructuras que determinan y orientan las prácticas y representaciones de los agentes como historia objetivada representada en el campo (visión estructuralista)—. De esta forma, se supera la separación entre lo objetivo y lo subjetivo.

Situs del poder simbólico

Pierre Bourdieu establece la importancia de tratar las relaciones sociales y de dominación como relaciones simbólicas. En efecto, las relaciones de comunicación son relaciones de poder simbólico en las que lo que circula no es la lógica y gramática de la lengua sino su sentido práctico, dado a través de la producción y circulación de discursos dentro de un mercado de valor. Por ello, el poder de la palabra, que contribuye a mantener el orden o subvertirlo, no está en la palabra misma, sino que radica en la creencia de la legitimidad de las palabras de quien

las pronuncia, por lo que quien tiene la palabra podría imponer arbitrariamente sus intereses. Las habilidades lingüísticas se adquieren en la práctica a través de un proceso de aprendizaje y socialización de las normas discursivas del grupo en el que el individuo es formado, pero el poder simbólico logra su efecto cuando lo permiten tanto los que ejercen dicho poder como los que lo sufren. Bourdieu (2000) expresa:

El poder simbólico, como poder de constituir lo dado por la enunciación, de hacer ver y de hacer creer, de confirmar o de transformar la visión del mundo, por lo tanto el mundo; poder casi mágico que permite obtener el equivalente de lo que es obtenido por la fuerza (física o económica), gracias al efecto específico de movilización, no se ejerce sino él es reconocido, es decir, desconocido como arbitrario (p. 71).

La comunicación como acto de transmitir las ideas no es ingenuo o espontáneo: surge de las estructuras mentales, que son estructuras sociales interiorizadas. El análisis del discurso no sólo implica su decodificación con el fin de hallar su estructura y la lógica de su cohesión interna, sino que también incluye el análisis de quien lo pronuncia, su posición y su trayectoria, así como el efecto que pretende. Así, con dependencia de quien lo pronuncie, un discurso acabaría naturalizándose y aceptándose como sentido común y legítimo, y la influencia de los individuos estaría relacionada con su mayor o menor dominio del código de la lengua. En efecto, el denominado capital lingüístico de un sujeto podría constituirse en una forma de influencia social. Según Bourdieu (1984), la fuerza del lenguaje no está en su estructura formal sino en la actividad relacional en torno a él, en los intercambios para obtener beneficios, en el análisis del sistema de posiciones y relaciones sociales, en la evaluación de las estructuras sociales y en las estructuras simbólicas que lo rodean. Por tanto, los actos particulares del habla son la exteriorización práctica de un *habitus lingüístico*, definido como las disposiciones adquiridas, esquemas de percepción y de apreciación de la realidad en un contexto social y un momento histórico particular, que constituyen al *habitus* como productor de las prácticas

sociales simbólicas y como mediador de las relaciones socialmente objetivas y los comportamientos individuales.

Con este análisis, Bourdieu pretende adicionar al lenguaje otros elementos que permiten enriquecerlo como la base sociológica en cuanto al estudio total de las condiciones sociales que posibilitan el proporcionar efectos.

Las relaciones de comunicación son siempre inseparables relaciones de poder que dependen, en su forma y contenido, del poder material o simbólico acumulado por los agentes (o las instituciones) comprometidas en esas relaciones y que, como el don o el potlch, pueden permitir acumular poder simbólico, en cuanto instrumentos estructurados y estructurantes de comunicación y de conocimiento. Los “sistemas simbólicos” cumplen su función de instrumentos o de imposición de legitimación de la dominación que contribuye a asegurar la dominación de una clase sobre otra (violencia simbólica), aportando el refuerzo de su propia fuerza a las relaciones de fuerza que las fundan, y contribuyendo así, según la expresión de Weber, a la “domesticación de los dominados (Bourdieu, 2000; p. 69).

Con base en esto, el lenguaje expresado en eventos, documentos, conformación de comisiones, leyes y normas jurídicas, discursos, intervenciones en los medios de comunicación, etc., contribuiría a la producción y a la reproducción de los instrumentos de construcción de la realidad social. Un ejemplo de ello sería la forma en que se naturalizó el concepto de planeación de la gestión administrativa. A partir de las iniciativas gubernamentales en la década del cincuenta se generaron una serie condiciones que favorecerían las decisiones que buscaban introducir el concepto de planeación implementado en otros países y agenciado por algunos representantes del gobierno que, convencidos de su importancia, lograrían su efecto a través de la creación de la agencia gubernamental designada como Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos en 1952. Consecuentemente, el concepto terminaría imponiéndose a través de la norma como la Ley 59 de 1958, que crea el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, estructura organizativa e instancia reguladora

que jugaría un papel determinante de las prácticas de planeación en todos los sectores que tendrían que ver con la acción gubernamental, al que no escapó el sector educativo. Así, a través de las “recomendaciones” se fijaban sentidos y significaciones sobre el concepto y las prácticas de planeación de la educación superior en Colombia, y con el componente adicional se introducía la noción según la cual “la educación es un instrumento determinante en el desarrollo económico del país” y que, como lo presentan varios informes, es necesario “ajustar la educación a las necesidades del mercado laboral colombiano”. Algunas referencias al tema provendrían de Rudolph Atcon (1963) como asesor de la Unesco para América Latina, quien expresaría en una de sus numerosas menciones al tema que “la planeación integrada servirá para disuadir de gastos superfluos en tiempo y en dinero, y para conducir a que se establezca una universidad dinámica dentro de un *campo* útil, económico y productivo”(p. 42). Otro ejemplo se encuentra en el documento “Aspectos financieros de la educación superior en Colombia” (Benson y Rojas, 1967), que haría parte del conjunto de documentos que se redactaron en el Paso, San Francisco, y que afirma: “No existen tampoco canales adecuados entre los organismos de planeación y el desarrollo universitario y las dependencias de planeación integral de la educación, ni entre ésta y los organismos nacionales de planeación económica y social del país”. Uno más es el documento redactado por la Oficina de Planeación Universitaria del Ministerio de Educación Nacional (1971), que expresa que

(...) el desarrollo de la universidad colombiana debe planearse cuidadosamente a corto, mediano y largo plazo. Esta planeación, operando en el doble frente de cada universidad en particular y de la universidad en general: debe consultar las urgencias del desarrollo económico y social de una manera nacional y cooperativa (p. 16).

Estos diagnósticos y recomendaciones lograron su efecto en la diversidad de normas que regulan el sector. Así, en el Decreto-Ley 80 de 1980, el concepto de planeación haría parte de

los principios de la educación post-secundaria, al establecer en el artículo 20 que “la extensión y desarrollo de la educación superior deben estar...de acuerdo con claros principios y procedimientos de planeación educativa debidamente armonizados con el plan nacional de desarrollo económico y social”. En este mismo decreto, y como parte de la estructura administrativa de las instituciones, se crearía una Oficina de Planeación.

Con respecto a las normas —que tienen unas reglas rigurosas—, cuando logran imponerse por la acción de un agente —individuo o institución— con el poder simbólico —obtenido ya sea por su capital cultural o por la posición, en este caso, dentro del campo universitario— para imponer su noción, este puede transformar o conservar a través de la ley —violencia simbólica— lo que considera “debe ser”. Según Guevara (2012):

El poder simbólico, como poder de imposición de significaciones como legítimas, juega un papel importante en la (re)construcción del mundo universitario en su conservación o transformación, a partir de las visiones antagónicamente implicadas; antagonismos como versión sublimada de otras confrontaciones, como el respectivo ahorro de energía social, lo cual pone de relieve la referida noción de arbitrario en tanto que reconocimiento–desconocimiento subyacentes de la violencia simbólica imperceptible: reconocimiento como naturalización del orden de cosas (p. 37).

De este modo, la ley en tanto que discurso puede entenderse como unidad de significación con unas reglas estrictas en su producción o como resultado de la negociación en el espacio social en que se produce, lo que permite suponer que para el análisis de la ley se requiere que estos dos aspectos se observen en su conjunto. Así, la ley —o norma— no existe al margen del espacio social y de la red de relaciones de donde surge, sino que es allí donde se configura como tal, en una correspondencia estrecha entre la ley como discurso y como estructura simbólica que se sustenta en sí misma y que, en consecuencia, se beneficia y se alimenta de su convincente pretensión de ordenamiento e imposición.

La ley y la violencia simbólica

La sociología de Pierre Bourdieu posibilitaría explicar la forma en que los cambios normativos contribuirían a la construcción de realidades sociales mediante el recurso a la violencia simbólica, de la cual el Estado es el principal detentador. Para Bourdieu, la *violencia simbólica* es esa forma de violencia que se pone en marcha sobre un agente o grupo de agentes con su complicidad, a través de la cual se lograría imponer significaciones y esquemas cognitivos que fueran transformando la forma de percibir la realidad y se fueran convirtiendo en sentido común. Como objeto de estudio del presente trabajo, la ley se entendería como el resultado de las relaciones de fuerza y de sentido entre quienes lograron transformar o conservar la manera de percibir la educación superior en Colombia, por lo que se convertiría en recurso importante por su capacidad de imponer significaciones como legítimas y de intervenir de manera definitiva en el curso que sigue la educación superior.

En ocasiones, las reformas legislativas podrían obedecer a varias razones, entre las que se encuentran la legalización de situaciones ya instauradas en la realidad, la reorganización de disposiciones anteriores, la acción de grupos que esperan un beneficio particular en el asunto a ordenar o los compromisos políticos de quienes tienen la función de elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes. Esto ocurre porque en el proceso emergen diversos conflictos que parecen irreconciliables por la manifestación de distintos intereses que, de acuerdo con la autoridad de quienes lo expresan, logran imponer sobre los demás la visión del mundo que poseen, consiguen que los asuntos discutidos se conviertan en temas organizados y codificados que representan una aparente neutralidad y objetividad —aun cuando son preconcebidos e inclinados hacia la instrumentalización de las ideas—, y definen las reglas formales de la ley.

La legislación de la educación superior podría ser el producto de las razones anteriormente expuestas. Solo a manera de ejemplo, se puede considerar que antes de 1971 se expedirían normas que reglamentarían tanto las universidades estatales como privadas en aspectos como su creación, organización interna o financiación: el Decreto 277 de 1958 fijaría el régimen jurídico de las universidades oficiales y departamentales, el Decreto 1297 de 1964 reglamentaría la educación superior en las universidades y otros institutos, y otras tantas normas ordenarían aspectos diferentes de la educación. Esta es la razón por la cual en los análisis de agentes reconocidos en el campo se manifestaría la necesidad de recoger el sinnúmero de normas aisladas que regularían la educación superior en un solo estatuto que permitiera ver la educación como sistema, y que se hiciera necesario que el Estado, con el poder de convocar a aquellos agentes que estarían en el campo y tendrían el conocimiento de lo que se debate, llevara a que sugirieran los contenidos de la reforma. De acuerdo con Bourdieu (1994),

si el Estado está en condiciones de ejercer una violencia simbólica es porque se encarna a la vez en la objetividad bajo forma de estructuras y de mecanismos específicos y en la «subjetividad» o, si se prefiere, en los cerebros, bajo forma de estructuras mentales, de percepción y de pensamiento (p. 98).

Finalmente, el Estado haría uso de las facultades que le concede la Constitución Política para expedir leyes y reglamentaciones que se reconocen como convenientes, legítimas y necesarias —lo que constituye la forma de la violencia simbólica por excelencia— y, a través de los diferentes mecanismos y acciones, logra establecer estructuras mentales, históricamente constituidas y, por lo tanto, arbitrarias, en la mente y acción de los ciudadanos, que terminan constituyéndose en percepciones naturales. Según Bourdieu (1994), “la institución instituida

hace olvidar que es fruto de una larga serie de actos de institución y se presenta con todas las apariencias de lo natural” (p. 98).

Se podría inferir que el verdadero legislador no sería el redactor de la ley sino el conjunto de agentes pertenecientes o representantes de diferentes campos como el jurídico, político, científico etc., que intervienen en los debates previos a la expedición de las mismas, quienes manifestarían sus intereses o sus opiniones desde la posición ocupada en los diferentes campos. Este conjunto de agentes encargados de producir las leyes posee intereses asociados con las posiciones en campos diferentes, además de que posee el poder simbólico y también es, en numerosas ocasiones, el detentador del poder político o económico. En virtud de esto, quienes a él pertenecen tienen visiones del mundo semejantes y comparten un territorio común, por lo que lo consagrado en las disposiciones jurídicas encarnan la visión del mundo de los dominantes. Sin embargo, la acción del derecho va más allá de ellos mismos y su aplicación es universal —de allí la eficacia simbólica del derecho—, por lo que se requiere el conocimiento, la reproducción y el convencimiento de la imparcialidad, la autonomía y la neutralidad de las leyes con respecto a quienes las producen. Al respecto, Bourdieu (1994) expresa que “el dominio del Estado se nota especialmente en el ámbito de la producción simbólica” (p. 90).

Es necesario tomar en conjunto las relaciones complejas que se darían en los campos de poder involucrados en la definición de reformas a la educación superior, ya que así se establecerían las relaciones en las que se definen los fines, los medios y los efectos específicos en las disposiciones normativas de un estatuto de la educación superior, que podría obedecer a necesidades e intereses reales, de forma que estaría garantizada la eficacia simbólica de la ley.

Sin embargo, no todas las prácticas que se dan en la educación superior están expresamente dispuestas en el código legal establecido.

El hecho de que las normas logren eficacia por medio de las representaciones que crean en los individuos hace de ellas un instrumento social necesariamente ligado al mundo de lo simbólico y, con él, al mundo de lo político. Según Bourdieu (2001),

(...) el derecho es la forma por excelencia del discurso activo, capaz, por su virtud, de proferir efectos. No es exagerado decir que el derecho hace el mundo social, pero con la condición de no olvidar que él es hecho por el mundo” (p. 202).

Así, el derecho no siempre funciona a través de la fuerza impositiva sobre la conducta de los ciudadanos, ya que también lo hace a través de la fuerza impositiva de las formas; esto es, su capacidad para crear imágenes y representaciones.

Sin embargo, en la elaboración de las normas, las estructuras no actúan solas, sino que resultan de las acciones llevadas a cabo por diversos actores sociales —los individuos— que son formados por las estructuras sociales encarnadas —incorporadas— bajo la forma de estructuras mentales y disposiciones; es decir, por el *habitus*.

Otro aspecto que se debe considerar en el estudio de las reformas es la lucha por la determinación del sentido de los textos jurídicos. A pesar de que el lenguaje jurídico tiene estas reglas rígidas de producción, en numerosas ocasiones sirve para hacer cosas diferentes de las que él mismo quiere hacer. García Villegas (2014) lo expresaría así: “el derecho ordena, forma e informa no sólo a través del sentido explícito de los textos, sino también a través de la misma producción y de su propio consumo, el efecto que las normas producen sobre la realidad una vez promulgadas” (p. 47). Lo enunciado se aplica y, en ocasiones, parece casi imposible de cambiar, por el arraigo en la mente de las personas, dado que la eficacia de la norma se realiza

siempre por mediación —o a través— del *habitus* y del *interés* del agente. Según Jacques Ellul (1976), en su texto “le problème de l’émergence du droit”,

(...) las leyes, al principio extrañas, y aplicadas desde el exterior, pueden ser reconocidas como útiles poco a poco, con el uso y a la larga esas leyes forman parte del patrimonio de la colectividad: esta —colectividad— ha sido informada progresivamente por el derecho y aquellas leyes no se han convertido verdaderamente en “derecho” hasta que la sociedad ha aceptado dejarse informar(...) Incluso un conjunto de reglas aplicadas activamente durante cierto tiempo nunca dejan intacto el cuerpo social, se crea un cierto número de “costumbres” jurídicas y morales (citado por Bourdieu, 2001; p. 212).

Después de la promulgación de la norma, en la etapa de aplicación, ocurre una lucha por el sentido del derecho tan o más intensa que la lucha que tuvo lugar en las comisiones o en el parlamento.

Los sistemas simbólicos —la ley— no son simplemente producto del que tiene el conocimiento del derecho, sino que son un producto histórico al igual que el orden sociocultural. Por lo tanto, las estructuras cognitivas que ellos producen tienen una historicidad doble, por un lado, provienen del proceso de socialización —de las anteriores generaciones—, y por el otro, son un instrumento de dominación y control social. De allí que se constituyan en una razón de lucha entre individuos o grupos sociales.

De este modo, la mayor parte de procedimientos lingüísticos característicos del lenguaje jurídico producen tanto un efecto de neutralización —caracterizado por el predominio de construcciones pasivas e impersonales que subrayan la impersonalidad de la norma y hacen del emisor un sujeto universal imparcial y objetivo— como un efecto de universalización —que se caracteriza por el recurso sistemático al indicativo para enunciar las normas, por el empleo de verbos conjugados en tercera persona del singular y en presente, para expresar el hecho consumado, por el uso de indefinidos y del presente intemporal para expresar la

generalidad y omnitemporalidad de la norma, y por la referencia a valores que presuponen la existencia de un consenso ético o el recurso a formas fijas que dejen poco espacio a las variaciones individuales (Bourdieu, 2001).

Implicaciones metodológicas

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, el objetivismo y el subjetivismo representan dos momentos de la investigación, por cuanto analizar tanto las estructuras sociales externas como las estructuras sociales internalizadas comprende una dimensión sincrónica y diacrónica. Por tanto, no solo se analizarían las relaciones objetivas del momento histórico sino también la forma en que se ha ido construyendo y conformando el campo de la educación superior, en términos de posiciones, así como los esquemas de generación, organización, percepción y apreciación de prácticas como procesos de incorporación del *habitus* en relación con la posición ocupada en el espacio social y su relación con la trayectoria individual. Así, para Bourdieu (2001):

Las prácticas y los discursos jurídicos son, en efecto, el producto del funcionamiento de un campo cuya lógica específica esta doblemente determinada: por una parte por las relaciones de fuerza específica que le confiere su estructura y que orientan las luchas de concurrencia o, precisamente, los conflictos de competencia que tienen lugar en el derecho y, por otra parte, por la lógica interna de las obras jurídicas que delimitan en cada momento el espacio de lo posible y, por consiguiente, el universo de soluciones propiamente jurídicas (p. 68).

Las estructuras objetivas

La Constitución Política promulgada en 1886 y sus posteriores modificaciones serían determinantes en el proceso de construcción del estatuto que ordenaría la educación superior colombiana hasta la expedición del Decreto-Ley 80 de 1980. Sin embargo, la Constitución es

una ley marco sujeta a interpretaciones que se definen a través de otras leyes, reglamentaciones o conceptos de autoridades que, de acuerdo con su investidura, lograrían imponer una manera de aplicarla.

De acuerdo con la Constitución Política de 1886, para que los proyectos legislativos finalmente se emitieran como leyes de la República debían surtir el trámite legislativo ante el Congreso de la República, reglamentado en el Título VII, “De la formación de las leyes”, y tratado en los artículos 19 al 92. Por lo tanto, el proyecto de ley de reforma de la educación superior se asignaría a una de las comisiones de la Cámara de Representantes y del Senado para su estudio y debate, en las que se librarían luchas, tanto académicas como políticas, que permitirían que agentes como congresistas, instituciones, grupos o personas con interés particular, y de acuerdo con su volumen de capital, logaran intervenir en la modificación del proyecto.

En el caso del Decreto-Ley 80 de 1980, el procedimiento legislativo tomaría un camino diferente. El Congreso de la República ejercería, por medio de la fuerza de la ley, algunas acciones que buscarían dotar al gobierno del momento de facultades extraordinarias que les permitirían ajustar los instrumentos para la modernización del país, de acuerdo con el poder de su función y según lo expresa el presidente Turbay en su discurso de posesión. Fue así como se expidió la Ley 8ª de 1979, que le otorgaría al presidente de la República facultades especiales para expedir una ley que organizaría la educación post-secundaria.

Cada uno de los momentos de estudio de la reforma de la educación superior está precedido por la conformación de comisiones nombradas por los Ministros de Educación, a las que pertenecen agentes involucrados de diversas maneras con el campo de la educación

superior, verbigracia, la Asociación Colombiana de Universidades —ASCUN—, integrada por rectores de instituciones de educación superior oficiales y del sector privado, organismos gubernamentales como el Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior —ICFES— y el Departamento Nacional de Planeación —DNP—, funcionarios del Estado cuya representación —en virtud de las funciones de su cargo— sería importante para mantener o cambiar las decisiones de acuerdo con los intereses del gobierno, investigadores y asesores nacionales como extranjeros. La composición de las comisiones, las posiciones relativas de los agentes y las relaciones objetivas entre estas posiciones podrían explicar las razones por las cuales se mantuvieron o transformaron algunas condiciones de los ordenamientos jurídicos propuestos.

Como se ha expresado, en los momentos de discusión de los estatutos reguladores de la educación superior en Colombia se darían luchas entre los diferentes agentes, que darían como resultado un texto definitivo con contenidos y estructuras ajustadas rigurosamente a las reglas de la construcción jurídica que tendrían la pretensión de universalizar los contenidos y de imponer una manera de ver la educación superior. De este modo, mediante el ordenamiento jurídico —entre otras acciones gubernamentales— se contribuye a la producción y a la reproducción de los instrumentos de construcción de la realidad social. Es así como las normas reguladoras de la educación superior pretenderían hacerla ver con las intenciones, divisiones y organización que el Estado ha determinado, y que se interiorizarían categorías de pensamiento que se han hecho comunes.

Por lo anterior, pareciera que hay consenso respecto al papel de la educación superior en el país, de forma que se aprovecha un recurso que Bourdieu ha tomado como la *sumisión dóxica*, para explicar la manera en que los dominados por las estructuras de un orden social

muestran conformidad con lo que está establecido y con las estructuras objetivas del mundo social, por lo que lo que dicta la ley está en nuestros cuerpos de manera inconsciente, tanto en las estructuras incorporadas como en las estructuras objetivas. Para Bourdieu (1994),

El Estado no precisa necesariamente dar órdenes y ejercer una coerción física para producir un mundo social ordenado: no mientras esté en disposición de producir unas estructuras cognitivas incorporadas que sean acordes con las estructuras objetivas y de garantizar de este modo la creencia de la que hablaba Hume, la sumisión dóxica al orden establecido (p. 115).

La ley, entonces, se convierte en la ortodoxia. Ya que la ley es la ley y, por lo tanto, hay que cumplirla, las determinaciones allí consignadas se convierten en “la verdad”, el punto de vista de los dominantes que se impone como universal, como punto de vista del Estado. Dice Bourdieu (1994): “no hay que olvidar que esta creencia política primordial, esta *doxa*, es una ortodoxia, una visión asumida, dominante, que solo al cabo de las luchas contra visiones contrarias han conseguido imponerse” (p. 120).

La subjetividad en el contenido de la Ley

Es necesario identificar las condiciones subjetivas que mueven la expedición de las normas que rigen la educación superior colombiana. Tal y como lo expresaría Gutiérrez (2012),

La sola descripción de las condiciones objetivas no logra explicar totalmente el condicionamiento social de las prácticas: es importante también rescatar al agente social que produce las prácticas y a su proceso de producción. *Pero se trata de rescatarlo no en cuanto individuo sino como agente socializado*; es decir, de aprehenderlo a través de aquellos elementos objetivos que son producto de lo social. Esta actitud metodológica lleva necesariamente a la relación ingenua entre individuo y sociedad, por la relación construida en los dos modos de existencia de lo social: las estructuras sociales externas, lo social hecho cosas, plasmado en condiciones objetivas, y las estructuras sociales internalizadas, lo social hecho cuerpo, incorporado al agente (p. 25).

En las tomas de posición simbólica de los agentes involucrados en los debates acerca de las regulaciones de la educación superior se requiere comprender el *sistema de posiciones* de los funcionarios del gobierno y ministros de educación, así como el de los que hablan en nombre de otros con la autoridad que sostienen por su pertenencia al mundo universitario o intelectual en el país —quienes además de dominar el capital específico (en este caso particular el conocimiento del funcionamiento de la educación superior) ocupan una posición de poder dentro del campo y tienen interés de jugar el juego en tanto que ven la importancia de incidir en él—, quienes contribuyen a la constitución y redacción de la ley. De este modo, se logra lo que para Bourdieu (2000) es

(...) el efecto propiamente ideológico (que) consiste precisamente en la imposición de sistemas de clasificación políticos bajo las apariencias legítimas de taxonomías filosóficas, religiosas, jurídicas, etc. Los sistemas simbólicos deben su fuerza propia al hecho de que las relaciones de fuerza que allí se expresan no se manifiestan sino bajo la forma irreconocible de relaciones de sentido (desplazamiento) (p. 4).

Por lo anteriormente expuesto, la configuración de los sistemas de significación que se imponen a través de la ley no puede verse sólo desde la regla, la codificación o la forma objetivada de la realidad de lo que ya existía —instituciones, programas, oficinas etc.—, que para nuestro análisis constituirían un principio secundario en la determinación de las prácticas sociales. Con ello no se quiere decir que no tengan importancia o que su estudio y aplicación no cuenten con relevancia, sino que la eficacia de la ley se realiza por mediación del *habitus* y del interés del agente; es decir, que el esquema formal de la ley es la traducción de los esquemas prácticos —de los *habitus*— que tienen efectos sobre el nuevo estado social en el que actúan.

CAPÍTULO 2. LA REFORMA DE 1971, UNA APUESTA FALLIDA

El desarrollo de la universidad colombiana ha estado ligada a los intereses de los partidos políticos tradicionales —Conservador y Liberal—; de sus tensiones surgieron fenómenos como “La Violencia”, períodos de gobierno como la dictadura militar del General Gustavo Rojas Pinilla y la sucesiva Junta Militar, los cuales generaron consecuencias para la configuración de la universidad colombiana. Este capítulo se concentrará en el llamado “Frente Nacional” (1958-1974), pues “las instituciones del Frente Nacional fueron adoptadas como medidas de emergencia para salir de la crisis en la que se había perdido legalidad constitucional y la legitimidad política del Estado” (Zuleta , 1998).

Entre los años cincuenta y comienzos de los años setenta del siglo XX se observa un interés particular en la organización educativa en el país, especialmente en la articulación de los diferentes niveles en un sistema general de educación. Para este propósito, se explorarían diferentes vías; una de ellas, a través de una norma que incluyera los niveles de primaria, bachillerato, la educación impartida por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y la educación superior, que tuvo como propósito disponer de mecanismos jurídicos que permitieran organizar el sector, partiendo del supuesto de que la fuerza de la ley, por implicar obligatoriedad, haría que los distintos sectores —estatal y privado, nacional y regional— cumplieran lo establecido en ella. Sin embargo, múltiples circunstancias limitarían la construcción de una ley única de educación en Colombia, razón por la cual se presenta ante el Congreso de la República un proyecto que solo atañe a la educación superior.

A través de este capítulo se observará cómo la lógica de las prácticas en la elaboración de los códigos normativos no se reduce al análisis de las estructuras objetivas, pues este es

inseparable del análisis de las estructuras mentales producto de la incorporación de las estructuras sociales de agentes, instituciones, asociaciones, comisiones, funcionarios del MEN, congresistas, estudiantes y profesores. Esta heterogeneidad de actores deriva en diagnósticos particulares acerca de la situación de la educación superior en Colombia, los cuales dan lugar a la redacción de proyectos de ley con diferencias sustanciales y generan luchas históricas en las que los agentes, comprometidos según su posición en el espacio social y sus estructuras mentales, dan como resultado la fallida reforma de 1971. Este proyecto, si bien constituye un avance importante en los debates del Congreso de la República, no logra emitirse como ley debido a que, como lo afirman Lucio y Serrano (1992), la acción del Estado, acelera o desacelera la rectificación del rumbo de las modificaciones al sistema de educación superior.

Configuración del espacio universitario: década de los años 60

El período del Frente Nacional (1958-1974), época en la cual los partidos tradicionales pactaron una alternancia en el poder como mecanismo para frenar el fenómeno de violencia que venía afectando a Colombia, configuraría, además de un régimen de transición, una gran cantidad de rasgos y modos de actuar que se evidenciaría en la manera de intervenir en las decisiones normativas. Según Zuleta (1998),

(..) se introdujeron por un largo período normas curiosamente artificiales que diferían por completo de los criterios y principios clásicos de la democracia, como la paridad política en las corporaciones y los cargos públicos y la alternación presidencial (...) estos efectos directos del Frente Nacional, constituyeron el marco político dentro del cual se elaboraron, se adoptaron o se negaron, se minimizaron o desnaturalizaron o, finalmente, se hundieron o se llevaron a cabo, las propuestas políticas, económicas y sociales (p. 56).

En este contexto, el proyecto de reforma a la educación superior se desarrollaría en el último gobierno del Frente Nacional, un período en el que, según la visión de algunos analistas, Colombia transitaría por una fase de modernización y que otros calificarían como de desarrollismo; un momento histórico que implicaría cambios en los ámbitos económico, industrial, administrativo y educativo del país. De acuerdo con los diagnósticos y recomendaciones de las comisiones y misiones organizadas por el Gobierno Nacional —en ocasiones financiadas por gobiernos extranjeros— se reclamaba un cambio sustancial en el “sistema” educativo colombiano.

Constitución Política

La pretendida reforma de 1971 se daría en el marco de la Constitución Política promulgada en 1886 y sus sucesivas reformas, específicamente en la de 1968, que tuvo lugar bajo el gobierno del presidente Carlos Lleras Restrepo, perteneciente al partido Liberal, y Misael Pastrana Borrero, conservador, quien en su calidad de Ministro de Gobierno (1966-1968) defendió la reforma constitucional de 1968. Según el presidente Lleras, la reforma buscaría armonizar la organización del Estado, de modo que se ajustara a las necesidades de “modernización” que reclamaban los distintos grupos económicos y organismos estatales como el Departamento Nacional de Planeación.

Los artículos 39, 41 y 120 de la Constitución Política hacen referencia a la educación:

Artículo 39. Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley puede exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones. Las autoridades inspeccionarán las profesiones y oficios en lo relativo a la moralidad seguridad y salubridad públicas.

Artículo 41. Se garantiza la libertad de enseñanza. El Estado tendrá, sin embargo, la suprema inspección y vigilancia de los institutos docentes, públicos y privados en orden de procurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física

de los educandos. La enseñanza primaria será gratuita en las escuelas del Estado, y obligatoria en el grado que señale la Ley. A partir del primero de enero de 1958, el Gobierno Nacional invertirá no menos del 10% de su presupuesto general de gastos en la educación pública.

Artículo 120. En las atribuciones del presidente de la República como jefe del Estado y suprema autoridad administrativa se establece: (...) 12. reglamentar y dirigir e inspeccionar la instrucción pública.

En la reforma de 1968, el artículo 120 fue modificado estableciendo que son agentes directos del presidente de la República, de su nombramiento y remoción, los ministros, los jefes de los departamentos administrativos y *los gerentes de los establecimientos públicos nacionales*. Por consiguiente, al considerar las universidades como establecimientos públicos, los rectores serían los agentes directos del presidente de la República; por tanto, su designación tendría el carácter de libre nombramiento y remoción. Para Lucio y Serrano, (1992) la reforma constitucional, significó una “reunificación en manos del Ejecutivo: todos los institutos son dirigidos por agentes del Gobierno” (p. 73); es decir, todas las juntas directivas y gerentes son nombrados directamente por el Ejecutivo.

Desde la perspectiva de Bourdieu, lo anterior constituiría la denominada violencia simbólica del Estado, expresada en que mediante la ley se erradicaría una condición fundamental para la universidad, la *autonomía* para elegir al rector. Este aspecto sería motivo de innumerables luchas simbólicas en diferentes encuentros entre quienes insistían en nombrar en estos cargos personas de la entera confianza del Ejecutivo y quienes pertenecían a la universidad —rectores, profesores y estudiantes— dado que veían violentada la autonomía de sus instituciones a través de la imposición de una norma; por ello, solo mediante un cambio constitucional sería posible modificar tal determinación.

Otro aspecto importante de la reforma constitucional fue devolverle al Estado la inspección y vigilancia de la educación superior, función que hasta el momento estaba en

manos de entes de carácter particular como la alianza Fondo Universitario Nacional - Asociación Colombiana de Universidades (FUN-ASCUN).

Marco normativo

El contexto normativo de la época, en tanto estructura objetiva que orienta o coacciona las prácticas, buscaba instaurar un orden en la desorganización existente y satisfacer los intereses tanto del sector privado como del oficial; de acuerdo con Lucio y Serrano (1992),

la legislación producida en la década de los años sesenta debe entenderse dentro de un contexto reformista, pues más que una propuesta única de reforma universitaria es un intento de modernización inducido por la Asociación Colombiana de Universidades, ASCUN, como representante oficial más no estatal (p. 61).

Dado que en el periodo señalado se produjo una extensa cantidad de normas, en este apartado solo se mencionarán aquellas que se considera tienen mayor incidencia para el análisis.

1. Decreto 3686 de 1954. Crea el FUN. Firmado por el presidente Gustavo Rojas Pinilla.
2. Decreto legislativo 277 de 1958. Establece el régimen jurídico de las universidades oficiales y departamentales o seccionales, define su naturaleza jurídica, sus organismos de gobierno y aspectos financieros y administrativos. En el artículo cuarto, establece la composición del consejo superior, máxima instancia de gobierno de las universidades, aunque no determinó el número de participantes ni los mecanismos de elección. Este decreto no se podría modificar por medio de la reglamentación, lo cual implicó una ley de la República. Expedido por la Junta Militar de Gobierno de la República de Colombia.
3. Ley 65 de 1963. Establece un nuevo estatuto orgánico para la Universidad Nacional de Colombia. Según Lucio y Serrano (1992), esta es la única Ley de la época que da

un significado a la autonomía universitaria. Firmado por el presidente Guillermo León Valencia.

4. Decreto 1297 de 1964. Norma con la cual, por vez primera, se intentaría crear un sistema de educación superior; el decreto especificó las universidades estatales y privadas y otras instituciones de educación superior que no tendrían el rango de universidad; fijó la estructura de grados y títulos, dispuso que el Gobierno Nacional sería el responsable de la reglamentación, dirección e inspección de las universidades, con la asesoría del FUN y la refrendación del MEN. Según Molina (2012), este “decreto reflejó, en gran medida, la presión que el sector privado ejercía sobre la educación superior desde la percepción empresarial” (p. 241). Firmado por el presidente Guillermo León Valencia.
5. Decreto 3157 de 1968. Organiza el sector educativo de la Nación; en el artículo 1 fijaría su conformación, entre los que se cuentan los establecimientos públicos y las universidades nacionales. Firmado por el presidente Carlos Lleras Restrepo.
6. Decreto 3156 de 1968. Crea el ICFES. Firmado por el presidente Carlos Lleras Restrepo.

Algunas de estas normas lograrían ejercer efectos sobre los agentes intervinientes en la formulación de propuestas y algunos aspectos consagrados en ellas permanecerían.

Agentes

En la década de los años cincuenta y sesenta, el Estado crearía una serie de organismos, a saber: FUN (1954), SENA (1957), ICFES (1968), Fondo Colombiano de Investigaciones científicas Francisco José de Caldas —Colciencias— (1968), ICETEX (1950) e Instituto

Colombiano de Construcciones Escolares —ICCE— (1969). Estas entidades, con sus diversos intereses, harían difícil la labor de crear un verdadero sistema de educación nacional.

En este período, el espacio de discusión se tornaría bastante agitado y rico en propuestas para realizar modificaciones, y se darían luchas entre los diferentes agentes que representaban intereses opuestos; por un lado, se encuentran los entes del Estado representados por el ICFES, el FUN, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), y los particulares como la ASCUN, que alcanzarían una gran presencia e influencia en las decisiones sobre educación superior; y, por otro, los consejos universitarios de algunas universidades, los estudiantes y, finalmente, los asesores extranjeros.

A continuación se describe el origen y composición de los agentes más destacados según su aporte a las propuestas del estatuto de la educación superior.

Fondo Universitario Nacional —FUN (1954)

El Fondo Universitario Nacional —FUN—, creado a partir del Decreto 3686 de 1954, tendría tres fines fundamentales: coordinar los esfuerzos de las diversas universidades e institutos universitarios del país, con el fin de elevar el nivel de la enseñanza superior; contratar, con destino a las universidades oficiales que lo soliciten, profesores, investigadores, técnicos y artistas para atender las necesidades de progreso del país, y organizar cursos para postgraduados en las universidades e institutos universitarios. El gerente de este organismo sería nombrado por el presidente de la República.

Asociación Colombiana de Universidades —ASCUN (1957)

La crisis generada por la intervención del régimen militar en los asuntos de la universidad, llevaría a algunas universidades tanto públicas como privadas a unirse. En la

primera conferencia de rectores universitarios en Medellín, el Rector de la Universidad de América, Jaime Posada, presentaría el proyecto de creación de la Asociación Colombiana de Universidades; en el discurso de conmemoración de los cuarenta años de fundada dicha Asociación, el Dr. Posada rememoraría los hechos que contribuyeron a su creación:

La adversidad inicial, el dolor por los actos de fuerza, la amenaza para la autónoma supervivencia de los claustros, la pretensión de mantener un autoritarismo contrario a la inteligencia libre y el amanecer de nuevas esperanzas acentuaron la amistad y cooperación de los rectores del Externado de Colombia, del Colegio Mayor del Rosario, de la Pontificia Universidad Javeriana y de la Universidad de América (Posada, 1997).

Es así como los rectores de estas cuatro universidades con reconocimiento (capital simbólico) de los demás rectores, tuvieron la oportunidad de liderar la creación de ASCUN.

En la carta constitutiva de ASCUN, aprobada en Medellín el 12 de octubre de 1957, manifiestan como interés fundamental de su acción:

La autonomía universitaria, la libertad de enseñanza e investigación científica y cultural. El alto nivel académico e idoneidad de los estudios. La conciencia de responsabilidad patriótica y del orden institucional colombiano. La vinculación de la Universidad al análisis de los problemas nacionales y seccionales y al estudio de sus soluciones dentro de la órbita universitaria. Los programas de asociación de esfuerzos académicos, docentes y científicos. La solidaridad, en fin, ética, docente y administrativa (Posada, 1997).

Este documento fue firmado por rectores de diez universidades estatales y doce privadas; para pertenecer a la Asociación sería condición ocupar la posición de rectores de las universidades, personas con el suficiente capital simbólico, expresado en los conocimientos sobre el tema universitario, lo cual les daría una posición privilegiada en el campo de la educación superior.

Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior - ICFES (1968)

El Decreto 3156 de 1968 crea el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior —ICFES—, dispone que la junta directiva estaría compuesta por ocho miembros, dos son nombrados directamente por el ministro de educación, dos por el presidente de la República, y cuatro rectores de universidades reconocidas por ASCUN. Este decreto pretendería reorganizar el FUN, asignándole al nuevo organismo funciones que antes se delegaban en ASCUN. Esta disposición normativa generaría tensiones reflejadas a lo largo de las discusiones del proyecto de estatuto; en la reforma constitucional de 1968, al ICFES se le otorgarían poderes que, de acuerdo con Germán Rama (1970),

(...) le permitían orientar el desarrollo de la educación superior; pero simultáneamente estableció poderes superpuestos y conflictivos entre la asamblea de rectores, la dirección y la junta directiva, anulando en parte, el efecto buscado de crear un centro de decisiones en materia universitaria (p. 51).

Sin embargo, para la época,

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 afianzado con objetivos mercantiles y credencialistas en lo referente a la concepción de la educación superior (Jiménez y Figueroa, 1997).

Organizaciones extranjeras y su relación con organismos gubernamentales

Algunos eventos externos al país que lograron influenciar el campo de la educación superior serían la Conferencia de la Asociación Internacional de Universidades, celebrada en Tokio en 1965, en la que participaron algunos rectores de las universidades colombianas; las manifestaciones estudiantiles de 1968 en Francia, del llamado “mayo de 1968”, que

difundieron su acción en algunos países de América Latina, —aunque no tan fuertemente en Colombia—, y avivaron los reclamos de los jóvenes y docentes por reformas a la educación superior.

Igualmente, se desarrollarían algunas misiones como la Currie (1950), Cepal (1954), Lebret (1956) y Cepal (1958), las cuales derivaron en recomendaciones especialmente dirigidas al campo económico pero que por su naturaleza involucrarían el campo de la educación en la medida en que advertirían que es el camino más conveniente para lograr avances económicos y superar las circunstancias del fenómeno de la desigualdad social.

En la década de los años cincuenta, la misión de la Cepal recomendó que el panamericanismo debía ser algo más que una forma jurídica. En septiembre de 1960, la OEA convoca a una reunión en Bogotá para estudiar la formulación de medidas de cooperación económica continental en la que se recomienda que los planes de desarrollo sean complementados con medidas para hacer frente a las necesidades sociales y se crea el Programa Interamericano de Desarrollo Social. Este último tendría el propósito de que los países tomaran medidas que contribuyeran a mejorar las condiciones de vida de la población. Estados Unidos toma la decisión de establecer el Fondo Especial Interamericano de Desarrollo (FID), el cual fue creado en mayo de 1961, y aportaría USD\$500 millones con los cuales se deberían financiar los programas de reforma agraria, acueducto, vivienda, educación y adiestramiento avanzado en ramas relacionadas directamente con el desarrollo social.

En agosto de 1961, se llevó a cabo la reunión de Punta del Este en la que el país dominante, a través de sus representantes, recomendó una serie de políticas públicas que fueron reconocidas y aceptadas por los países dominados mediante la firma de la llamada “Declaración a los pueblos de América”

(...) documento histórico del establecimiento de la Alianza para el Progreso, que fue ratificado por los representantes de las repúblicas del continente americano, en la reunión de Punta del Este, Uruguay, en Agosto de 1961. (...) Los representantes de las repúblicas americanas acuerdan entre sí constituir la Alianza para el Progreso en un vasto esfuerzo para procurar una vida mejor a todos los habitantes del continente (Alianza para el Progreso, 1961).

Tal declaración constituiría la Alianza para el Progreso, a través de la cual los países firmantes se comprometerían a acelerar el desarrollo económico y social, a fin de conseguir un aumento sustancial y sostenido del ingreso por habitante, que pretendería acercar en el menor tiempo posible el nivel de vida de los países latinoamericanos al de los países industrializados.

Según Pacheco Arrieta (2002),

para este período la dependencia colombiana, tanto en términos de orientación política como de financiación, era innegable. Agencias como el BID, fundaciones FORD, Kellog y Rockefeller, y el Fondo Especial de las Naciones Unidas y la UNESCO, aportaban préstamos y donaciones, grandes sumas de dinero que en su mayoría se destinaban a la educación superior, mientras que universidades estadounidenses brindaban asesoría técnica (p. 31).

Plan Atcon

En 1961 el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), el Banco Mundial (BM) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), patrocinaron el diseño de una reforma en la educación superior para estandarizar y modernizar la formación profesional en América Latina y asegurar las competencias laborales requeridas por las multinacionales. Este plan se conoce con el nombre de Plan Atcon, plan norteamericano de política económica y educativa para América Latina y Honduras (Ocampo, s.f.). Rudolph Atcon¹ escribió un

¹ **Rudolph P. Atcon** (15 de marzo de 1995). Graduado del Amherst College en 1949, asesor de UNESCO; durante la década de 1950, 1960 y 1970 fue el encargado de planear la reforma de algunas Universidades en Latinoamérica, entre las cuales se encuentran la Universidad de Concepción en Chile y varias en Brasil https://es.wikipedia.org/wiki/Rudolph_P._Atcon.

informe que tituló “La universidad latinoamericana. Clave para un enfoque conjunto del desarrollo coordinado social, económico y educativo en América Latina”. De acuerdo con Atcon (1963),

América Latina necesita en grandes cantidades hombres especializados, hombres con iniciativa, con imaginación y con conocimientos técnicos, dentro de los más diversos campos del conocimiento y del esfuerzo humano; y los necesita más urgentemente que las máquinas, los préstamos sin integrar o la planeación teórica en abstracto (p. 20).

Es decir, “América Latina tiene la necesidad imperativa de una reforma universitaria que le permita reorganizarse y reformarse sobre la base de eficacia y servicio colectivo” (p. 21). El informe Atcon contiene recomendaciones en los aspectos financiero, social, pedagógico y administrativo para la universidad, entre las que se encuentran: 1.) Independencia financiera de la universidad sin ninguna condición; obtención de un porcentaje anual del presupuesto del gobierno; ninguna fiscalización del Estado; para consolidar la autonomía, afirma, “el mejor sistema legal para lograr más libertad consiste aquí en transformar la universidad estatal en una fundación privada” (Atcon, 1963); 2.) Reducir la inversión del presupuesto en salarios, equipos, investigación, mantenimiento y construcción; los estudiantes deberán asumir el pago de por lo menos el 50% de sus estudios y la universidad estatal el otro 50%, lo que garantizaría estabilidad financiera; 3.) Organización administrativa por departamentos, al estilo norteamericano, entre otras recomendaciones.

ASCUN-FUN, la Universidad de California y Plan Básico

Entre 1962 y 1963 se realizaría una serie de reuniones por parte de representantes del gobierno nacional y los rectores de algunas universidades estatales y privadas, con la intención

de deliberar acerca de lo que era y debería ser la universidad. Como resultado de esta iniciativa gubernamental, en 1964, con asesoría de la universidad de California, se expide el documento “Plan indicativo”. Posteriormente, ASCUN-FUN, con Gabriel Betancourt Mejía como ministro de educación (1966-1968)² y con asistencia técnica de la Misión de la Universidad de California, financiada por el BID, formularían una serie de recomendaciones que fueron definidas en el llamado “Plan básico de educación superior”. En el prólogo del documento, Augusto Franco Arbeláez³ expresa:

(...) este estudio versa sobre: la historia, el desarrollo, los objetivos y orientación de las instituciones de educación superior, el personal docente y administrativo, los

² **Gabriel Betancourt Mejía** fue un agente importante en la creación de políticas de planeación para el país, especialmente para la educación; sus numerosos cargos demuestran su capital simbólico. Representó al país en las Naciones Unidas, en el Consejo Económico y Social, en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y en la Unesco. Fue secretario de la Comisión Económica de la Conferencia Panamericana en Bogotá (1948), secretario de Asuntos Técnicos y Económicos del presidente Mariano Ospina Pérez, quien creó el 3 de agosto de 1950 el ICETEX; director fundador del ICETEX en 1952. Se desempeñó como Ministro de Educación durante el gobierno del presidente Gustavo Rojas Pinilla y creó el planeamiento integral de la educación, el cual inició un movimiento extendido primero en América Latina, a través de la Organización de Estados Americanos (OEA), y luego en el mundo, por intermedio de la Unesco. Siendo Ministro de Educación de Colombia, fue Betancourt quien propuso en la Tercera Conferencia Americana de Ministros de Educación (Lima, 1956) el concepto del planeamiento integral de la educación, que pronto se divulgaría por toda América Latina y otros continentes. A él le correspondió elaborar para Colombia el primer “Plan de desarrollo integral de la educación”, que fue también fuente de inspiración para muchos otros países. Nombrado subdirector general de la Unesco, logró que el concepto del planeamiento integral fuera promovido por esta agencia y convenció a su director general, Dr. René Maheu, para que se creara el Instituto Internacional para el Planeamiento de la Educación (IIPPE), que funciona en París, bajo los auspicios de la Unesco. Se interesó en buscar una financiación estable y suficiente para el sector educativo; por ello, su interés en la creación del Banco Educativo Colombiano, de la Escuela Superior de Administración Pública, del Departamento Administrativo del Servicio Civil, y del Instituto de Educación Rural de Pamplona, todos en 1956. Gabriel Betancourt fue presidente de la Comisión Especial para el Planeamiento y el Desarrollo de la Educación, la Ciencia y la Cultura de la Alianza para el Progreso; director del Fondo Universitario Nacional; subdirector General de la Unesco en París. En 1966 fue nombrado nuevamente Ministro de Educación por el presidente Carlos Lleras Restrepo, hasta septiembre de 1968. Realizó el Plan de Emergencia Educativa de 1967; la creación de los Institutos de Educación Media Diversificada (INEMS) y Técnicos Agrícolas (ITAS); del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación (ICFES); de Colciencias, Colcultura, Coldeportes, ICOLPE, de Construcciones Escolares y Fondos Educativos Regionales, de acuerdo con los lineamientos del presidente Lleras Restrepo. De 1968 a junio de 1974 fue embajador ante la Unesco. Organizó y fue presidente del Grupo Latinoamericano y del Grupo de los 77. Tomado de <http://www.mcnbiografias.com/app-bio/do/show?key=betancur-mejia-gabriel>.

³ **Augusto Franco Arbeláez** fue especialista en Planeación Educativa, CEPAL; PhD en Administración y Planeación Educativa University of California, Alta Gerencia en Finanzas de la Universidad de los Andes, Jefe de Planeación de las Universidades, Director de la oficina de Planeamiento del MEN, Director de ICETEX, Director de ASCUN y uno de los principales gestores del Plan Básico. Tomado de http://www.pedagogica.edu.co/Normatividad/cs_acta_014_2005.pdf.

aspectos estudiantiles, planes de estudio y enseñanza, la organización administrativa e institucional, los aspectos financieros y todo el sistema educativo vigente han sido motivo de estudio metódico. (...) Reflejan ellos las tendencias, los logros y problemas de la educación superior colombiana en un determinado momento de su historia y se aventuran también en la proporción de políticas y nuevos derroteros. (...) Se ha calificado con el nombre de Plan Básico porque pretende como finalidad primordial proponer a las autoridades competentes y a los gestores de la educación superior una serie de medidas fundamentales para lograr un avance significativo en la prestación de este servicio [,] (...) avance que puede traducirse en una mejor educación universitaria para un mayor número de colombianos (Asociación Colombiana de Universidades y Fondo Universitario Nacional, 1968; p. 6).

En el diagnóstico del Plan Básico se advertiría cómo la gran proliferación de instituciones de educación superior —sesenta y nueve, con ciento veinticinco especialidades diferentes—, habría redundado en una baja calidad de la educación; se identificaría que el costo de la educación superior es bastante alto y que varios factores contribuyen a ello: la falta de un estudio serio de proyección de costos, el excesivo coste de la administración de las universidades, la imprevisión en el flujo de fondos para una institución en particular; adicionalmente, el desequilibrio en el número de estudiantes —algunos programas tienen más de quinientos estudiantes y otros muchos menos— que genera inestabilidad en la financiación de la educación pública superior; otro aspecto se expresaría en la rigidez de la estructura de las especialidades, en la alta deserción de los estudiantes, el prolongado período de “producción” —es decir, el tiempo en años requerido para producir un egresado en las diferentes especialidades—; en los programas que no obedecen a estudios sobre las necesidades del país —lo cual refleja falta de planeamiento educativo de acuerdo con los requerimientos de mano de obra y genera una sobre oferta en carreras en las cuales hay pocos puestos de trabajo—; la

necesidad de más educación técnica que humanista; la creación de colegios regionales que diseñen programas menos extensos (dos años máximo) que se conviertan en puentes entre la educación secundaria y la educación universitaria; de otra parte, se requieren instituciones de excelencia y un mayor “entrenamiento” en investigación (Asociación Colombiana de Universidades y Fondo Universitario Nacional, 1968).

De acuerdo con los principios de visión y división que tienen los agentes encargados de realizar los diagnósticos, se identifican los problemas considerados de mayor relevancia; así mismo, de acuerdo con su percepción se determinan las recomendaciones de políticas en lo referente a la educación superior, en el plan básico se presentarían las siguientes:

- 1) La creación de un sistema público de educación superior en el cual participen por igual las instituciones privadas y oficiales; como un programa del Estado, esta organización pública tendría como fin la prestación del servicio educativo;
- 2) Se constituirían dos tipos de instituciones de educación superior: auténticas universidades y auténticos institutos universitarios, ambos igualmente importantes y necesarios; se establecerían grados, títulos y los diplomas que expedirían las instituciones de educación superior, respetando la libertad de enseñanza;
- 3) Se fijarían normas y procedimientos para la fundación y desarrollo de nuevas instituciones que quieran hacer parte del sistema público de educación superior, bien sea de origen oficial o privado;
- 4) Se crearía un órgano de gobierno y coordinación del sistema; se dispondría de normas mínimas para la acreditación y aprobación de las instituciones universitarias como una forma de mantener y elevar la calidad;

- 5) Se establecería un Servicio Nacional de Pruebas para los candidatos a la educación superior, bien sea de origen oficial o privado⁴;
- 6) Se precisaría el contenido de la autonomía universitaria;
- 7) Se proporcionarían mecanismos para la financiación del sistema de educación superior; se establecerían medidas que permitan a cualquier estudiante capacitado recibir educación superior en la institución de su preferencia sin obstáculos por causas de su condición económica;
- 8) Se definiría el crédito académico como unidad de medida del progreso académico del estudiante de tal manera que le permita el traslado de un programa de estudios a otro o de una institución a otra, y realizar sus estudios en mayor o menor tiempo de acuerdo con sus circunstancias personales; se expresa que “Los institutos universitarios deberían ofrecer mayores oportunidades en carreras universitarias de corta duración tan indispensables en el desarrollo económico de Colombia” (Asociación Colombiana de Universidades y Fondo Universitario Nacional, 1968).

⁴ En 1966, la Asociación Colombiana de Universidades y el Fondo Universitario firman un acuerdo mediante el cual se crea el Servicio de Admisión Universitaria y Orientación Profesional, dentro de cuyos objetivos fundamentales se incluyó la preparación, administración y evaluación de instrumentos en los que los resultados sirvieran a las universidades para los procesos de selección de sus estudiantes. Este fue el paso inicial para que tomara vida el examen de estado para el ingreso a la educación superior. Desde la fecha de la firma del acuerdo y hasta 1968, el Servicio de Admisión Universitaria y Orientación Profesional implementó pruebas de selección y clasificación en diversas universidades del país. Estas pruebas se realizaban por demanda y eran presentadas en las sedes de las universidades solicitantes. A partir de 1968, con la creación del ICFES, una de sus dependencias, el Servicio Nacional de Pruebas (SNP), realiza los primeros exámenes nacionales. El SNP surgió a partir de la reestructuración realizada al Servicio de Admisión Universitaria y Orientación Profesional. En este primer examen se evaluó aptitud matemática, aptitud verbal, razonamiento abstracto, relaciones espaciales, ciencias sociales y filosofía, química, física, biología e inglés. Luego en 1980 se reglamentan los exámenes de estado para ingreso a la educación superior. Tomado de www.colombiaaprende.gov.co

Los profesores de la Universidad Nacional de Colombia

El rector José Félix Patiño, en 1965, a propósito de la reforma universitaria, expresaría que

(...) no existe una conciencia nacional de respaldo y apoyo para con la Universidad. No se le otorgan los medios para su resurgimiento; los que fueron sus directivos, pretenden hacerla regresar a la organización y las funciones del pasado, en tanto que las generaciones presentes carecen de la decisión y el valor para dedicarse a ella por entero y convertirse en el gran motor interno que le imprima el dinamismo que urgentemente reclama (Patiño, 1966).

La intervención del rector da a conocer las tensiones que existirían al interior de la universidad entre la ortodoxia representada en los antiguos directivos y la heterodoxia representada en los nuevos.

Los profesores de la Universidad Nacional de Colombia elaboran un documento discutido en octubre de 1968, en el que presentan “un análisis crítico a las propuestas del plan básico”, que tensionan las posiciones de las universidades representadas en ASCUN. En dicho documento, se encontrarían los siguientes aspectos:

- 1) La definición de educación superior es formal y tautológica, entendida como la que se “practica al más alto nivel”.
- 2) Las premisas en las que se fundamenta el plan básico desconocen la naturaleza de la educación, evaden la significación del proceso educativo y se reducen a enunciados mecánicos e intrascendentes.
- 3) Los objetivos son vagos y demasiado generales.
- 4) Se enuncian los valores democráticos y cristianos como rectores de la universidad.
- 5) La educación medida con el criterio de índice de productividad y rendimiento, es la aplicación de una categoría económica del proceso educativo.

- 6) El plan básico tal y como está planteado no se puede definir como un plan; en su redacción se diseña como un estatuto.
- 7) La organización por universidades e institutos universitarios es simplista, no obedece a la realidad del país, además pretende traer una organización ajena a él, como son los *Colleges* de Estados Unidos, no diferencia entre la función de estos institutos y el SENA.
- 8) En cuanto a la acreditación, señalan que el Fondo Universitario Nacional pretende controlar la educación universitaria nacional, convirtiéndose en un instrumento de control, como órgano de gobierno y coordinación.
- 9) El plan plantea una jerarquía que acaba con el autogobierno asociado de los rectores de todas las universidades.
- 10) Se considera violatorio de la autonomía la posibilidad de establecer leyes, planes únicos para entidades públicas y privadas.
- 11) El plan básico pretende fijar pénsumes uniformes, igual que en la educación media.
- 12) La acreditación da a entender una variación de inspección y vigilancia, el sistema de acreditación lesiona seriamente principios universitarios: es obligatorio, es único, quita todo poder de elección, es extrauniversitario y vulnera la autonomía.
- 13) Frente a la autonomía se plantea el hecho de sugerir “participar en la definición de programas académicos” “previas las aprobaciones legales correspondientes” se contraponen a una de las grandes conquistas autonómicas. La universidad debe decidir sobre los campos y programas, su funcionamiento interno, sus relaciones con otras universidades, sus programas de investigación; el Plan, además, se opone a que haya investigación por fuera de él (Universidad Nacional de Colombia, 1969).

Los trece puntos planteados por los profesores de la Universidad Nacional de Colombia —una de las universidades más prestigiosas del país—, reflejan la visión de la educación superior de los profanos que no participaron en las deliberaciones del proyecto presentado al Congreso de la República, y en las cuales se fijaron posiciones diferentes a las planteadas por los rectores a través de ASCUN; sin embargo, fueron enviadas a dicha corporación.

Los estudiantes

La década de los años sesenta se caracteriza por la fuerte confrontación de los estudiantes con las autoridades tanto de la universidad como con las fuerzas del Estado. Las condiciones políticas internas del país, así como la influencia de los cambios políticos en otros países como Cuba, aunadas a las recomendaciones de Rudolph Atcon sobre las transformaciones que necesitaban las universidades latinoamericanas junto con las del plan básico de la educación superior y la expansión de la población estudiantil sin un aumento presupuestal, llevó a las universidades públicas a un proceso de incremento del déficit fiscal. Sumado a esto, se tiene la imposición de rectores con los que no estaban de acuerdo los estudiantes ni los docentes. Durante esta época se produce la incursión de los movimientos políticos de izquierda en la universidad y surge el Ejército de Liberación Nacional con la participación del sacerdote Camilo Torres. De acuerdo con algunos autores, esta situación desviaría las demandas de los estudiantes sobre la universidad por exigencias que saldrían de la esfera universitaria; un ejemplo de ellas se encuentra en una de sus declaraciones, en la que expresarían:

(...) contribuir a la mayor radicalización de las filas del movimiento estudiantil, lograda mediante la vinculación del movimiento a objetivos que rebasan el puro marco de la problemática educativa... llevando el movimiento estudiantil en el marco de la lucha de clases, específicamente en relación a las luchas campesinas y sindicales.

Según Acevedo y Samacá (2013),

(...) los desacuerdos de los estudiantes, se explican en gran medida por la importancia atribuida a la teoría y a la línea política, además de la confrontación de intereses por tener mayor poder y protagonismo en el interior de cada universidad y, por supuesto, a nivel nacional (p. 53).

Estas situaciones originaron álgidas protestas por parte de los estudiantes, las cuales, fueron contrarrestadas de forma violenta por las fuerzas del Estado.

En este escenario, el presidente de la República, en uso de las facultades que le otorga la ley —como muestra de la violencia simbólica del Estado como su mayor poseedor— decreta el Estado de Sitio, lo que le permitió dictar una serie de normas que implicaban el receso en las actividades académicas de universidades como la de Antioquia, la Nacional y la Industrial de Santander.

Los estudiantes redactaron en 1971 el documento titulado el “Programa Mínimo”, aprobado por estudiantes de veintisiete universidades, que contiene las siguientes demandas:

1. Abolición de los Consejos Superiores Universitarios, en los cuales tenían representación los gremios y el clero, y sustitución por un organismo conformado por tres estudiantes, tres profesores, el rector —sin voto— y un representante del MEN; conformación de una comisión (tres estudiantes, tres profesores y un representante del MEN) para estudiar un proyecto de ley orgánica de las universidades; establecimiento de un sistema democrático para la elección de autoridades universitarias en los establecimientos públicos y privados; y reglamentación nacional y democrática de la estructura de poder en las universidades privadas y públicas.
2. Sobre el presupuesto, el cumplimiento de la asignación del mínimo de quince por ciento del presupuesto total de educación para la Universidad Nacional. Además, control oficial para las universidades privadas, congelación de matrículas y

suspensión de las cláusulas lesivas a la nación colombiana contenidas en los contratos de las universidades con agencias internacionales.

3. Conformación inmediata de una comisión (tres estudiantes, tres maestros y un representante del MEN) que debía estudiar el carácter rector de la Universidad Nacional de Colombia en la educación superior, liquidación del ICFES. Financiación estatal y adecuada de la educación superior; investigación científica financiada exclusivamente por la nación y planificada por investigadores nacionales; revisión de todos los contratos celebrados con entidades extranjeras. El informe debería ser aprobado previamente por un Encuentro Nacional Universitario y puesto en marcha por el gobierno.
4. Retiro definitivo del rector de la Universidad del Valle y ruptura con la FES.
5. Legalización del derecho a crear organizaciones gremiales en cualquier tipo de establecimiento educativo.
6. Reapertura de la Facultad de Sociología de la Universidad Javeriana (Asociación Colombiana de Universidades, 1971).

Según el ministro de educación de entonces, Luis Carlos Galán, la crisis universitaria no era un fenómeno nuevo, solo que la de ese año (1971) reflejaba la acumulación de los problemas del marco social y político de Colombia, que para la época serían bastante complejas, tanto por su beligerancia como por su capacidad para impedir las labores (Ministerio de Educación Nacional, 1971).

El movimiento estudiantil lograría un protagonismo sin precedentes en la historia del país y, como lo expresa Bourdieu (1984), “todos los movimientos de contestación del orden simbólico son importantes por el hecho de cuestionar lo que parece evidente, lo que está fuera

de discusión, indiscutiblemente desbaratan las evidencias.” (p. 12). Sin embargo, las divisiones al interior del movimiento, la inclusión de propuestas imposibles de llevar a cabo desde el espacio universitario y la represión con la que fue contenida la protesta estudiantil, no hicieron posible que las propuestas de los estudiantes fueran tenidas en cuenta en los textos definitivos de las propuestas de la reforma universitaria.

Diseño de políticas (educación superior): cambio de escenario

El Primer Congreso Nacional de Universidades tuvo lugar en 1958, en la ciudad de Bogotá, al que asistirían los rectores de las universidades con mayor reconocimiento en el país; Según Molina Rodríguez (2012),

sirvió como espacio para configurar los anteproyectos legislativos que le permitirían a la naciente agremiación convertirse en el epicentro de las políticas que en materia de educación universitaria se habrían de formular en el país durante la siguiente década: Alonso Carvajal Peralta, ministro de educación, recibió las propuestas emanadas del Congreso y al mes siguiente la Junta Militar, que había sucedido a Rojas Pinilla en el poder, las convirtió en decretos-ley. Tales normas legislaron acerca de la fusión de esfuerzos administrativos y académicos entre ASCUN y el FUN, el régimen de inspección y vigilancia en la Universidad colombiana y el régimen jurídico de las universidades oficiales departamentales.

ASCUN surgió con el suficiente poder como para lograr desempeñar una función que solo le era encomendada al presidente de la República, como es la vigilancia de la educación. Estas dos entidades, FUN-ASCUN, funcionaron como una; en palabras del Dr. Posada

El Fondo (antecedente del actual ICFES) funcionaba como un verdadero ministerio de universidades. Orientado por el Consejo Nacional de Rectores, además de sus objetivos de promoción y de fomento, de orientación profesional, de bienestar, de estadística, de relaciones con los estudiantes, prestaba su cooperación técnica para la inspección y vigilancia presidenciales. Era la universidad autorregulándose con estricto rigor, sin complacencias por nadie. El director de la Asociación era también el director del Fondo. Imperaba una simbiosis constructiva (1997).

En la consolidación del espacio de la educación superior, con la creación del FUN y ASCUN entre 1958 y 1968, se abre un escenario de discusión, coordinación y control de políticas en educación superior, y se les delegarían funciones que debería cumplir el Estado, tales como la inspección y vigilancia de la educación superior. FUN-ASCUN se conformaría por destacados rectores pertenecientes al sector privado; de allí, que algunas de sus posiciones conservarían disposiciones ajustadas a intereses particulares. Como lo expresa Lucio y Serrano (1992),

pareciera que el sistema universitario encontró, por fin, su autonomía: el organismo de control y vigilancia es administrado por las universidades mismas; el gremio de universidades nombra a su director y decide sobre la distribución de sus recursos, por medio de un mecanismo de participación donde están representadas tanto la universidad estatal como la privada (p. 54).

En el transcurso de la acción de este organismo, la relación de fuerzas entre los grupos de poder varió, por cuanto el constante cambio en los rectores de la universidades estatales obligaría a este sector a perder liderazgo en la Asociación y, por el contrario, el sector privado ganaría más terreno al tener mayor continuidad y políticas más claras frente al quehacer de la universidad. Así mismo, entre el sector privado también se enfrentan varios grupos con un capital simbólico importante; aquellos que tienen claros intereses religiosos que ocupan un lugar importante en la Asociación, los grupos empresariales que hacen parte de los consejos universitarios, pero también los asesores extranjeros que tienen el interés de llevar a cabo una serie de medidas que permitirían la denominada modernización del país; de la implementación de sus recomendaciones dependerían los auxilios para la universidad.

En el seminario “La educación superior en un plan nacional educativo para Colombia” (1971) organizado por ASCUN, se presentarían propuestas para construir el nuevo estatuto de la educación superior, algunas de ellas coincidirían con las recomendaciones del plan básico, entre las que se encuentran:

- 1.) Generar condiciones nuevas para la *creación y funcionamiento* de la educación superior, puesto que las autoridades han sido débiles cuando se trata de tomar decisiones y de lograr una acción efectiva.
- 2.) Definir los requisitos mínimos indispensables para la *acreditación y funcionamiento* de las diversas entidades de educación superior y cada uno de sus programas. Todas las instituciones deben ajustarse a las nuevas disposiciones y estar sujetas a inspección y vigilancia.
- 3.) Establecer mecanismos para la selección del personal directivo con condiciones de experiencia, preparación y aptitudes personales indispensables para desempeñar cargos con eficiencia y dedicación necesarias. Los profesores deben ser bien remunerados para que cumplan con su labor docente y de investigación. Debe haber disposición económica para las funciones administrativas.
- 4.) Lograr una efectiva regionalización de la educación superior que propicie una mayor descentralización educativa; creación de una matrícula diferida que los profesionales pagarían a la institución donde hubieran hecho sus estudios.
- 5.) La educación superior debe evaluar su quehacer y enfrentar las acciones de mejoramiento.
- 6.) FUN-ASCUN debe convertirse en un colaborador en la *inspección y vigilancia* de la educación superior, además regular la distribución de dinero que se hace a las universidades oficiales.
- 7.) El sistema de la educación superior debe estar en capacidad de ampliarse y diversificar la oferta: una exclusivamente con la finalidad de formarse profesionalmente en tiempo

corto (tres años), otra para formar estudiantes más capacitados en carreras universitarias de cuatro, cinco o más años, y otra para títulos de magíster o doctor.

- 8.) Crear colegios mayores y universidades, la función de los primeros sería formar profesionales en niveles intermedios; estarían ubicadas en las regiones y la transferencia a universidades a quienes demuestren capacidades superiores. Por su parte, las universidades ofrecerían educación general y profesional de cuatro o más años en varias áreas, deberían contar con un número mínimo de estudiantes que facilitara su operación; una de sus principales funciones sería la de formar profesorado para todos los niveles.
- 9.) La coordinación armoniosa entre todos los niveles de la educación; para ello, debería haber un solo organismo de planeación de la educación superior independiente del MEN.
- 10.) Plantean como *objetivos* de la educación superior colombiana:
 - a. La democratización integral de la cultura. No debe tener un individuo limitación alguna distinta de la inteligencia y el esfuerzo para el acceso a la cultura, en todos los grados y para el progreso dentro de ella.
 - b. El cumplimiento de su misión analítica y orientadora mediante el estudio científico de la realidad nacional.
 - c. La afirmación y el enriquecimiento de los valores de la nacionalidad y la generalización de la cultura.
- 11.) La acreditación, debe hacerse periódicamente como un medio efectivo de autoevaluación y progreso institucional.
- 12.) Debería establecerse un mecanismo de integración entre las instituciones de la región.
- 13.) Facilitar la transferencia entre universidades.

- 14.) Integrar la universidad privada al “Plan de educación superior, debe constituirse como persona jurídica, ajena a todo espíritu de lucro”.

Propuesta de reforma de 1971-1972

El dominio del Estado se nota especialmente en el ámbito de la producción simbólica, como lo afirma Bourdieu (1997), se podría decir que los representantes del Estado como grandes productores de “problemas sociales” han asumido como problema la creación de un estatuto único de la educación superior. Franco Arbeláez —en su calidad de funcionario del Estado y de ASCUN— y Tunnerman (1978), expresan

La ausencia de una Ley General o de un estatuto de la educación superior hace que las disposiciones vigentes en materia de educación superior no estén integradas en un solo cuerpo legal, por lo que advierten vacíos o lagunas que no dejan de producir confusión en cuanto a la naturaleza de la educación superior y de las instituciones que la conforman (p. 287).

A esta afirmación se suman las ya descritas de importantes representantes del Estado en este mismo sentido, aseveración que además defiende la perspectiva simbólica del derecho.

El ministro de educación de la época, Luis Carlos Galán conformaría una comisión con especialistas nacionales, funcionarios pertenecientes al ICFES y rectores de las universidades, con el objetivo de formular una propuesta de estatuto para la educación superior.

Para determinar cómo se podrían institucionalizar estructuras de significación sobre la educación superior, se ha realizado una comparación entre el proyecto presentado por el ministro de educación nacional que en adelante se denominará P-MEN —que representaría las posturas del Ejecutivo como resultado de las conclusiones de la comisión conformada para este fin—, y el Proyecto de Ley 21, que se denominaría PL-21. Este proyecto tendría como ponente al Senador Carlos Restrepo Arbeláez, perteneciente al partido liberal, y sería aprobado en

segundo debate del Senado de la República el 16 de diciembre de 1971; posteriormente, pasó a consideración de la Comisión V de la Cámara de Representantes en la legislatura 1970-1974, que reflejaba las posturas de los diferentes sectores de poder en este campo político, como es el Senado. Así mismo, en algunos apartes se mencionan las propuestas elaboradas por los profesores de la Universidad Nacional —que se denominará P-UNAL—, que expresa la heterodoxia, en el sentido que presentaría una propuesta de organización diferente a la que muestran los demás agentes dominantes y se tendrían en cuenta algunas propuestas planteadas en el documento Plan Básico.

Teniendo en cuenta la diversidad de agentes intervinientes en la redacción del proyecto de Ley, se podría decir que la autonomía relativa del campo de la educación superior logró ser plenamente interferida por otro campo: el del Congreso de la República, que modificaría en numerosos aspectos el proyecto de Ley propuesto, pues en este espacio el Congreso tiene el poder para incluir o excluir aquello que considera o no pertinente; significa entonces que los discursos provenientes de campos y perspectivas hegemónicos son reubicados en otros campos y transformados dentro de ellos. El texto que pretende ser aprobado, así no haya culminado en una ley, es el producto de las evidentes luchas simbólicas entre los diferentes grupos de poder afines a una representación de intereses y fruto de un proceso histórico, como se ha registrado a través del capítulo.

El proyecto de Ley P-MEN contiene ocho numerales y cincuenta y dos artículos; por su parte, el proyecto PL-21 está organizado en ocho capítulos dispuestos en cincuenta y nueve artículos, que comprenden aspectos como objetivos y organización, programas académicos, organismos del sistema, universidades, financiación, profesores y estudiantes, bienestar

universitario y disposiciones finales; mientras que el P-UNAL dispone de seis capítulos en veintinueve artículos.

En medio de un ambiente político agitado, se presentaría el proyecto de ley de la educación superior colombiana ante el Congreso de la República. Algunas posiciones demostrarían la lucha de fuerzas que se presentaría al interior del campo de la educación superior; por ejemplo, la negativa de la ASCUN frente a participar en la redacción de la propuesta de estatuto; y la posición del Consejo Universitario de la Universidad Nacional de Colombia, que manifestaría al Congreso de la República:

La Universidad Nacional de Colombia, cuya opinión es adversa al contenido del proyecto de Reforma Universitaria presentado por el Gobierno Nacional y ya aprobado por el H. Senado, ha sido el gran ausente durante todo el proceso de elaboración y discusión del tema (Universidad Nacional de Colombia – Centro de Investigaciones para el Desarrollo, 1972).

Tales posiciones dan cuenta de las confrontaciones entre los grupos de poder que no se podían ocultar de manera alguna.

El 29 de julio de 1971, el ministro Galán presenta ante el Congreso de la República el proyecto de estatuto de la educación superior (1972). En su discurso enuncia los motivos por los cuales se debe expedir esta ley, entre ellos expresa: - la comunidad como sus dirigentes deben ser conscientes de que la educación es un derecho humano, una función de Estado, un instrumento de transformación y cambio social; - todo sistema educativo puede contribuir a perpetuar el sistema social o participar en su creación o renovación; reconoce la necesidad de ubicar la universidad dentro del sistema educativo colombiano; se requiere la adecuación entre el sistema educativo a los requerimientos de la economía; entender la educación como la vía para la producción de personas útiles al mercado laboral, ello permitiría establecer el tipo de profesores que se requieren; así mismo, el Estado deberá saber qué pedirle a la universidad, la

clase de profesionales que se requieren, la organización institucional, como los contenidos y los métodos de enseñanza que se adecuen al ejercicio profesional; sobre la autonomía, aspecto que habría sido reclamado con beligerancia en especial por el sector oficial por la imposición a través de la reforma constitucional de 1968, afirma el Ministro que la universidad quiere definir su acción y responsabilidad, que ellas mismas definan su estructura interna y la fijación de sus propios programas de actividades y la elección de sus rectores. En cuanto a los programas académicos, se clasificarán en los de formación y los de proyección social; los de formación se refieren a aquellos que dan respuestas oportunas y adecuadas a las necesidades y problemas reales del pueblo colombiano, y los de formación especializada de preparar a los investigadores y docentes; de igual manera, el ministro afirma que la investigación debe ser un condición indispensable hacia la solución de los problemas del país, y señala algunos problemas que tiene la educación superior en el país que hacen necesaria la reforma.

Todos los agentes coincidirían en la necesidad de organizar el sistema educativo colombiano en todos sus niveles: la primaria, la secundaria y la universidad, y en crear un estatuto de la educación superior que permita recoger las normas que hasta el momento la han administrado; sin embargo, no logra concretarse una propuesta de un sistema único, por el contrario se presenta el estatuto de la educación superior independiente de las propuestas para otros niveles, persistiendo la desconexión entre niveles educativos.

La manera de titular la ley en P-MEN y PL-21 sería “Por el cual se dicta el Estatuto de la Educación Superior”, mientras que P-UNAL sería “Por el cual se crea la Universidad del Estado y se organiza la Educación Superior”, esta denominación mostraría las maneras de ver el sistema, pues mientras que para unos es un todo organizado como un sistema, para los profesores la Universidad Nacional esta sería una única universidad del Estado a partir de la

cual se organizarían las demás universidades regionales, y las universidades privadas dependerían del MEN.

El P-MEN plantea en los objetivos específicos por cada uno de los programas ofrecidos tres para los profesionales, cuatro para los de formación especializada y tres para los de proyección social, todos ellos bastante generales y de contenido social. Por su parte, en PL-21 se formulan diez, igualmente amplios, en los cuales se busca formar profesionales e investigadores que presten servicios al país, a la región y a la comunidad local donde desempeñen su labor, así como preparar docentes para todos los niveles educativos.

En cuanto a los programas, ya en el país existirían programas diferenciados por la duración y el nivel de complejidad; algunos sin pertenecer a la educación superior, según (Gómez Campo, 2013):

En cuanto a instituciones públicas de educación superior técnica con carreras cortas, entre 1958 y 1964 se crearon varios institutos politécnicos postsecundarios: el de Santander, el de Pereira, y el Politécnico Jaime Isaza Cadavid de Medellín; todos de carácter público. Estas eran instituciones de educación superior especializada en carreras de duración de tres años.

Para finales de la década de los años 60 habían surgido numerosas instituciones privadas que ofrecían diversos programas, al amparo de las normas reglamentarias que autorizaban el funcionamiento de institutos o escuelas de educación superior, entendidos como “(...) los que sin formar parte de una universidad mantienen estudios profesionales, mediante carreras cortas intermedias o auxiliares que exigen el título de bachiller u otro de igual nivel como requisito básico de ingreso...” (Artículo 9, Decreto 1464 de 1963). “Los institutos de educación superior, al igual que los Colegios Mayores, podían expedir diplomas de técnico superior o de perito” (Gómez Campo, 2013).

Atcon y el Plan Básico presentan un sistema de clasificación en el que se proponía la expansión de las carreras cortas; por tanto, las llamadas carreras cortas e intermedias tenían como objetivo

preparar personal técnico a nivel post-secundario en carreras prácticas con fines ocupacionales para satisfacer los requerimientos de personal calificado planteados por las exigencias del

desarrollo. Ampliación, a todas las regiones del país, de las oportunidades de la educación superior, facilitar la admisión de grupos selectos de los alumnos de estos programas para seguir las carreras profesionales largas. Ampliar la base de la matrícula a estudios superiores con el fin de utilizar al máximo el volumen de egresados del nivel medio (Gómez Campo, 2013).

Sin embargo, en las propuestas del P-MEN como el PL-21 solo se definen dos tipos de programas, los de formación profesional y los de formación especializada, en P-MEN incluyen los programas de proyección social y en PL-21 los llamarían programas de extensión y servicio a la comunidad.

La organización del sistema, aspecto que ocuparía el mayor articulado por ser la médula de los proyectos de ley, provocaría una discusión intensa entre los grupos de poder. La lucha se daría entre las propuestas de los representantes de las instituciones privadas, las instituciones estatales y el ICFES. Para las instituciones privadas, el interés se centraría en el organismo que se crearía para ejercer la función de inspección y vigilancia de las instituciones, mientras que el interés del sector de la educación estatal residiría en tener una mayoría dentro del ente que se encargaría de la organización y funcionamiento de las universidades; por su parte, para el ICFES se trataría de mantener el control sobre las instituciones.

El P-MEN y el PL-21 establecerían que para fundar instituciones de educación superior estas se deberían constituir como personas jurídicas sin ánimo de lucro y las universidades oficiales como establecimientos públicos, según lo previsto en la ley o normas especiales.

El artículo 15 del P-MEN y el artículo 10 del PL-21 presentan dos unidades organizativas: el Consejo Nacional Universitario —CNU—, que sustituye en sus derechos y obligaciones al ICFES, se encargaría de la planeación, elaboración y evaluación de los planes de desarrollo de la educación superior en el ámbito nacional; así mismo, llevaría al ejecutivo las iniciativas de desarrollo de este nivel educativo; en su conformación, participarían de los rectores de las universidades oficiales en su mayoría, las universidades privadas y estudiantes, con la presencia del ministro de educación.

El CNU estaría compuesto por: la junta directiva del CNU. -Secretaría Ejecutiva Nacional, que reemplazaría al director del ICFES, asumiendo la representación de este el Instituto Colombiano de Cultura y en el Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas Francisco José de Caldas —Colciencias—. En PL-21 se le asignan diecinueve funciones que no se encontraban en P-MEN, además de establecer la conformación de los consejos regionales, las secretarías regionales, los consejos universitarios y fijaría el papel de los rectores en esta estructura.

Los consejos regionales universitarios —organizados en regiones norte, noroccidental, centro occidental, suroccidental, centro y nororiental—, estarían integrados por los rectores de las universidades oficiales de cada región y por un rector de universidad no oficial, dos profesores y dos estudiantes de los cuales al menos uno de ellos pertenecería a la universidad oficial. El Plan Básico presentaría una estructura similar, incluyendo integrantes de los gremios y la iglesia; entre sus funciones estarían: organizar en su región la universidades existentes tanto públicas como privadas, y estudiar la creación de otras instituciones y programas que permitirían el desarrollo de su región y sugerir al CNU planes de desarrollo de la educación superior.

En este asunto difiere la propuesta del P-UNAL, dado que esta propone constituir la universidad estatal que integraría orgánicamente a todas las universidades estatales del país sin lugar a crear una más, con autonomía administrativa y no adscrita a ningún órgano o dependencia de la administración central. Tendría un consejo universitario constituido por el ministro de educación, representantes de los docentes y los estudiantes (no especifica el número). Además, se crearían unas unidades descentralizadas con autonomía en su administración. En cuanto a la universidad privada, debería someterse a la ley propuesta de

inspección y vigilancia correspondiente al MEN. Esta propuesta modificaría radicalmente la estructura del sistema, rompería con las costumbres ya instauradas en el país lo que generaría oposición y resistencia o indiferencia; por ello, tal propuesta no se somete a discusión.

En cuanto a las *universidades*, tanto el sector de la universidad estatal como el de la privada coinciden en la pretensión que las universidades gocen de autonomía; para los rectores de las instituciones oficiales la autonomía es entendida como la elección de sus rectores desde la universidad, y para los rectores de las instituciones privadas estar exentas de la inspección y vigilancia por parte del Estado.

El PL-21 y el P-MEN fijan las mismas funciones para la universidad, a saber: determinar los programas a ofrecer, su contenido y los métodos de enseñanza; crear el estatuto de docentes y estudiantes, así como nombrar o remover de su cargo tanto a personal académico como administrativo, seleccionar los estudiantes y manejar sus bienes y rentas.

La representación simbólica en la composición de los *consejos universitarios* cobra sentido en la medida que el número, composición y origen de los elegidos, demuestran a los sectores que a juicio de quien los propone tienen algo que decir sobre la universidad; además, tendrían el poder suficiente y el capital simbólico que les permitiría controlar la universidad tanto en lo administrativo como lo académico. En el P-MEN y PL-21 los consejos universitarios estarían conformados por cuatro directivos de las unidades académico-administrativas de la universidad, dos representantes de los profesores, dos representantes de los estudiantes, y un representante de los profesionales egresados de la misma universidad que no sea profesor o empleado. En el P-MEN se adiciona el ministro de educación Nacional, el gobernador o el alcalde, según el caso. En el PL-21 el rector será quien lo preside; los dos establecen los mecanismos de elección de los representantes a estos consejos.

En cuanto a la *financiación*, se establece la asignación de recursos del presupuesto de la nación girado a cada una de las universidades, y como lo expresa el Plan Básico y Atcon sugieren que las universidades obtengan recursos propios. En el PL-21 propone que el ICETEX otorgaría crédito individual tanto a los estudiantes de escasos recursos como a los establecimientos.

En PL-21 se crea el Fondo Colombiano para las Universidades como órgano operativo del CNU, con el fin de captar y administrar recursos, organismo al que le dedica desde el artículo 42 al 48. Este organismo no se encuentra en el P-MEN.

En P-UNAL, el patrimonio de la universidad del Estado se constituiría con los aportes de la Nación y de los bienes muebles e inmuebles que hagan parte de todas las universidades estatales; no contempla la obtención de recursos propios por venta de servicios u otras formas de conseguir recursos por fuera del presupuesto de la nación.

Frente al *Bienestar universitario*, El P-MEN crearía el fondo nacional de bienestar universitario y fijaría algunas actividades en búsqueda del mejoramiento de las condiciones de vida de los estudiantes. PL-21 no crearía un organismo pero fijaría doce actividades diferentes con el fin de ofrecer bienestar a los estudiantes a través de actividades que organizaría el CNU, tales como asociaciones, clubes, cooperativas o corporaciones para este fin.

Otras determinaciones. Los dos proyectos contemplan la opción de la educación nocturna tanto para programas profesionales como de especialización.

Tanto Atcon como el Plan Básico propondrían el servicio cívico obligatorio, en el P-MEN, se cita en el artículo 6 inciso 2: “Todos los participantes o egresados de estos programas —programas de formación profesional— deberán prestar un año de servicio a la comunidad, conforme a los reglamentos que sobre el particular expida el Gobierno”, en PL-21 se menciona

en mayor detalle en el artículo 6 en cuatro párrafos que contienen la forma de realizarse, la duración y la responsabilidad de su desarrollo; P-UNAL lo aborda en el artículo 6 con la intención de crear grupos interuniversitarios homologables a la prestación del servicio militar.

En los tres proyectos desaparecería el ICFES, para P-MEN y PL-21 sería reemplazado por el CNU, mientras que para P-UNAL este sería reemplazado por el Consejo Superior de la Universidad del Estado. Sin embargo, en la propuesta inicial de la comisión encargada de estudiar la reforma, el ICFES es el eje rector de la educación superior.

En PL-21 desaparecerían las sanciones al incumplimiento de los normas tanto a los rectores y representantes legales como a las instituciones; igualmente, retiraría del proyecto la semanas mínimas de trabajo académico (cuarenta y cinco semanas).

Asociado al proyecto de reforma universitaria, el 14 de septiembre de 1971, se presentaría al Congreso de la República, el proyecto de acto legislativo por el cual se modifican parcialmente los artículos 120 y 194 de la Constitución Nacional. En la exposición de motivos, el ministro Luis Carlos Galán sostiene que

el poder viene de la base, como respuesta al anhelo nacional de que la Universidad democratice sus estructuras y mejore la educación superior. Pero el fundamento de este sistema universitario radica en la persona que debe regir los destinos de cada entidad. El método para su designación debe estar de acuerdo con el espíritu y la finalidad del sistema.

Concluye la exposición señalando que con este proyecto se consagra la autonomía universitaria (MEN, 1971; p. 173).

El proyecto contendría solo dos artículos: artículo 1, los rectores de las universidades oficiales, tanto nacionales como seccionales, serán designados y removidos conforme las normas orgánicas de dichas entidades, y el artículo 2, establece la vigencia del acto legislativo.

En los debates del Senado de la República sobre la reforma universitaria se destacaría la intervención del senador conservador Fernando Urdaneta Laverde (1972). A continuación se exponen los elementos centrales de su discusión.

El senador parte de reconocer que a la comisión quinta del Senado se presentarían estudiantes y profesores, que tanto el ponente del proyecto como el ministro de educación con “complacencia benedictina” han escuchado los innumerables cambios propuestos en la reforma universitaria. Laverde describe al ministro de educación como “hippie en embrión” refiriéndose a su juventud (28 años) y a su disposición al diálogo con los profesores y a los estudiantes. Describiría cómo las fuerzas del Estado tendrían que sacarlo de la universidad en “la jaula de la policía” ante las protestas de los estudiantes. Continuaría su intervención, describiendo las irregularidades que se vienen presentando en la universidad; consideraría que en el proyecto no hay jerarquía ni autoridad y concluiría que, si sale adelante el proyecto, “se acaba la poca jerarquía que existe”, y que la “función del Congreso es impedir que se expidan las leyes que hagan mal al país, como esta que estamos discutiendo porque con ella no vamos servir a Colombia o a las universidades”. Así mismo, invitaría a los liberales, los conservadores, partido al que pertenecía, y a la Anapo, “nuestros nuevos aliados”, para que devolvieran el proyecto y se generara un verdadero estatuto de la Universidad. Esta intervención permitiría reconocer algunas percepciones de la universidad por uno de los representantes del partido mayoritario en la corporación legislativa.

Se han expuesto declaraciones textuales de los agentes intervinientes en el diseño de las propuestas del estatuto único de la educación superior, que por su contundencia permitirían identificar las luchas simbólicas en los aspectos críticos que la nueva norma pretenderían organizar, como: cuál sería el sentido de la educación superior, la relación de doble vía entre

sistema educativo y el sistema productivo, la organización del sistema y el organismo o ente que se encargaría de la coordinación de los distintos componentes, la acción de las instituciones y quienes conformarían los organismos de dirección, quien y en qué forma se daría la intervención del Estado, cual es el sentido de la autonomía, así mismo la financiación como factor determinante en el funcionamiento y proyección del sistema educativo. En la propuesta presentada por el MEN se evidenciaría el predominio en la visión de los rectores tanto de las universidades oficiales como privadas al lograr diseñar una propuesta ajustada a sus intereses, donde el autoridad en la dirección, composición y organización a nivel nacional, sectorial e institucional estarían garantizada por la elección mayoritaria de sus representantes, se propondría mínima intervención del Estado sobre la acción de las instituciones. Finalmente, la propuesta del MEN, radicada en el Congreso de la República —asignada como el proyecto de ley 21, espacio donde la relación de fuerzas variaría sustancialmente— no contaría con el apoyo mayoritario de los congresistas, sin olvidar que las protestas estudiantiles, que dieron lugar al cierre de dieciocho universidades o facultades en algunas universidades; además, el cambio del ministro de educación, Luis Carlos Galán, que quizás su juventud lo haría vulnerable, por Juan Jacobo Muñoz, cuando el proyecto legislativo había surtido varios debates en el Congreso de la Republica, situaciones todas que provocarían que el proyecto de Ley 21, así como la propuesta de reforma constitucional que permitiría que cada universidad eligiera su rector, finalmente se archivara.

CAPÍTULO 3. DECRETO 80 DE 1980 ¿UNA REFORMA POCO DEBATIDA?

Este capítulo pretende exponer la forma en que las normas jurídicas son el resultado del encuentro entre el sistema de disposiciones —*habitus*— y la estructura de distribución del capital en los diferentes campos que intervienen en el diseño de la norma. A pesar de la reforma fallida de 1971, se continuó el proceso de construcción de propuestas alrededor de un posible estatuto de la educación superior —con algunas discontinuidades— y, como fruto del proceso histórico de discusiones agenciadas por los representantes de las universidades públicas y privadas, de sectores económicos y políticos, del gobierno y de agencias extranjeras, se expide el Decreto 80 de 1980, a partir del cual se pretendería explicar la forma en que la producción de las normas no solo obedece al seguimiento riguroso de las reglas sino también al espacio en que se generan. Aunque sus efectos no son parte de este estudio, es necesario reconocer que las normas lograrían crear un *desplazamiento* como productoras de las prácticas sociales, tal y como lo afirma Bourdieu (1987): “recordar que al lado de la norma expresa y explícita o del cálculo racional, hay otros principios generadores de las prácticas” (p. 83).

En el capítulo anterior se explicaron las diferentes posiciones presentadas en torno a la propuesta de reforma de 1971. De una manera muy breve, se podría decir que las relaciones de fuerza y de sentido provocaron profundas tensiones, tanto al interior de las universidades como entre el sector de las universidades privadas y públicas, y de estas y el gobierno. Esta situación, unida al cambio del ministro de educación por otro no tan interesado en sacar adelante esta disposición normativa, se convirtieron en factores que provocaron que la reforma de la educación superior no lograra expedirse como ley de la República.

Para el análisis se tomarían algunos elementos de diagnóstico que serían soporte para las decisiones futuras, como los presentados por investigadores y comisiones lideradas por particulares y por el mismo gobierno. Entre ellos, Augusto Franco y Carlos Tunnerman (1978) identificaron las condiciones de la educación superior en Colombia y América Latina. Por su parte, la reunión convocada por el Ministerio de Educación y la Fundación para la Educación Superior FES para el 20, 21 y 22 de abril (1978) en el Instituto Caro y Cuervo, permitió tratar aspectos como la relación entre desarrollo y educación, demandas del sistema social al sistema educativo y funciones del sistema educativo. A su vez, se encuentran debates como el del Comité Operativo conformado por el MEN —con el fin de resolver lo encomendado por la Ley 8ª de 1979—, análisis de los profesores de algunas universidades públicas del país, y el Decreto como documento que sigue las reglas de los documentos jurídicos.

La necesidad de organizar la educación superior mediante la creación de un estatuto único haría parte de la *doxa* política, idea sostenida por muchos años a través de los diagnósticos realizados por las diferentes instituciones, investigadores, comisiones etc. Esto podría sostenerse en tanto que al conjunto de la educación superior le urgía un ajuste, ya que para algunos con ello se ofrecerían mayores y mejores posibilidades de acceso a los diversos tipos de educación superior que ofrecía el país, mientras que para otros permitiría adecuarla a los requerimientos del sector productivo y al “desarrollo económico del país”. Se tendría en común que la manera más eficaz para hacerlo sería a través de una ley de la República.

La Constitución Política, como documento objetivo de la vida jurídica del país, determinó que tanto el nombramiento como la remoción de *los gerentes de los establecimientos públicos nacionales* sería a través de la elección directa del presidente de la República; por ende, las universidades serían consideradas establecimientos públicos. La única manera de

modificar tal disposición sería a través de una reforma constitucional, que requería indefectiblemente tanto del interés del presidente de la República como el del Congreso.

El Presidente Julio César Turbay Ayala⁵ lograría ser elegido en medio de un ambiente conmocionado por las disputas entre los partidos tradicionales y el surgimiento de partidos diferentes al liberal y conservador. La escasa participación electoral, así como la exigua mayoría de votos obtenida en las elecciones con respecto al candidato que le seguía en votación, le harían difícil emprender las propuestas presentadas tanto en la campaña como en su discurso de posesión, razón por la que para lograr realizarlas decidió presentar en las sesiones ordinarias del Congreso de 1978, la solicitud de facultades extraordinarias que le permitirían crear mecanismos para centralizar el poder y tener el control sobre los diversos aspectos de la vida del país; esto implicaba que el Congreso de la República tendría el poder de conceder los medios más convenientes para emprender tales modificaciones legislativas. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 12 del Artículo 76 de la Constitución Nacional, el Congreso le concedería las facultades extraordinarias al presidente para realizar de manera inmediata y sin mayores discusiones las reformas requeridas. De acuerdo con las representaciones y significaciones del presidente Turbay, podría decirse que el ejercicio del poder tendría la necesidad de ser legitimado, y toda legitimación pondría en juego la dimensión

⁵ **Julio Cesar Turbay Ayala.** Presidente de la República entre 1978 y 1982. Nació en Bogotá el 18 de junio de 1916. Entre 1943 y 1949 fue representante a la Cámara, desde donde se declaró opositor al régimen conservador que estaba en el poder. Durante el gobierno de la Junta Militar, fue nombrado ministro de minas y petróleos. En el gobierno de Alberto Lleras Camargo fue nombrado ministro de relaciones exteriores (1958-1961). Fue uno de los principales gestores del ascenso de Guillermo León Valencia al poder, y luego preparó el advenimiento de Carlos Lleras Restrepo. En 1962 fue elegido senador de la República, fue reelegido cuatro veces consecutivas. En 1969, cuando regresó al país, se puso al frente de la campaña de Misael Pastrana Borrero, para defender su elección. Durante el gobierno de Misael Pastrana Borrero (1973), fue nombrado embajador en Londres, 1973. En las elecciones presidenciales de 1978 los resultados favorecieron a Turbay Ayala, quien derrotó a Belisario Betancur, con un programa que se basaba en tres grandes premisas: la producción, la seguridad y el empleo. (Tomado de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/biografias/turbay-ayala>).

simbólica del poder que se ejerce a través de las representaciones sociales, capaces de justificar la dominación establecida, de tal forma que actúa sobre lo real y sobre su representación, y afecta de esta manera lo real. Santana Rodríguez (1980) lo expresaría así:

El parlamento entregó al presidente facultades extraordinarias para reformar la justicia, adoptar un nuevo código de procedimiento y un nuevo código penal, reformar la educación universitaria y expedir el estatuto docente, adelantar la reforma laboral y promulgar un nuevo código sustantivo del trabajo. Por su parte el ejecutivo presentó al parlamento para su aprobación un paquete de medidas tributarias; un proyecto de código electoral y una propuesta para reformar el Congreso de la República. Estas últimas reformas fueron aprobadas por el legislador sin modificaciones sustanciales (p. 24).

Como resultado de este ejercicio del poder, y por medio de la Ley 8ª de 1979, el Congreso le confirió facultades extraordinarias al presidente de la República por un año para:

1. Definir la naturaleza, características y componentes del sistema de educación post-secundaria, tanto pública como privada; (...) buscar una mayor diversificación en el aprendizaje de carreras técnicas dentro una planificación de las necesidades profesionales del país.
2. Fijar los requisitos y procedimientos para la creación y funcionamiento de instituciones públicas y privadas pertenecientes al sistema, en concordancia con los planes sectoriales de desarrollo, dentro de una política de democratización de la enseñanza universitaria y tecnológica de mayor descentralización de la misma (declarado inexecutable).
3. Reorganizar la Universidad Nacional de Colombia y las demás instituciones oficiales e instituciones oficiales de nivel postsecundario (...).
4. Expedir las normas sobre el escalafón nacional para el sector docente público, [incluyendo la] educación superior (...) (Ley 8 de 1979, Artículo 1).

Las normas

Identificar las principales normas que regían la educación superior permitiría demostrar qué de ellas cambió o se transformó con la expedición del nuevo estatuto.

1. Los Decretos 0277 de 1958 y 1297 de 1964, ya analizados en el capítulo 2.

2. El Decreto 125 de 1973 — firmado por el presidente Misael Pastrana Borrero, y el Ministro de Educación Nacional Juan Jacobo Muñoz— y el 1277 de 1973 —adicionado al Decreto 125—, que definen los establecimientos de educación superior, reglamentan la aprobación de instituciones y programas académicos, y modifican parcialmente el Decreto 1297 de 1964. Estos decretos están vigentes en su totalidad.
3. El Decreto 1358 de 1974 —firmado por Misael Pastrana Borrero y El Ministro de Educación Nacional, Juan Jacobo Muñoz—, que determina las instituciones a las que se les denomina “universidades” y “tecnológicas”. Fue reglamentado mediante los Decretos 882 y 2667 de 1976, que legalizaban los programas que se dictaban en seis semestres como cursos terminales, y en los que se aceptaba la transferencia hacia programas profesionales de la misma rama.

Es de anotar que a partir de 1975 la legislación del sistema educativo contendría aspectos que habían permanecido dispersos por varias décadas. Así, se nacionalizaría la educación básica primaria y secundaria —Ley 43 de 1975—, se reestructuraría el sistema educativo, se reorganizaría el MEN y se descentralizaría la administración de los planteles educativos nacionales. Estas condiciones fueron reglamentadas a través de las siguientes normas:

1. El Decreto 088 de 1976 —firmado por el presidente Alfonso López Michelsen y el Ministro de Educación Hernando Durán Dussán— reestructuraría el sistema educativo y reorganizaría el MEN, incluyendo la Universidad Nacional como parte de este. Además, definiría el sistema educativo del país, determinaría dos formas de educación, formal y no formal, y establecería que la *educación formal* estaría conformada por los niveles de educación pre-escolar, básica primaria, secundaria, media, intermedia profesional y educación superior.

La educación intermedia profesional se ofrecería a partir del bachillerato con duración de cuatro (4) semestres, se diversificaría en ramas profesionales y conduciría al grado de técnico profesional intermedio para el ejercicio legal de las profesiones técnicas auxiliares en la rama correspondiente.

Según Santana Rodríguez (1980), “

(...) estas medidas hacen parte de la tendencia a la centralización burocrática y a la ampliación de las funciones del Estado y particularmente del ejecutivo. Con ellas el Presidente de la República adquiere poderes discrecionales en el manejo de la educación colombiana, profundizando el manejo autocrático del aparato educativo (p. 26).

A su vez, los profesores de la Universidad de Antioquia Timaná Velásquez y Calle Patiño (1980) consideran que

(...) esta norma sería un esfuerzo legislativo por modernizar y adecuar el aparato escolar y poner a tono con el desarrollo. Así mismo, la estructura establecida por este decreto está diseñada para que cada uno de los niveles educativos constituya un tramo terminal, al cabo del cual sea posible lanzar un alumno al mercado de trabajo con unos conocimientos instrumentales que le permitan proletarizarse (p. 16).

2. El Decreto 089 de 1976 —firmado por el presidente Alfonso López Michelsen y los Ministros de Educación y Hacienda— reestructuraría el ICFES como establecimiento público auxiliar del Gobierno Nacional y adscrito al MEN. A las cuatro funciones asignadas con anterioridad al FUN se le adicionarían: prestar asistencia técnica a las universidades, reglamentar la nomenclatura de las carreras, los grados y títulos, regular los planes mínimos de las carreras profesionales, conceder licencias de funcionamiento y proponer la aprobación de las instituciones de educación superior, así como elaborar y vigilar los presupuestos de las universidades en lo referente al aporte de la nación.

3. El Decreto 2667 de 1976 reglamentaría lo correspondiente a la educación tecnológica, su creación, funcionamiento y aspectos académicos, además de que se estipula que la inspección y vigilancia de estos institutos le correspondería al ICFES.

Y continúa el desorden. Elementos de diagnóstico

Los diagnósticos, que no siempre coinciden en sus planteamientos, reflejan la lucha por la producción y la imposición de la visión legítima del mundo de la educación por parte de los poseedores de una autoridad burocrática —en este caso representada por instituciones como el MEN—, de los investigadores que han ocupado cargos en las Asociaciones —con gran poder dentro del campo— o de las comisiones —que implican el reconocimiento de un capital específico en torno al tema de la educación superior—.

1. A continuación se enuncian algunas características de la educación superior, identificadas por Franco y Tunnerman (1978) —investigadores reconocidos por sus escritos acerca de la educación superior en Colombia y en América Latina—, por el Ministerio de Educación (1979) —a través de los documentos expedidos por la Oficina de Planeación y Financiación— y los identificados en documentos posteriores al Decreto-Ley, resultado de las investigaciones realizadas por otros estudiosos de la educación superior. Durante la década del 70 se presentaron situaciones de tipo estructural que afectarían de manera definitiva la educación superior en Colombia. Una de ellas fue el proceso de urbanización en ciudades como Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, que trajo consigo un gran incremento de la población, situación que se reflejó en el crecimiento en la demanda por educación superior. Aunque el número de instituciones aumentó considerablemente en las grandes ciudades, este crecimiento

resultaría insuficiente para el número de personas que reclamarían por educación superior, en especial en las instituciones estatales. Algunas estadísticas presentadas en el documento “Bases para un plan cuatrienal de educación post-secundaria 1980-1983” muestran que en 1960 el número de inscritos a la educación superior fue de 14.968, con un porcentaje de absorción del sistema de 55,8%, mientras que en 1977 los inscritos fueron 238.640 personas, y el porcentaje de absorción para el primer semestre fue de 34,9%. De acuerdo con el análisis del MEN, aunque el crecimiento de la matrícula habría sido significativo —dentro del que resultaba particularmente notable el de la matrícula femenina—, aun resultaba insuficiente para el número de egresados de la educación secundaria (ICFES, 1979).

2. El sector privado reconoció en esta situación una oportunidad de crecimiento, por lo que pretendería satisfacer la necesidad de la población. En respuesta a ello, surgiría un amplio y heterogéneo grupo de universidades medianas y pequeñas de propiedad de agentes privados, entre los que se encontrarían grupos religiosos, políticos o económicos, en diversas regiones del país. De acuerdo con Guevara (2015),

(...) se puede afirmar que en 1970 se instala el predominio del sector privado (51%) en la oferta institucional de la educación superior en Colombia, contribuyendo a que posteriormente, durante el primer gobierno post-Frente Nacional (1974-1978), en 1974, la matrícula de la educación superior replicara dicha experiencia concentrando la participación del sector privado con un 51% (p. 15).

La demanda de “mano de obra calificada” de sectores como el industrial, comercial y administrativo, entre otros, llevaría al *credencialismo*, definido por Lucio y Serrano (1992) como la “tendencia por la cual el servicio que presta el sistema se dirige a acentuar más la forma (el diploma o credencial) que el contenido (la formación correspondiente)” (pág. 171). Este fenómeno se asociaría al incremento sustancial en

los costos educativos, a la baja calidad en el servicio, a la heterogeneidad de las instituciones y a una distribución desigual en el número de instituciones en las diversas regiones del país.

3. Según Gómez (2013), la educación “tecnológica” aparecería en 1963 con la creación del Instituto Tecnológico Santandereano en Bucaramanga, seguido en 1964 por el Politécnico Jaime Isaza Cadavid en Medellín. Inicialmente, estas eran instituciones de educación superior con ‘carreras cortas’ de 3 años, pero para finales de 1969 se habría formado un grupo de trabajo bajo la asesoría del gobierno de la Gran Bretaña y de la Misión Americana para la Enseñanza de Ingeniería, que formularía el ‘Primer Plan de Desarrollo de la Educación Tecnológica 1972-1978’. En dicho plan se propuso la creación de ‘Institutos de Educación Tecnológica’, situación que contribuiría a la proliferación de programas de diversas denominaciones en los niveles y títulos de educación superior.
4. No existe una clara definición legal de lo que constituye la *autonomía universitaria*, su verdadera naturaleza, alcance y limitaciones. La autonomía universitaria que se practica en Colombia sería restringida a partir de 1968, en tanto que la tendencia intervencionista del Estado es muy clara, al punto en que incluso las universidades privadas se resienten de ella.
5. Según Franco y Tunnerman (1978),

En Colombia, la enseñanza universitaria sigue siendo la que recibe la mayor consideración social, de ahí que los jóvenes prefieran las instituciones universitarias a las *otras de rango superior* pero que *carecen del carácter universitario*. En la matrícula de educación superior 85,6% corresponde a las universidades, y sólo un 14,4% corresponde a los institutos tecnológicos (Franco Arbeláez y Tunnerman Blenheim, 1978; p. 306).

De acuerdo con esto, la educación profesionalizante excluiría la existencia de carreras cortas.

6. En las universidades nacionales y oficiales seccionales, la composición de los Consejos Superiores Universitarios es heterogénea. La comunidad universitaria no estaría adecuadamente representada en tales organismos, de los cuales harían parte personas e instituciones ajenas al quehacer de la universidad.
7. La forma del nombramiento del rector y la falta de correspondencia entre sus responsabilidades y los poderes efectivos representaría una de las fallas de organización más graves de la estructura de gobierno de las universidades nacionales y oficiales.
8. La mayoría de las instituciones de educación superior carecerían de una administración eficaz que proporcione un apoyo adecuado a las actividades docentes y de investigación.
9. Las disposiciones legales otorgarían amplia libertad a las instituciones de educación superior para definir su organización académica. Las universidades, salvo importantes excepciones, siguen en general el patrón clásico de la universidad latinoamericana tradicional, cuyos elementos estructurales claves son la Cátedra, la Escuela y la Facultad; posteriormente, se habría agregado el Departamento como estructura de origen norteamericano.
10. Las instituciones de educación superior de Colombia funcionarían más como ruedas sueltas de un engranaje que como partes de un todo sistemático y orgánico. No existen aún prerrequisitos que permitan estructurar un verdadero subsistema o sistema de educación superior.

11. Las instituciones de educación superior no han contado, a nivel nacional, con un documento o estudio guía para la creación, ampliación o supresión de sus unidades docentes o de las carreras profesionales y académicas que ofrecen; por esta razón, habrían prevalecido para la toma de decisiones las razones de tipo político, religioso o de prestigio, o el deseo de atraer o servir a ciertos sectores sociales, entre otras.
12. Los egresados de la educación superior colombiana representarían una oferta distorsionada en cuanto a niveles y especialidades. El resultado final no sería eficaz para atender las demandas reales de la sociedad ni los requerimientos de su sector productivo, pero el mercado profesional tampoco estaría en condiciones de absorber el número de egresados.
13. En cuanto a los docentes, a pesar de que en las universidades oficiales se hubiera incrementado el número de docentes de tiempo completo, esta situación se revertiría en el sector privado, en el que se observaría el incremento de docentes por hora cátedra, que eran recién egresados que no contarían con estudios en docencia universitaria.
14. No habría sistemas de evaluación de las instituciones y sus programas, con la subsecuente falta de control administrativo. Igualmente, se notaría un gran distanciamiento entre las áreas académica y administrativa.
15. Se presentaría un alto porcentaje de deserción del sistema educativo.
16. No existiría una adecuada articulación entre la enseñanza media y la superior.
17. Las directivas, los docentes, los trabajadores y los estudiantes tendrían ideas e intereses diferentes acerca de lo que debería ser y hacer la institución. Esta es la causa de una situación anómala que obligaría a las entidades de educación superior a funcionar movidas por fuerzas irregulares y opuestas.

18. Solo hasta 1960 se realizarían proyectos de investigación en las universidades. En 1977 la investigación científica se desarrollaría en las universidades oficiales — especialmente en las ciencias básicas—, y en las privadas solo se realizarían unas pocas investigaciones en áreas de las ciencias sociales.

19. Pocas universidades destinarían recursos para la extensión universitaria.

20. En relación con los países de América Latina en 1965, Colombia presentaría una tasa de escolaridad en la educación superior del 2,3%, y para 1975 de 6,3% que, según afirmarían el ICFES (1979; p. 16), aún estaba en desventaja con respecto a otros países.

Ante la crisis de la educación superior, el MEN presentaría las siguientes propuestas (ICFES, 1979):

1. La integración del sistema educativo para obtener un mayor rendimiento en el propósito de dar formación integral al hombre colombiano.
2. La democratización de la educación post-secundaria sin la masificación.
3. El mejoramiento de la calidad académica.
4. La creación del subsistema de educación post-secundaria, en el que haya integración a nivel horizontal y vertical, así como la posibilidad de que haya transferencia interinstitucional y entre diferentes modalidades.
5. La fijación de requisitos claros para la creación de instituciones en aspectos como:
 - a. Formación de académicos, científicos, profesionales y técnicos en función de los requerimientos de recursos humanos para el desarrollo económico y social del país.
 - b. Inclusión de la investigación de obligatoria ejecución dentro del currículo académico.

- c. Diseño y ejecución forzosa de programas de extensión científica y cultural.
- 6. La asignación de los recursos suficientes para impulsar la investigación científica.
- 7. El ejercicio por parte del Estado de las funciones de supervisión y control de la educación superior, de modo que se garantice el buen nivel académico.

Los agentes del campo coinciden en señalar que sería necesario expedir una norma que permitiera organizar la educación superior y recoger en una sola aquellas que se encontraban dispersas. Según Franco y Tunnerman (1978),

(...) por ausencia de una Ley de Educación Superior de carácter general, se rige por un mosaico de disposiciones, varias de ellas obsoletas, que están lejos de constituir un conjunto sistemático y orgánico de normas. Ni siquiera para las universidades nacionales y oficiales existe un buen estatuto, que establezca normas generales y comunes en cuanto a su organización y régimen administrativo. El Decreto 0277 de 1958, a estas alturas, es totalmente inadecuado e insuficiente (p. 288).

Además, estos autores sugieren que el sistema de educación superior debe contar con cualidades de unidad, diversidad, racionalidad y flexibilidad para atender las necesidades de educación de rango superior para la sociedad colombiana.

Igualmente, la alianza MEN-FES (1978) reconoció “la necesidad de respaldo legal, pero insistió en llegar a la formulación de la ley después de cumplir unas etapas” (p. 36), al tiempo que sugirió “la creación de una comisión que preparara un estatuto de reformas de la educación superior. Comisión que deberá ser constituida por representantes del Gobierno (MEN) y de las instituciones de educación pública y privada” (p. 36).

Así mismo, el ICFES (1979) expresaría,

De acuerdo con el análisis del MEN, la educación superior se rige por un cúmulo de disposiciones legales que no constituyen un conjunto sistemático y orgánico y que naturalmente presenta vacíos y deficiencias, hecho que trae serias dificultades para el control

y funcionamiento de las instituciones respectivas, así como para el desarrollo de este nivel de educación (p. 69).

A su vez, según el Consejo Nacional de Rectores (1972),

(...) una ley sobre estatuto de la educación superior debe ser de carácter muy general, esbozar apenas el marco conceptual dentro del cual han de organizarse y moverse las universidades en ejercicio de autonomía, de acuerdo con la naturaleza y la índole tradicional de cada una.

El dominio del Estado se nota especialmente en el ámbito de la producción simbólica pues, como lo afirma Bourdieu (1997), se podría decir que los representantes del Estado, como grandes productores de “problemas sociales”, han asumido como problema la creación de un estatuto único de la educación superior.

El camino hacia una ley de educación superior

El MEN y FES (1978) congregaron representantes de diversos sectores académicos y políticos con el objetivo de discutir propuestas sobre áreas, organización y temas de investigación en la educación superior: un expresidente de Colombia —Carlos Lleras Restrepo—, cuatro exministros de educación, German W. Rama —como asesor de Cepal y Unesco—, los directores del ICETEX —Augusto Franco—, del ICFES —Pablo Oliveros—, de Colcultura y de Colciencias, quince rectores de universidades estatales y privadas, y representantes del Servicio Nacional de Aprendizaje —SENA— y de Planeación Nacional. Esta experiencia de análisis fue compilada en el documento “Reunión de Trabajo sobre la Educación Superior en Colombia: su innovación y organización”, que sirvió de base para posteriores discusiones.

De acuerdo con lo dispuesto por la Ley 8ª de 1979, el presidente de la República y el Ministro de Educación Rodrigo Lloreda Caicedo conformarían El Comité Operativo para la reforma de la educación superior al cual, en situación autorizada, se le encomienda realizar las

propuestas en torno a los aspectos esenciales para la redacción del estatuto de la educación superior. En él participaron agentes que representarían instituciones dominantes en el campo de la educación superior, como los funcionarios de la oficina jurídica de la Presidencia de la República, la junta directiva del ICFES, una comisión asesora del Parlamento, ocho rectores pertenecientes a cinco universidades designadas por ASCUN —Asociación Colombiana de Universidades—, dos por ACIET —Asociación Colombiana de Instituciones de Educación Tecnológica— y uno por ACICAPI —Asociación Colombiana de Instituciones de Carreras Profesionales e Intermedias—. Sobre ACIET vale la pena mencionar que fue creada en 1972 y que sus fundadores plantearon la necesidad de implementar programas de educación superior de orden tecnológico, a fin de cubrir la expansión industrial que en el país se presentaba. La primera actividad oficial de la Asociación fue la consolidación de varios estudios de la legislación vigente en el marco de la formación tecnológica en Colombia, los cuales sirvieron de fundamento para que el entonces presidente de la República, Misael Pastrana Borrero, reconociera mediante el Decreto 1358 de 1974 la formación tecnológica en Colombia (ACIET, s.f.).

Estos dos nuevos integrantes en la conformación de las comisiones —ACIET y ACICAPI— jugarían un papel importante en el Comité Operativo, pues tendrían un interés muy específico en que las instituciones y programas técnicos y tecnológicos entraran al campo de la educación superior a través de una disposición de tipo jurídico.

Como resultado de las deliberaciones que tuvieron lugar en el Comité, se elaboraría el documento “Hacia un sistema de educación post-secundaria para Colombia” —que en adelante se expresará como HSE-P—, presentado en julio de 1979 por el director general del ICFES, Luis

Fernando Duque Ramírez⁶, con el objetivo de “poder percibir la opinión del país”. Dicho documento está conformado por los objetivos de la educación post-secundaria, el sistema, su forma y elementos, las instituciones del sistema en acción —lo académico y la organización institucional— y el sistema y su organización institucional, además de que presenta un anexo que detalla la forma de gobierno de cada una de las instituciones oficiales de educación superior. En él, la comisión considera que “es a través de una legislación actualizada y coherente, y de personas con actitudes positivas, como la educación post-secundaria puede encontrar su camino de renovación y de cambio” (ICFES, 1979; p. 2).

Según Franco Arbeláez (1980), con la intención de discutir las propuestas que contiene el documento antes señalado, el Consejo Nacional de Rectores de ASCUN realizó tres reuniones. Los profesores de las universidades públicas del Valle y de Antioquia consideraron que el tiempo de discusión de esta propuesta —tres meses— fue muy corto para lograr la confluencia de las proposiciones de estudiantes, profesores y demás integrantes de la universidad. El pronunciamiento del ministro Rodrigo Lloreda⁷ (1980) en el discurso del acto de promulgación de la Reforma Universitaria señalaría: “por razones que desconozco, ninguna de las organizaciones sindicales que agrupan a trabajadores al servicio de las instituciones públicas de Educación Superior tomó la iniciativa de presentar sus puntos de vista en relación con la

⁶ Luis Fernando Duque Ramírez fue rector de la Universidad de Antioquia entre 1972 y 1974. Además, fue decano de la Facultad de Salud Pública, director del Instituto Nacional de Salud y del ICFES, y perteneció a la Organización Mundial de Salud.

⁷ Rodrigo Lloreda Caicedo es hijo del dirigente Álvaro "Lalo" Lloreda, dueño del diario "El País". Perteneció al partido Conservador, fue congresista y alcalde de Cali. Estudió derecho en la Pontificia Universidad Javeriana. En Cali inició su carrera política como gobernador del Valle del Cauca entre 1968 y 1970. En 1974 relevó a su padre como Senador y mantuvo la curul durante cuatro legislaturas, hasta 1990. *Fue ministro de educación entre 1978 y 1980, y ministro de relaciones exteriores entre 1982 y 1984. En este último año fue elegido designado presidencial y enviado como embajador a Estados Unidos.* Tomado de <http://www.mcnbiografias.com/app-bio/do/show?key=lloreda-caicedo-rodrigo>.

reforma” (p. 55). Esta declaración confirmaría la no participación de los profesores en propuestas a la reforma de la educación superior.

Como ya se había señalado, una de las principales inconformidades de los rectores de las universidades estatales tenía que ver con el contenido de la reforma constitucional de 1968 con referencia a la elección de los rectores por parte del presidente de la República. Según el ministro Lloreda (1980), el presidente Julio Cesar Turbay Ayala había expresado en su discurso de posesión que “hay que devolver la universidad a la universidad” (p. 12). El poder simbólico de esta expresión, así como el momento en que se expresó, darían lugar para pensar que se contaba con la voluntad para cambiar esta condición, y que esto anunciaría un posible cambio en la educación superior.

En la presentación del Decreto Ley 80 de 1980, el ministro Lloreda (1980) expresó que “el país no está satisfecho con la marcha de la Universidad Colombiana” (p. 5). Varios factores contribuirían a esta apreciación:

Es dispersa e incoherente la legislación que rige para las universidades oficiales. Sobre un total de veinticinco (25) instituciones, once (11) nacieron por decisión del Congreso y catorce (14) en ámbito departamental y municipal. Al número de universidades corresponde igual número de leyes, ordenanzas o acuerdos. Cada institución tiene un régimen propio para regular las relaciones con profesores, estudiantes y trabajadores (Lloreda, 1980; p. 13).

Sin embargo, en el Plan Nacional de Desarrollo del Presidente Turbay —Plan de Integración Nacional, para el cuatrienio 1978-1982— no se encuentran referencias a la pretensión gubernamental de establecer una nueva legislación para la educación superior, aunque sí se presentan claras intenciones de ampliar la educación técnica y tecnológica para el país, con la construcción de treinta y dos institutos nacionales de educación media —INEM— y quince centros tecnológicos. El capítulo XII está dedicado a la ciencia y la tecnología, por lo que aborda el desarrollo de programas orientados al fortalecimiento de la infraestructura

nacional en ciencia y tecnología, además de que pretende que programas académicos de las universidades en ciencias básicas estén orientados hacia la investigación.

En medio de las condiciones políticas antes señaladas, y después de seis meses de discusión, se configuraría la llamada “reforma universitaria de 1980”, contenida en los Decretos-Ley 80, 81, 82 y 83 de 1980, expedidos al amparo del régimen de excepción y decretados por el presidente Julio César Turbay Ayala, mientras era ministro de educación Rodrigo Lloreda Caicedo y rector de la Universidad Nacional de Colombia Ramsés Hakin Murad, quien luego ocuparía la dirección del ICFES y jugaría un papel importante en la reforma al lograr algunos privilegios para la Universidad Nacional, tales como el de la expedición de una norma exclusiva —el Decreto 82 de 1980— que definiría los aspectos fundamentales del régimen orgánico de la universidad y que le concedería cierta autonomía en sus decisiones.

El Decreto: intentando crear un sistema

Los cinco Decretos-Ley que componen la reforma universitaria fueron: 1) el Decreto 80, que organiza la educación post-secundaria, objeto de análisis del presente trabajo; 2) el Decreto 81, que reorganiza el ICFES; 3) el Decreto 82, que establece el estatuto de la Universidad Nacional de Colombia; 4) el Decreto 83, que determina el régimen de los Colegios Mayores, creados por la Ley 48 de 1945; y 5) el Decreto 84, que se ocupó de la Escuela Militar de Cadetes José María Córdova y la Escuela Militar de Medicina. La tan anhelada unificación del sistema no se consolidaría debido a que se configuraría una reforma en la que sectores con una gran fuerza lograrían una norma propia —los funcionarios del ICFES, las fuerzas militares, la dirección de los colegios femeninos y la Universidad Nacional—.

El Decreto-Ley 80 de 1980 está compuesto por siete títulos, desarrollados en ciento noventa y cuatro artículos. En él, el llamado subsistema de educación superior —como ya estaba establecido en el Decreto 088— pasaría a denominarse “educación post-secundaria”, término que Julio Bortolazzo y Otto Pérez (1966) —integrantes de la Misión Asesora de la educación superior en Colombia— habían acuñado para identificar la educación que se ofrecería después de obtener el título de bachillerato. En el documento HSE-P (ICFES, 1979) es definida así:

Se entiende por educación post-secundaria los diferentes programas educativos o modalidades de capacitación, formación e investigación que se ofrecen con posterioridad a la educación media vocacional o secundaria completa o su equivalente para los egresados del SENA, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto se expida. A ella pertenecen diferentes formas de educación y cultura que por su nivel se denominan formación avanzada, programas profesionales y científicos que por su profundidad y fundamentación son universitarios, y la formación en profesiones o quehaceres prácticos mediante una capacitación específica, sin que sea factor determinante de diferenciación el aspecto cronológico (p. 1).

En las consideraciones previas de HSE-P se expresaría: “por lo tanto, toman en cuenta la evolución del movimiento universitario y educativo en general, pero sumergido ya en la diversificación que caracteriza a lo post-secundario como género, y la universidad como especie” [subrayado en el texto] (ICFES, 1979; p. 2). Según la Unesco (2013), el término post-secundaria refiere a la educación que proporciona a las personas experiencias de aprendizaje y actividades educativas a fin de reforzar los conocimientos adquiridos en educación secundaria y prepararlas tanto para ingresar al mercado laboral como para continuar sus estudios de educación terciaria. Normalmente, está orientada a estudiantes que han concluido la educación secundaria alta pero desean aumentar sus posibilidades de insertarse en el mercado laboral o avanzar a la educación terciaria. Los programas de este nivel no suelen ser mucho más avanzados que los impartidos en la educación secundaria alta y se caracterizan por ampliar conocimientos, destrezas y competencias en lugar de profundizarlos. Por consiguiente, su objetivo es impartir un tipo de aprendizaje por debajo del nivel de complejidad que caracteriza a la educación terciaria.

Llama la atención que el término *post-secundaria*, propio de quienes venían del proceso de estudio de la educación superior desde la década del 60, sólo sea usado en el epígrafe y el Artículo 1 del Decreto-Ley 80, mientras que la expresión *educación superior* —utilizada por los agentes gubernamentales— aparece alrededor de ciento cincuenta veces en la redacción del decreto. Esta situación podría obedecer al hecho de que el proyecto de decreto transitó por varios agentes, que realizaron modificaciones que no siempre guardan la misma intencionalidad. De acuerdo con Bourdieu (1984), los actos particulares del habla son la exteriorización práctica de un *habitus lingüístico*, definido como las disposiciones adquiridas,

esquemas de percepción y de apreciación de la realidad en un contexto social y un momento histórico particular.

Aspectos del Decreto-Ley 80 de 1980 que son objeto de análisis

Principios y objetivos

Los principios establecidos en el Título I, artículos 1 al 20, precisan algunos de los aspectos de mayor controversia en los diferentes espacios de discusión, como la autonomía universitaria, la libertad de cátedra y aprendizaje, y las funciones de la universidad —docencia, investigación y extensión—. A su vez, ubican a la educación superior dentro del sistema educativo posterior a la educación media, establecen que el acceso a la educación superior solo sería para aquellos que tienen las “condiciones” para hacerlo, y la definen como un servicio público que cumple una función social.

Desde una perspectiva fundamentada en Bourdieu, podría pensarse que a través de la ley y mediante la actividad de formalización —entendida como la codificación de las representaciones y de las prácticas— se definieron los principios de visión y división de la educación superior, de forma que se concretaría en veinte postulados aquello que por muchos años fue motivo de largas discusiones, y se limitaría en estos principios el espacio de lo posible —pues se esperaba que los artículos subsiguientes fueran el desarrollo de los mismos—. En relación con ello, y según Bourdieu (1997), “la crítica de la sospecha recuerda que todos los valores universales son de hecho valores particulares universalizados, por lo tanto sujetos a sospecha (la cultura universal es la cultura de los dominantes, etc.)” (p. 157).

Teniendo en cuenta lo anterior, los profanos —en este caso los profesores— encuentran que el Título I describe el componente ético-filosófico-teológico a manera de marco referencial, que

(...) corresponde(n) a una ética que moldea el orden empresarial, que permite la ‘eficacia’ y ‘la estabilidad’ dentro de ese ‘orden’ de que habla el documento como característica de la institución humana. Se entiende, de esta manera cómo disciplinas al parecer tan abstractas – filosofía y teología- se ligan a los intereses empresariales a través de la ética (Universidad del Valle, s.f.; p. 23).

Para Timaná Velásquez & Calle Patiño (1980), el Decreto “fija una escala de deberes que rayan en un comportamiento legal, en un ensalzamiento a la ética, en unas normas de buena conducta y de buen proceder”. También añaden:

La reforma educativa, en general, tiene como objetivo básico la readecuación o reajuste del aparato educativo a las exigencias y necesidades de desarrollo del capitalismo dependiente existente en el país. Este es incapaz de asimilar la fuerza de trabajo que surge con el crecimiento natural de la población (p.31).

De otra parte, cuando se antepone a los principios la condición “dentro de los límites de la constitución y la ley” (Decreto-Ley 80 de 1980, Artículo 18), hay una restricción objetiva al desarrollo de los principios establecidos, pues no es posible modificar la Carta Magna a través de una norma de menor jerarquía —como un decreto— en virtud del principio de la jerarquía normativa que emana de la propia Constitución —violencia simbólica—. Un ejemplo claro de esta limitación estaría relacionado con el principio de *autonomía* de las instituciones, que constituiría uno de los aspectos de mayor tensión entre el gobierno y los rectores: mientras que la visión del gobierno enfatiza en la autonomía académica, los rectores de las instituciones oficiales reclaman la autonomía presupuestal y administrativa, e insisten en que cada institución debería definir la manera de gobernarse y escoger sus representantes al gobierno

universitario, sin injerencia de agentes que no están inmersos en la vida universitaria —como los empresarios, la iglesia y el mismo gobierno—. Por su parte, los rectores de las instituciones privadas consideran que la universidad debe continuar su acción sin la limitación de un ente que los vigile y limite sus alcances.

En este sentido, el Consejo de Rectores de ASCUN (1972) declaró que la autonomía “(...) es de la universidad; que no se le concede sino que simplemente se la debe reconocer” (p. 12). Así mismo, el rector de la Universidad Javeriana, Alfonso Borrero, S.J. (1972) expresó que

(...) los actos jurídicos configurados con el ánimo de otorgar a las universidades lo que les pertenece por naturaleza no superan de hecho el simple reconocimiento, bien así como sería *irrito* e *inane* otorgar al hombre el derecho natural de pensar, o poseer cuanto es nota característica de la esencia humana (p. 20).

Entre tanto, el ministro Lloreda (1980) consideró que las pretensiones de los rectores producían “un aislamiento de la sociedad que lo circunda” (p. 13), por lo que añadió que la autonomía no podía confundirse con irresponsabilidad, razón por la que se debía poner límites a la expansión desorganizada de la educación privada y a la desorganización del sector oficial.

Finalmente, la autonomía quedaría establecida en el Artículo 5 del Decreto-Ley 80 de 1980, así:

La educación superior, por su carácter universal, debe propiciar todas las formas científicas de buscar e interpretar la realidad. Debe cumplir la función de reelaborar permanentemente y con flexibilidad nuevas concepciones de organización social, en un ámbito de respeto a la autonomía y a las libertades académicas de investigación y aprendizaje y cátedra.

Por su parte, el Artículo 18 disponía:

Dentro de los límites de la Constitución y la ley, las instituciones de educación superior son autónomas para desarrollar sus programas académicos y de extensión o servicio, para designar su personal, admitir a sus alumnos, disponer de los recursos o darse su organización y

gobierno. Es de su propia naturaleza el ejercicio libre y responsable de la crítica, de la cátedra, del aprendizaje, de la investigación y de la controversia ideológica y política.

Además, se definieron las libertades de cátedra y aprendizaje en los Artículos 10 y 11, respectivamente. Al respecto, el ministro consideró que sería la primera vez que a través de la norma se consagraban la libertad de cátedra y el carácter universal de la educación superior, y que a la universidad privada se le garantizaba la libertad de enseñanza consagrada en la Constitución. Por lo tanto, y por estar contenida en la Constitución Nacional como función del Presidente de la República —como ya se ha explicado anteriormente—, la elección de rectores por parte de las mismas universidades no se fijó en el Decreto.

Se legalizan las modalidades

De acuerdo con HSE-P (ICFES, 1979), los niveles educativos primario, secundario y superior se habrían venido transformando, y en virtud de tal transformación se han creado subniveles como el preescolar en el nivel primario, y en el nivel superior aquellos de corta duración, tanto en el pregrado como en el postgrado, además de que se han diversificado por ciencias y profesiones. Esto ha dado lugar a las “*modalidades de ejercicio académico*” y a los “*campos o ámbitos de las ciencias y las técnicas*”, lo cual “ha tenido toda clase de efectos colaterales que repercuten en la trascendencia social, política, económica y cultural de la educación” (ICFES, 1979; p. 14). Este principio de división logra explicar la propuesta que daría lugar a las modalidades dentro de la ley.

Según HSE-P, la nueva norma debe contemplar que “cada tipo de instituciones asuma un objetivo específico, como elementos solidariamente interconexos de un sistema” [subrayado en el original] (ICFES, 1979; p.14). Por lo tanto, se proponen cuatro modalidades que corresponden “a las exigencias de la organización social del trabajo” y a las “desinteresadas

actividades del hombre”, en una propuesta amplia y confusa que introduce el concepto de *Campo o ámbito de Acción Académica* —CC.A—, definido como los grandes sectores del conocimiento científico humano y sus aplicaciones, como son las ciencias, las artes y las técnicas. Las *modalidades* —MM.E— resultan de la conjunción de la fundamentación científico investigativa —el saber algo— y la aplicación práctica de los conocimientos adquiridos —saber hacer algo—; de acuerdo con la visión y los principios de división de quien los analice, podrían darse tres criterios: 1) artes y ciencias; 2) ciencias humanas, sociales y naturales; y 3) profesiones académicas y prácticas. Como resultado de este planteamiento, se propondrían MM.E graduales y diferenciadas de los ejercicios académicos, que se llevaban a cabo dentro del proceso formal de educación en un determinado nivel.

De la conjunción de los conceptos de MM.E y CC.A confluyen cada una de las instituciones del sistema: *instituciones universitarias* —o las universidades— que se encargarían de la formación científica e investigativa —FCI— y/o de la formación científica e investigativa y capacitación —FCI/C—, *instituciones tecnológicas* —o tecnológicos— que se encargarían de la capacitación y formación científica e investigativa —C/FCI— e *instituciones de capacitación*, que se encargarían de la formación en capacitación —C— (Ver Anexo 2).

Esta propuesta se concreta finalmente en el Título II, Capítulo II, Artículos 25 al 42, denominado *modalidades educativas* (ver Anexos 3 y 4). En él se establecen cuatro modalidades: formación intermedia profesional, formación tecnológica, formación universitaria y formación avanzada.

La formación intermedia profesional (Artículo 26)

Es aquella que “se ocupa de la educación predominantemente práctica para el ejercicio de actividades instrumentales concretas”, y conduce al título de *técnico profesional intermedio*.

En la propuesta de HSE-P se denominaría a esta modalidad como *de capacitación*, y conduciría a una certificación. Su inclusión obedecería al deseo de articular la formación un poco más adelantada que ofrece el SENA —y otros institutos de formación profesional— con la educación superior. Para Franco Arbeláez (1982),

(...) la formación intermedia profesional, conceptualmente no se distingue nítidamente de la tecnológica y más bien fue creada dentro de la educación superior para darle cabida a numerosas instituciones que fueron creadas dentro de la educación superior entre los años 1977, 78 y 79 en desarrollo del Decreto 88/76, que creó el nivel de educación intermedia profesional (p 61).

Lo que para algunos es una transformación, para otros sería un agenciamiento de las organizaciones que agruparon estas instituciones, a través del cual lograrían la consagración de este tipo de educación, ya ofrecido en el sector educativo.

La formación tecnológica (Artículo 27)

El Decreto-Ley estableció que esta formación tendría “énfasis en la práctica y con fundamentos científicos que la sustentan”, lo que “permite desarrollar programas terminales y de especialización tecnológica”, los cuales conducirían al título de tecnólogos. Esta titulación era contraria a la propuesta de HSE-P de que se otorgara una certificación para quienes terminaran esta modalidad. HSE-P también intentó presentar una diferenciación entre esta modalidad y la anterior —intermedia profesional— pero el Decreto-Ley no logró discernir una diferencia clara entre las dos.

Otro propósito que quedaría instaurado fue el de autorizar al SENA para ofrecer programas de formación tecnológica, intermedia profesional y educación media.

La formación universitaria (Artículo 30)

Sería definida como la educación que “se caracteriza por su amplio contenido social y humanístico y por su énfasis en la formación humanística e investigativa”. A ella se le asignarían entonces dos rasgos fundamentales: la combinación de investigación y docencia, y la garantía tanto de la interdisciplinariedad como de la combinación de lo humanístico social con lo científico. En el inciso tres, además de la división por modalidades, se presenta una subdivisión entre las profesiones académicas —que son fundamentalmente científicas— y las profesiones liberales —que, según la norma, preparan para el ejercicio académico y desarrollan la dimensión instrumental de las profesiones—, que fue bien detallada en la propuesta HSE-P.

Los títulos expedidos por este tipo de formación serían los que correspondan a la profesión o disciplina académica —abogado, médico, etc.—. Con ello, se estandarizaría para los egresados de las facultades de educación el título de licenciado y se eliminaría la connotación de *doctor*, que estaba reservada para ciertas profesiones —como la medicina o el derecho—.

Se da la posibilidad para que las instituciones dividan la formación *por ciclos* o *integrada*, de forma que una persona podría terminar el primer ciclo y obtener el título de tecnólogo, y cuando las circunstancias se lo permitieran, podría continuar su formación universitaria hasta obtener el título. En el Anexo 3 se presenta la gráfica que Franco Arbeláez diseña en la que relaciona ciclos y modalidades y éstas con las Unidades de Labor Académicas —ULA— definidas en el Artículo 40 así: “los programas de las diversas modalidades educativas del sistema de educación superior se organizarán con base en unidades de labor académica, cuya definición tendrá en cuenta un valor para la actividad teórica y otra para la

práctica”. Las ULA se constituirían en el patrón de medida de la actividad académica de los programas universitarios, reglamentadas en el Decreto 3191 de 1980.

La formación avanzada

Fue definida como el máximo nivel de la educación superior, y se orienta en dos direcciones: la especialización y la investigación. Los títulos que otorga esta modalidad son especialista, magíster o doctor. Organiza la carrera académica en tres niveles —grado, maestría y doctorado—, a semejanza de la estructura angloamericana —Bachelor, Master, Ph.D—.

De las propuestas bastante detalladas sobre los *tipos de currículo* contenidas en el documento HSE-P, se concretaron las siguientes: currículo académico, currículo integrado, currículo cíclico, currículo de capacitación técnica y currículo de educación avanzada, cada uno de los cuales estaba asociado a cada una de las modalidades. Según Pablo Oliveros⁸ (1980),

Un aspecto importante del segundo capítulo es la capacidad que tienen las instituciones de formación universitaria de ofrecer sus programas académicos por el sistema de ciclos, es decir, dividiendo esta modalidad en dos ciclos el primero que conduciría al título de tecnólogo y el segundo para optar el grado profesional correspondiente. Es una metodología curricular que ha dado resultado en otros países. Es el llamado currículo invertido porque ofrece primero la parte práctica y luego la teoría, contrario a nuestro sistema tradicional que consiste en cuatro o cinco semestres básicos y después aspectos aplicativos (p. 24).

En entrevista de la cadena radial Caracol al entonces ministro de educación Lloreda, se le preguntaría sobre el estímulo que pretendía la reforma para las áreas tecnológicas. El ministro respondería:

⁸ Pablo Oliveros. Ingeniero físico del St. Ambrose College y magíster en administración universitaria de la Universidad de Berkeley. Fue director del ICFES durante seis años, rector de la Universidad Los Libertadores, asesor del grupo operativo de la reforma de la educación superior y miembro del grupo de estudios de la Reforma Universitaria de 1980, nombrado por la Presidencia de la República.

‘Unos dicen que es una maniobra para tratar de acabar con las expresiones de la inteligencia, de la cultura y del cambio social’ afirma el periodista. Responde el Ministro: ‘se ha diseñado un esquema mucho más flexible para que las universidades que voluntariamente quieran ofrecer sus programas de manera de ciclos lo puedan hacer, de tal modo, que estructuren sus programas, que si un estudiante se retira en un momento dado de su carrera ya sea por dificultades económicas o de cualquier índole pueda salir de ella, con un título el cual puede completar en cualquier momento de su vida con uno de mayor nivel’ (Lloreda Caicedo , 1980).

Para los profesores de la universidad del Valle y de Antioquia, la reforma se debate entre los conceptos de saber algo y saber hacer algo en contexto, que constituyen el eje fundamental de la división de modalidades, y que redundan en una concepción elitista de la educación. Este principio de visión y división, consagrado a través de la norma, perduraría hasta nuestros días.

A pesar de que, como lo afirma Gómez (2013), el decreto no logró “una fundamentación conceptual entre las modalidades intermedia profesional y tecnológica, (...) [ni] el otorgamiento de estatus de educación superior a una modalidad que no había logrado previamente su consolidación académica y ocupacional como modalidad de formación post-secundaria” (p. 80), sí consiguió mantener la diferenciación entre la modalidad académica — que basa su acción en lo científico— y la tecnológica y técnica —basadas en conocimientos prácticos—, como si la práctica no requiriera de conocimientos científicos para su realización. De acuerdo con Bourdieu (2000), “el efecto propiamente ideológico consiste precisamente en la imposición de sistemas de clasificación políticos bajo las apariencias legítimas de taxonomías filosóficas, religiosas, jurídicas, etc.” (p. 4). De este modo, se mantiene el dualismo teoría-practica, pero además el hecho de que quienes acceden a una u otra modalidad lo hacen más debido al capital social, económico y cultural que al interés de la persona por realizar este tipo de actividad. Al respecto, y aunque no es objeto de este análisis determinar el efecto de tal clasificación, las estadísticas demuestran que quienes acceden a las modalidades intermedia profesional y tecnológica no poseen el suficiente capital económico y cultural para tener la

posibilidad de acceder las instituciones universitarias públicas. También se consolidaría la diferenciación entre programas académicos y programas liberales, basados en la profundización de la diferencia entre lo humanístico y el desarrollo instrumental de las profesiones.

Las instituciones

Para garantizar el desarrollo de las MM.E, sería necesario ajustar el tipo de instituciones que las podían ofrecer, razón por la que se reorganizarían en instituciones intermedias profesionales, tecnológicas y universitarias, reglamentadas en los Artículos 43 al 77 del Decreto-Ley. Además de esta tipificación, se conservaría la división entre instituciones oficiales y no oficiales —según HSE-P, se denominaría a las instituciones oficiales como adscritas al sistema, y las no oficiales como vinculadas al sistema—.

La inclusión de las *instituciones de educación intermedia profesional* al subsistema de educación superior no era nuevo, pues fue resultado del Decreto 088 de 1976. El Gobierno convocó a las discusiones de la reforma a las asociaciones que reunían a tales instituciones —ACIET y ACICAPI—, lo que implicaba un reconocimiento a su importancia para las definiciones ya explicadas. Según Gómez Campo (2013),

(...) estas instituciones se organizaron gremialmente en la Asociación Colombiana de Instituciones de Carreras Profesionales e Intermedias (ACICAPI), cuyo principal objetivo fue otorgar el adjetivo ‘profesional’ a los egresados de estas nuevas carreras. ACICAPI sostuvo que entre las artesanías y las carreras tecnológicas había lugar para una categoría intermedia: las carreras técnicas ‘profesionales’ o formación intermedia profesional. Estas serían verdaderas carreras ‘profesionales’, en las que se formaban igualmente las destrezas técnicas y operativas, y los principios racionales y científicos necesarios para elevar a estas carreras de simple oficio o arte a verdadera ‘profesión’, y para ser incluidas en la educación superior (ACICAPI, 1982). La formación intermedia profesional fue así definida como modalidad ‘intermedia’ entre el

técnico superior y el obrero calificado, y sus egresados titulados como técnico profesional intermedio (p. 66).

Para Timaná Velásquez & Calle Patiño (1980),

(...) la reforma es la institucionalización y organización de varias vías terminales y acrecienta el proceso de parcialización del conocimiento humano, imponiendo así el sistema de ciclos teóricos y prácticos, secuencialmente establecidos, y donde se exige una serie de requisitos que obstaculizan un ascenso a la pirámide educativa (p. 101).

En consecuencia, esta disposición lograría mantener los tipos de instituciones de la educación superior existentes. Así, en palabras de Bourdieu y Passeron (1996), este se constituiría en un sistema de clasificación que

(...) debe las características específicas de su estructura y de su funcionamiento al hecho de que debe producir y reproducir, a través de los medios propios de la institución, las condiciones institucionales cuya existencia y persistencia son necesarias tanto para el ejercicio de sus funciones propias (...) como para la reproducción de una arbitrariedad cultural (...) cuya reproducción contribuye a la reproducción de las relaciones entre los grupos y las clases (p. 25).

El Decreto-Ley consagraría las instituciones intermedias profesionales y tecnológicas como recurso posible para aquellos que no logran acceder a una institución universitaria que tiene mayor reconocimiento social o, como expresa el ministro, resultan ser instituciones necesarias para aquellos que necesitan un saber hacer específico que les dé la oportunidad de salir muy pronto al mercado laboral. Estas palabras corroboran lo expresado acerca que estas instituciones se crearon como alternativa para quienes no poseen suficiente capital económico para acceder a las universidades.

Las instituciones oficiales

En el Título III del Decreto-Ley 80, entre el Artículo 50 y el 137, se determinan los mecanismos para la creación de nuevas instituciones, su organización e instancias de dirección, a la vez que se precisan los aspectos que debe contemplar el estatuto docente de instituciones de carácter oficial, de forma que se logra concretar en la norma decisiones sobre uno de los problemas más críticos en las distintas comisiones. Este título se ocuparía de lo concerniente a la cohesión interna de las instituciones, su estructura, funcionamiento y participación.

Una vez definidas las modalidades y los tipos de instituciones, la tensión se daría en la conformación de las instancias de gobierno, aspecto para el que se trasladaría el concepto de organización empresarial, que permitía fraccionar la función total en diversas actividades asignadas por porciones de la institución: horizontalmente por *niveles* jerárquicos, y verticalmente por *áreas* iguales en jerarquía pero diferentes en la función. Así mismo, cada nivel dispondría de un área de *dirección* y una de *gestión*, en la que se podría deliberar sobre los temas referentes a la institución, con el fin de que hubiera una descentralización administrativa (ICFES,1979).

En cuanto a la *participación*, se plantearían varios criterios, de los cuales el estamentario constituye un ejemplo. En la propuesta de HSE-P, se muestran efectos simbólicos de rasgos intimidatorios en la posibilidad de que en la composición de los organismos de dirección de las instituciones estén solo los representantes propios de la universidad pues, según el documento, “serían juez y parte y tomen decisiones soportadas más en los intereses de gremio o el sindicato que de universidad” (ICFES,1979; p. 80). De otra parte, ante la posibilidad de que los representantes de los estudiantes sean escogidos mediante elecciones, expresaría esta modalidad de elección: “se reduce a instancias electorales, sin que exista la organización

formal permanente de consejos estudiantiles, dado el peligro de que esta constituya para el estudiante una nueva forma de lealtad, diferente a la disposición orgánica de la institución” [subrayados en el texto] (ICFES, 1979; p. 38); no obstante, reconoce que este ejercicio sería una escuela de participación democrática. Con lo anterior, se deja entrever el prejuicio de que el estudiante no tendría la capacidad de responder ante situaciones que le demandaran ser parte de la universidad, razón por la que se considera que es necesario involucrar otros actores que no pertenecieran a las instituciones, seleccionados con un criterio socio-empresarial o político partidista. En consecuencia, el tipo de administración se configuraría según la conformación y funciones de la instancia de gobierno, ya sea co-gobierno, co-dirección o co-gestión —cuando el criterio que prima es académico—.

El esquema presentado en la Tabla 1 muestra la organización de las instancias administrativas y académicas determinadas por el Decreto-Ley.

Para las instituciones universitarias y tecnológicas, el Consejo Superior sería la máxima instancia de gobierno, y estaría conformada por ocho integrantes, de los cuales cuatro no estarían involucrados de manera directa con la universidad —el ministro de educación, el gobernador, un miembro designado por el gobierno y el rector, con voz pero sin voto y, al igual que los anteriores, impuesto por el gobierno— y representarían un mismo interés en tanto que dependerían de la elección del gobierno del momento. Los otros cuatro represen-

Tabla 1. Instancias de gobierno universitario de 1971 a 1980

HSE-P	Decreto 80	Instituciones universitarias	Instituciones tecnológicas	instituciones intermedias profesionales
Equipos de dirección	Consejos de carácter decisorio	Consejo Superior Rector Consejo Académico	Consejo Superior Rector Consejo Académico	Rector Comité rectoral
	Corresponde el	Consejo de Facultad, decisión en asuntos	Unidades: dirigidas por directores	Jefes de programa
	Área Gestión y académica,	académicos Facultad, escuelas, instituciones, Departamentos o centros		

Fuente: Elaboración propia.

tantes serían el egresado graduado de la institución, el profesor y el estudiante, que serían elegidos por votación de sus representados, así como el decano, que sería elegido por el consejo académico. El quórum representado por la mayoría simple sería suficiente para tomar cualquier decisión (Artículo 58). De la propuesta inicial, no se tuvieron en cuenta el ex-rector de la universidad, el representante de las academias culturales y científicas, y la condición ser candidato de los estudiantes que no haya tenido sanciones ni que haya perdido materias. Al mismo tiempo, se eliminaron los Consejos Directivos existentes —compuestos en su mayoría por decanos— y sus funciones fueron trasladadas a los Consejos Superiores.

Con respecto a la composición de los Consejos Universitarios, dos puntos de vista contrarios en torno al tema muestran las maneras de percibir la realidad, en los que cada uno de los agentes habla desde los dominantes o los dominados. Pablo Oliveros (1980), perteneciente al Comité Operativo, manifiesta que

(...) una de las razones que genera el conflicto es que no existe una jerarquía por todos aceptada. Los distintos grupos de dentro de la universidad y lo que se creen parte de ella, se consideran, cada uno por su lado, con derecho a co-gobernar (p. 25).

Mientras tanto, profesores como Timaná Velásquez & Calle Patiño (1980), consideran que “podemos concluir que los organismos de dirección de la universidad son una perfecta maquinaria para instaurar un verdadero régimen de sumisión del mas craso autocratismo, y que no deja ningún resquicio de iniciativa democrática” (p. 111).

Como se puede apreciar, el esquema normativo definido para el funcionamiento de las universidades tendería a la dependencia vinculante del Estado, cuya implicación radica en que no habría y ni se ejercería la verdadera autonomía universitaria. No basta con establecer que los niveles de representatividad se hayan respetado y que haya pluralidad en tanto que, dadas las investiduras de algunos de los miembros de dirección, estos ejercerían influjos sobre los demás representantes, lo cual podría finalmente definir y orientar las decisiones. En ello radica la resistencia de los profesores a esta composición del gobierno universitario.

Así mismo, la Tabla 1 muestra que surge la división entre el área administrativa y el área académica. Los profesores de la Universidad del Valle entrevén la forma en que se aplicaron los principios de dirección y gestión propuestos por HSE-P, ya que el nivel de dirección —el Consejo Superior— se constituyó en decisorio, mientras que el llamado nivel de gestión es tan solo deliberativo (Universidad del Valle, Sf). Este era un modelo probado en otros sectores de la productividad y que se aplicó a la educación, con lo que se muestra la injerencia de otros

campos, de quienes tienen la potestad de definir los destinos de la universidad y de quienes tienen la misión de ejecutar dichas directrices.

Por otra parte, la elección del rector sería uno de los aspectos más debatidos, en especial por los rectores de las universidades estatales, a pesar de que se les habían asignado poderes excepcionales mediante las funciones establecidas para ellos en el Decreto-Ley 80. Algunas opiniones muestran el descontento al constatar que no se cumplió la promesa del Presidente Turbay de “devolverle la Universidad a la Universidad”, pues el decreto no logró modificar que la designación del rector estuviera en manos de cada universidad. Según Timaná Velásquez & Calle Patiño (1980),

(...) la presencia rectoral será de corte gerencial, la visión que debe tener de la universidad es el de una empresa, en donde alumnos, profesores y trabajadores no son más que herramientas que deben accionar según lo estipulen los reglamentos internos, su movimiento estará sujeto a los caprichos del cacique político que lo haya hecho nombrar, al igual de los compromisos adquiridos previamente con los sectores extrauniversitarios, para lo cual se le han dado las más amplias atribuciones jurídicas (p. 109).

A su vez, Luis Carlos Galán (1980) declararía:

(...) es preciso afirmar que la consigna “devolverle la universidad a la universidad” no ha sido cumplida. El único proyecto que el Gobierno no logró tener primer debate en las Cámaras ni en las sesiones ordinarias de 1978, ni en las extraordinarias de 1979, ni en la extraordinarias del año pasado fue precisamente el Acto legislativo que modificaba el sistema de elección de rectores. La iniciativa llegó al Senado para cumplir con lo ofrecido, pero hasta el momento no ha quedado expósita (pág. 5).

Por tal motivo el rector continuaría siendo elegido con el visto bueno del gobierno y la promesa del presidente no podría hacerse realidad. Para ello, era preciso movilizar la fuerza necesaria en el Congreso para modificar este mandato constitucional. Sin embargo, era de la «fuerza ilocucionaria» de la palabra del portavoz de la que dependía en gran medida la verdad

de su promesa o de su pronóstico; fue así como se logró que este mismo Congreso, a través de la violencia simbólica que significaba, otorgara mediante la ley facultades extraordinarias al presidente de la República para imponer modificaciones que, según su determinación, se requerían en el Estado.

En el Consejo Académico y en los Consejos de Facultad solo participarían personas pertenecientes a la institución educativa con presencia de los estudiantes, pero las funciones asignadas solo serían de tipo académico. Además, se precisa que la facultad es la confluencia de varios programas que se asemejen en su función, y que se ocupará de la gestión de las políticas determinadas por el Consejo Superior. Según Timaná Velásquez & Calle Patiño (1980), “fueron cercenadas todas las posibilidades de decisión de índole administrativa que tenía, y aún recortadas las funciones inherentes a su cargo, esencialmente académicas, se encuentran supeditadas sus decisiones al Consejo Superior” (p. 110).

Se reconoce el estatuto de los docentes de las instituciones oficiales

El Capítulo IV se ocuparía del estatuto del personal docente, el cual unificaba las condiciones laborales para todas las instituciones oficiales. Por lo tanto, en él se considera la permanencia de los docentes de tiempo completo, parcial o por cátedra, se define que los docentes de tiempo completo y parcial son empleados públicos con sus incompatibilidades y obligaciones —y que no tienen el carácter de libre nombramiento y remoción—, y se fija la condición de los docentes de hora cátedra —cuyo nombramiento se hará mediante contrato administrativo de prestación de servicios y por periodos académicos—. Además, se establece que el ejercicio de la docencia universitaria será incompatible con la participación en actividades políticas, con el ejercicio profesional y con el desempeño de otros cargos, y se establece el retiro forzoso a los 65 años.

Para el sindicato de los profesores universitarios, la condición de ser empleados públicos lesiona su capacidad de negociación colectiva, mientras que el ministro Lloreda (1980) considera que “la universidad no debería participar de la política partidista. Se debe proteger a la universidad contra el influjo de fuerzas propias y extrañas empeñadas en utilizarla como instrumento político” (p. 10).

Las instituciones no oficiales

Además de continuar como personas jurídicas de utilidad común, sin ánimo de lucro y organizadas como personas jurídicas autónomas, las instituciones no oficiales estarían bajo la vigilancia del Estado, de forma que se consolidaba la intervención del Estado —en cabeza del ICFES— sobre las instituciones de educación superior. Ante la Corte se presentaron demandas a esta disposición por considerar que violaba el derecho a la libre asociación y que el Estado no podía limitarlo a lo no lucrativo. Sin embargo, la Corte no acogió estas impugnaciones, con el argumento de que el Estado puede encauzar la actividad privada de educación superior hacia el bien común, la justicia social, los fines sociales de la cultura y la mejor formación de los educandos (Benavides Patrón, 1983).

La investigación

A lo largo del Decreto-Ley se cita la investigación como principio que identifica y diferencia de los demás niveles educativos, como motor de desarrollo de las artes, las ciencias y la técnica, como complemento de la autonomía, como componente fundamental y diferenciador de las modalidades, como condición necesaria para denominarse universidad, como requisito de todo docente universitario y como estímulo para aquella entidad que considere ofrecer servicio educativo a través de la investigación. Según Pablo Oliveros (1980),

se da a las instituciones que se dediquen exclusivamente a la investigación de comprobada calidad la posibilidad de dictar conjuntamente, y por medio de contratos, cursos en las universidades públicas y privadas. Sin embargo, la investigación exige un considerable monto económico para sus fines, y a pesar que el Decreto-Ley exige que dentro del presupuesto de cada institución se destine el 2% de la totalidad de sus ingresos a promover la investigación, esta disposición no puede ser desarrollada a plenitud si no se le asignan recursos económicos suficientes a las universidades e instituciones de educación superior a cargo del Estado; este aspecto no fue definido en el Decreto-Ley.

Financiación

Se esperaba que con la financiación se atendieran los problemas relacionados con todos los aspectos de funcionamiento de las instituciones y de bienestar universitario. Se pretendía que la incertidumbre que se generaría en las instituciones por el escaso aporte de los gobiernos nacional y departamentales lograra una atención especial, pero no fue así, pues el monto de la financiación no logró ser definido. Esto dejó claro que el Estado no solo sería el financiador de la universidad estatal, sino también su administrador. Para la financiación, solo se dió mayor fuerza al crédito educativo que se encuentra a cargo del ICETEX.

El asunto del bienestar solo se consideró en el Artículo 162, mediante la disposición del 2% del presupuesto de las instituciones para actividades que beneficien a los estudiantes. Sin embargo, los programas de bienestar universitario —cafetería, residencias, etc.— que se venían prestando no son mencionados, y la disposición solo consiste en una idea general de bienestar social.

Otras disposiciones

Se fijan los exámenes de estado con puntaje mínimo como obligatorios para todos los aspirantes a ingresar a la universidad, además de que se autoriza que cada universidad realice las pruebas internas para la selección de los estudiantes y que disponga libremente de la adición de otros requisitos (Artículo 169).

Con respecto a la inspección y vigilancia que constitucionalmente corresponden al Estado, se considera que esta es una misión esencial. Según el ministro Lloreda (1980) “Si el Estado es quien financia las universidades públicas, pues mal haría en apropiar dichos recursos sin conocer exactamente la utilización que se les va a dar” (p. 18).

Se formularon alrededor de 16 demandas contra el Decreto-Ley ante la Corte Suprema de Justicia, de las cuales prosperaron tres, dirigidas contra el Artículo 178 —que concedía exención de impuestos a las universidades nacionales, departamentales y municipales, por considerar se excedió la norma al rebasar las autorizaciones de la ley de facultades y que se usurpaba la competencia del Congreso— y el Artículo 141 —que limitaba la participación de los fundadores de las universidades no oficiales, por considerar que se debe respetar el derecho a fundar instituciones de utilidad común, así como no se podía variar ni modificar el destino de las donaciones ‘intervivos o testamentarias’, conforme a las leyes para fines de interés social—.

Al análisis de los profesores al Decreto-Ley 80 de 1980 podría aplicarse lo que Bourdieu y Passeron (1996) describirían como:

(...) esta es una visión simplista de un sistema de enseñanza reducido a su única función económica si, omitiendo relacionar a una estructura determinada de relaciones de clase el sistema económico al cual subordina el sistema de enseñanza, y concibiendo la demanda económica como independiente de las relaciones de fuerza entre las clases, dejando escapar

las propiedades de la estructura y las características de funcionamiento de cada sistema de enseñanza debe al conjunto de relaciones con otros subsistemas, desconociendo la función característica de este sistema en tanto que detentador de un poder delegado para inculcar un arbitrario cultural” (p. 238).

La reforma universitaria de 1980 fue un intento de creación de un sistema de educación superior, aunque las fuerzas al interior del campo no permitieron la integración de todas las instituciones en un estatuto único. Por un lado, estaba la Universidad Nacional que, como la institución universitaria que albergaba un gran porcentaje de la población estudiantil del país y la más grande en la oferta de programas universitarios, logró mediante el agenciamiento de su rector ser excluida del Decreto-Ley 80 y diseñar su propia normatividad; esto mismo ocurrió con las instituciones de las fuerzas militares y los colegios mayores. Por otra parte, se redactó un decreto en forma exclusiva para el ICFES, entidad que en adelante controlaría la totalidad de las instituciones de educación superior —exceptuando a la universidad nacional—. Por tanto, es innegable la autonomía relativa del sistema, el *efecto de sistema*, que confiere su significación y su peso a las relaciones que este tiene con respecto a los demás sistemas y las estructuras internas del mismo. Para (Bourdieu & Passeron , 1996),

(...) un sistema de enseñanza recibe en efecto su estructura singular tanto de las exigencias transhistóricas que definen su función propia de inculcación de un arbitrario cultural como del estado del sistema de funciones que especifica históricamente las condiciones en las cuales realiza esa función (p. 241).

Con el Decreto-Ley 80 de 1980 no se logró crear un sistema con todos los elementos que le pertenecen, pero sí se logró reunir en un solo estatuto las condiciones para el gran número de instituciones que existían desorganizadamente en el país.

En la construcción del Decreto-Ley 80 de 1980 se evidencia la lucha política que enfrentarían los profesionales del campo de la educación superior con la exclusión o

autoexclusión de aquellos menos dotados de una competencia social y técnica. En las luchas que se dieron, se logró la permanencia de las condiciones antes determinadas, ya sea por medio de la conservación de los principios de visión y división —a través de las condiciones ya existentes, así no estuvieran regladas— o la conservación de normas antes determinadas. En consecuencia, fueron pocas las transformaciones del mundo universitario.

Bourdieu plantea que el sistema de enseñanza tiene una “*autonomía relativa*” que le permite servir las demandas externas bajo las apariencias de la independencia y de la neutralidad; es decir, le permite disimular las funciones sociales que cumple y, de esa manera, cumplirlas más eficazmente (Bourdieu & Passeron , 1996).

La lucha política en el proceso se generó por:

1. La procedencia de quien habla del sector público o privado. Para el ministro Lloreda (1980) era claro que

“hay una injerencia excesiva de lo que se denomina el sector privado, explica que ha manifestado que no se trata de excesiva participación, sino que el gobierno tendrá el poder decisorio para fijar, a través de organismos, los requisitos mínimos y las condiciones dentro de las cuales se puedan desarrollar los programas académicos. Pero esto no excluye que al igual que en cualquiera otra actividad nacional, los sectores económicos puedan expresar sus opiniones” (p. 9).
2. Las tensiones originadas en el restablecimiento del derecho autonómico de las universidades para seleccionar sus rectores.
3. Las tensiones generadas por la división implicada en las modalidades y tipos de universidades que, según los profesores, “es una actitud servil de la educación al sector empresarial, pues asumen el mercado de trabajo como único criterio para la existencia de un plan de estudios, equiparando desarrollo social con desarrollo económico” (Timaná Velásquez y Calle Patiño, 1980; p. 35). Bajo esta actitud, se supeditaría la

reforma a las necesidades del mercado empresarial y se limitaría a la universidad a la educación permanente como capacitación para el trabajo, de forma que permitiera obtener mano de obra calificada.

4. La denominada “privatización de la universidad pública”, que se constituiría en una lucha no tan fuertemente manifestada como en la anterior década, que estuvo dada básicamente por la línea de autofinanciación que se manifestaría en las alzas permanentes de los precios de las matrículas, con el fin de obtener recursos propios.
5. Las discrepancias frente a la división planteada tanto en modalidades como en tipos de instituciones, que obedece más a una estructura basada en el capital económico que en el cultural de los aspirantes a la universidad, lo que ocurriría “a través del ethos de clase como principio del nivel de aspiración profesional” (Bourdieu y Passeron, 1996; p. 5).
6. La visión de los profesores sobre las estructuras de gobierno como verticales y con poca capacidad de respuesta a las necesidades de participación de estudiantes y profesores.

En el campo político, el poder del Estado es el objetivo más claro de las luchas, al ser el único capaz de convertir en verdades las definiciones de la interrelación entre el campo de la educación superior y el político, a través de la violencia simbólica que significa la expedición de la Ley, puesto que trasciende las perspectivas particulares y es capaz de convertirlas en generales y objetivas, a través del uso de un lenguaje técnico que permite, sugiere y hace creer en la objetividad de la definición. De acuerdo con Bourdieu (2000), en esto consistiría “el poder simbólico como poder de constituir lo dado por la enunciación, de hacer ver y de hacer creer, de confirmar o de transformar la visión del mundo, por lo tanto el mundo;” (Bourdieu,

2000; p. 4). Como lo afirma HES-P, “la legislación por sí sola no garantiza los cambios requeridos en la educación, es necesario contar con personas dotadas de las actitudes críticas y positivas” (ICFES, 1979).

Aunque examinar la eficacia simbólica de la ley no es el objetivo de este trabajo, es relevante acudir a las estadísticas de la década del 80, gracias a las que se podría afirmar que el Decreto-Ley no pudo frenar la proliferación de instituciones de dudosa calidad, ni diferenciar entre las instituciones técnicas y tecnológicas, ni concretar la intención de que la movilidad entre estudiantes de diferentes modalidades fuera un mecanismo que permitiera fluir sin interferencias ni talanqueras, pues pocas universidades asumieron esta posibilidad, mientras que otras pocas aceptaron estudiantes en esta cadena de formación.

CONCLUSIONES

El recorrido histórico presentado en el documento permitiría establecer las relaciones entre las *estructuras objetivas* sociales en un espacio y un momento histórico como es el periodo comprendido entre 1960 a 1980, y *las estructuras subjetivas* que hacen referencia a las estructuras cognitivas, las percepciones y las representaciones de los agentes, que darían lugar a la expedición del conjunto de normas que tiene como fin organizar la educación superior en Colombia en 1980.

Se consideraría que los códigos normativos que regulan la educación superior harían parte de las estructuras objetivas del período analizado (1960-1980), y las estructuras subjetivas como las percepciones y las representaciones de los agentes encarnados en los ministros de educación, asesores nacionales y extranjeros, profesores e investigadores; en instituciones como las asociaciones de rectores, docentes y estudiantes, las comisiones conformadas para el estudio y redacción del estatuto único de la educación superior y las misiones extrajerar que tenían como fin dar recomendaciones al gobierno y las universidades sobre el rumbo que debía seguir la educación post-secundaria o superior; todos ellos, ya sea por su investidura o por el capital acumulado, generarían efectos importantes en el diseño e implementación de las políticas en educación.

La organización de los capítulos correspondería a la identificación de estos dos elementos de la metodología relacional asumida para la realización de esta investigación. De una parte, se identificarían los códigos normativos que antecedieron a cada una de las propuestas de reforma, con el fin de establecer los aspectos de la educación regulados y que luego serían objeto de análisis en el sentido de identificar qué de ellos se pretendería cambiar

o transformar con la reforma; así mismo, se identificarían los agentes que dominarían el campo de políticas de la educación superior, lo cual permitiría establecer los posicionamientos en cada uno de los momentos de reforma y, finalmente, se analizaría la propuesta de reforma para en caso de 1971 y el Decreto-Ley para 1980.

El análisis del conjunto de normas que regirían la educación superior se iniciaría desde las expedidas en el gobierno del General Gustavo Rojas Pinilla y la Junta Militar, por encontrarse que ellas harían parte de la doxa de políticas que perduraría hasta 1980; en este período se crearía el Fondo Universitario Nacional, se establecería el régimen jurídico de las universidades oficiales y departamentales o seccionales, y se determinaría la composición de las instancias de gobierno de las universidades, sin olvidar que cada una de las universidades nacionales, departamentales y municipales se regirían por una norma propia particular.

En el período del Frente Nacional (1958-1974), en el gobierno de Guillermo León Valencia (1962-1966) se daría vida jurídica a los institutos técnicos y tecnológicos —lo que consagraría una de las recomendaciones del Plan Básico—, y se expediría la ley que le permitiría a la Universidad Nacional de Colombia organizarse de manera autónoma. Posteriormente, en el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), se expedirían decretos que intentaron organizar un sistema de la educación superior y reorganizar el sector educativo nacional; sería la reforma constitucional de 1968 la que facultaría al presidente de la República para elegir el rector de cada una de las universidades estatales; según Carrascal (2014), se inició el período de la heteronomía institucional, determinación que daría lugar a luchas políticas intensas entre los rectores de las universidades estatales y el gobierno nacional. Así mismo, en esta reforma se determinaría que la función de la inspección y vigilancia de la educación estaría a cargo del presidente de la República, responsabilidad que había sido compartida desde 1958

con la alianza FUN-ASCUN. Esta disposición daría lugar a la creación del ICFES, organismo que en adelante cumpliría funciones fundamentales en la regulación de las instituciones de educación superior y que a pesar de los cambios en su conformación y dependencia administrativa, continuaría siendo una entidad importante en la definición de políticas en educación superior. Durante gobierno del último presidente del Frente Nacional, Misael Pastrana (1970-1974), se presentaría la propuesta de reforma de la educación superior de 1971, que no lograría ser ley de la República. En el período posterior al Frente Nacional, el presidente Alfonso López Michelsen pretendería, mediante decretos, crear un sistema único de educación, los cuales no tendrían la fuerza de ley, que permitiera una reorganización general del sector; sin embargo, fijaría el rumbo de las posteriores determinaciones.

Las normas relacionadas anteriormente podrían obedecer al agenciamiento de intereses particulares, a la necesidad de regular circunstancias del momento, a la legitimación de situaciones ya existentes, o a establecer un control e intervención del Estado sobre el espacio educativo, lo que traería como consecuencia la dispersión, desorganización, diversidad y desarticulación del conjunto de instituciones y programas que hacen parte de la educación superior colombiana.

Así mismo, se analizarían los diagnósticos contenidos en los documentos previos a la construcción de las propuestas que fijarían el rumbo de lo que podrían contener las propuestas de reforma, al crear problemas que sería necesario atender; se evidenciaría la intervención de las misiones extranjeras en asocio con los rectores de las universidades (1960-1963) al introducir esquemas de percepción de la educación superior que perduraron en las dos décadas, lo que podría ser confirmado en el diagnóstico presentado en el tercer capítulo, que correspondería a la década de los años setenta, en el cual se señalarían algunas situaciones que

se percibirían como problemas que requerían respuestas. Entre tales problemas se encontrarían el crecimiento de las instituciones, programas y matrícula de estudiantes, los cuales serían insuficientes para el gran número de jóvenes que egresan del bachillerato y desearían ingresar a la educación superior, en especial a las instituciones oficiales. Este crecimiento desordenado traería consigo una gran heterogeneidad en la calidad de las instituciones y programas; así mismo, se expresarían la falta de comunicación del sector productivo y la educación —pues hacen falta profesionales que atiendan los requerimientos del mercado laboral— entre otras situaciones descritas en mayor detalle en los capítulos de este trabajo.

Al determinar las recomendaciones que permitirían resolver los problemas descritos, se profundizarían las discrepancias en torno al sentido y funciones de la universidad, la relación universidad-mercado, así como relación universidad-Estado —refiriéndose a la autonomía universitaria que transitaría desde el control irrestricto del Estado a la consideración de la libertad de las instituciones para gobernarse—. En lo que parecería haber consenso es en la necesidad de crear un estatuto único de la educación superior colombiana que permitiera organizar un sistema en el que participarían tanto las instituciones oficiales como las privadas.

Ante este acuerdo tácito, podrían señalarse algunas regularidades en el proceso previo a la formalización de la propuesta de estatuto único de la educación superior. Se conformarían comisiones que tendrían como fin deliberar sobre los aspectos que debería contener el nuevo estatuto o ley que organizaría la educación superior; cada una de ellas estaría convocada por los ministros de educación, y designaría a personas que, de acuerdo con su capital cultural y la posición ocupada en las instituciones, asociaciones, oficinas gubernamentales o cargos políticos consideraría que tienen que aportar a las propuestas de reforma.

Dada la apuesta metodológica, sería necesario identificar la pluralidad de agentes, incluso aquellos que no hicieran parte de las comisiones pero que por la trascendencia de sus planteamientos, por su poder de incidir en las decisiones, por representar puntos de vista diferentes —a veces antagónicos— con las apuestas dominantes, permitieran establecer las relaciones de sus planteamientos, algunos de ellos serían:

1. **Los ministros de educación** merecen ser tenidos en cuenta en el análisis por su papel determinante en los procesos de reforma:

Luis Carlos Galán Sarmiento (1971), perteneciente al Partido Liberal, durante el gobierno conservador de Misael Pastrana Borrero. Durante su período como ministro hizo crisis su administración al clausurarse diez y ocho (18) universidades en todo el país por protestas y disturbios; sin embargo, logró presentar ante el Congreso de la República la propuesta de “Estatuto de la educación superior”. Con 28 años de edad, su trayectoria política estaría en vía de consolidación, lo cual, al mismo tiempo, lo hizo especialmente vulnerable y fue removido de su cargo, de modo que para conservar su capital político sería necesario evitar el descrédito y fue nombrado embajador.

Juan Jacobo Muñoz, sucesor de Luis Carlos Galán, quien continuó la gestión del proyecto de reforma en el Congreso.

Rodrigo Lloreda Caicedo, 1980 perteneciente al Partido Conservador, durante el gobierno liberal de Julio Cesar Turbay Ayala, permaneció en el cargo hasta la expedición del Decreto-Ley 80.

.

2. **Los estudiantes**, quienes no harían parte de las comisiones pero cuyos planteamientos serían incluidos en el “Programa mínimo de los estudiantes”, liderados por quienes

representaban la visión de organizaciones políticas llamadas de “izquierda”. Según su expectativa, la universidad sería el lugar desde el que se generaría el cambio en el modelo social y político del país. No fue posible identificar documentos que dieran cuenta de sus propuestas para la década de 1980, por lo cual tampoco es posible afirmar si ello corresponda a una autoexclusión.

3. En cuanto a los **profesores**, aquellos de la Universidad Nacional de Colombia presentarían en 1971 la propuesta de hacer de la Universidad Nacional “la universidad del Estado”, que sería el centro de toda actividad universitaria estatal. No obstante, la búsqueda documental no arrojaría propuestas de estos agentes para los años 1979-1980.
4. **La Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN)**, que representaría a la gran mayoría de rectores de las universidades públicas y privadas. Para 1971 el poder de las ideas de sus asociados lograría efectos importantes en la reforma; igualmente, para 1980 lograrían influir a través de lo que se evidenciaría en el documento HSE-P; no obstante, su predominio logra ser reemplazado por una agencia gubernamental.
5. **ACIET y ACICAPI**, asociaciones que representaban los intereses de las instituciones tecnológicas y técnicas intermedias, surgen en las comisiones de 1980 —por ser nuevas en el campo— y tendrían gran influencia en el Decreto-Ley 80.
6. **El Instituto Colombiano del Fomento de la Educación Superior —ICFES—**, organismo adscrito al MEN que, en 1971, con tres años de creación, aún tendría un incipiente liderazgo, pero que para 1980 dominaría el espacio de creación de políticas de la educación superior.

A fin de entender cómo se establecerían estructuras de significación en el ordenamiento jurídico de la educación superior en Colombia, los Anexos 4, 5 y 6 mostrarían en detalle las

comparaciones sobre el Sistema Nacional de Educación Superior, el gobierno universitario, y los tipos de instituciones y sus modalidades.

1. **El Sistema Nacional de Educación Superior**, dado que todas las propuestas pretenderían crear un organismo nacional que se encargaría de orientar las políticas de educación superior y establecer un órgano asesor del mismo. La recomendación que no se tendría en cuenta sería la planteada en el Plan Básico y el proyecto de 1971: la creación de un organismo que se encargaría de la dirección de la educación superior en las regiones.

Finalmente, en 1968, como en 1980, se conservaría la disposición consistente en que el **MEN**, a través del ICFES, sería el órgano regulador de las instituciones, los programas y las políticas de la educación superior colombiana a nivel nacional y haría parte de él el organismo encargado de la planeación de este sector educativo. Entonces, el ICFES sería el encargado de la función de inspección y vigilancia; por tanto, se consagraría el dominio del Estado a través del MEN sobre el sistema de educación superior.

2. **El gobierno universitario**, aspecto que generaría las mayores luchas dentro del campo; se ha señalado la inconformidad de rectores, profesores y estudiantes frente a lo decidido en la reforma constitucional de 1968, y lo que simbólicamente representaría para las instituciones el consejo superior, organismo que determinaría las decisiones fundamentales en torno al quehacer administrativo y académico de cada una de las universidades; la denominación de consejo superior permanecería en todas las propuestas, aunque su composición variaría: mientras en 1971 y en HSE-P se propondría una mayoría casi absoluta de integrantes de la universidad, en el Decreto-Ley 80 su conformación se redefiniría considerablemente, pues ya no harían parte de él los

integrantes de la iglesia y de la empresa privada —como se establecía en 1968—, y en el Plan básico se conservaría la participación del gobierno a través del ministro de educación y su delegado, el gobernador, el delegado del gobierno como nuevo integrante y el rector, quien a pesar de no tener voto podría opinar y que hasta 1980 aún sería nombrado por el presidente de la República. Se adicionaría como nuevo miembro un decano, la institución ganaría un miembro en esta configuración. En cuanto a la organización administrativa y académica, continuarían en su organización las facultades. Se cambiaría la denominación de consejo directivo por consejo académico, aunque tendrían similitud en su conformación.

Esta composición sería interpretada como una intromisión en el derecho de las instituciones a organizarse autónomamente debido a las investiduras de algunos de los miembros de dirección, pues estos podrían ejercer dominio sobre los demás representantes. Lo anterior, definiría y orientaría las decisiones, mientras que para el ministro esta determinación permitiría al gobierno velar por que las decisiones y actuaciones de la universidad estén acordes con la política nacional, percepción que para algunos obedece a la desconfianza del Estado sobre las instituciones.

3. **Los tipos y modalidades de instituciones**, dado que en el país se desarrollarían algunos programas cortos, como lo expresa Gómez (2013) son aquellos dirigidos a quienes poseen escaso capital cultural o económico, programas que generalmente atendían las necesidades del mercado laboral. Sin embargo, a partir de los agenciamientos de misiones extranjeras —Rudolph Atcon (1961), California (1963-1964), Gran Bretaña (1972-1978)— así como de propietarios de instituciones y políticos, se formalizarían las carreras cortas y se transformarían en programas más

intensos, dirigidos a las personas que tendrían como función realizar operaciones básicas del sector productivo. Como resultado se crearían los institutos que ofrecerían programas técnicos y tecnológicos; si bien inicialmente estos dos tipos programas no serían incluidos en la propuesta de 1971. Finalmente, el reconocimiento de las asociaciones que reunían estas instituciones les permitirían incluir en el Decreto-Ley 80 de 1980 tanto los programas a manera de modalidades como los tipos de instituciones a la educación superior, conservando y acentuando este principio de división de la educación superior. El Decreto-Ley, previendo que algunas personas desearían continuar con su profesionalización, ofreció la posibilidad de transitar de un nivel a otro, así no haya continuidad en el tiempo a través de universidades que adopten la organización curricular por ciclos.

4. **Financiación.** A pesar de ser uno de los aspectos de controversia y problema identificado en los diagnósticos, no sería esclarecido en 1971 y tampoco en 1980, continuaría la regla que el Estado es quien financia las instituciones oficiales, pero logra instituirse la consecución de recursos propios para su financiación.

Este análisis ha permitido evidenciar cómo en la configuración tanto de las propuestas de reforma de 1971 como de los Decretos-Ley de 1980 se darían espacios de lucha en los que las percepciones de la educación superior serían diferentes y en ocasiones antagónicas; a pesar de las numerosas reuniones, seminarios, comisiones, propuestas de distintos sectores en las que se manifestarían las relaciones de fuerza que se darían entre agentes del sector privado, el estatal, los estudiantes, los profesores, los funcionarios del Estado y los políticos que lideran el Congreso, como con los representantes del campo burocrático, que de acuerdo con la procedencia de quien habla y la posición que ocupan en el campo logran incidir en la

construcción de las normas, sin olvidar que otras condiciones del espacio social afectan tales definiciones como la Constitución Política, las regulaciones anteriores o vigentes, y el estado de condiciones de otros campos como el político y el económico.

En esta lucha, en la que se enfrentan agentes investidos de una competencia inseparablemente social y técnica consagran la visión legítima del mundo universitario, solo a condición de reconocer estas interrelaciones se entendería la autonomía relativa del derecho y del efecto propiamente simbólico de desconocimiento que resulta de la ilusión de su autonomía absoluta con relación a las presiones externas (Bourdieu, 2000).

De acuerdo con lo anterior, en la construcción del Decreto-Ley 80 de 1980 se lograría concretar las tensiones, que se circunscribieron en las siguientes:

1. Por la procedencia de quien habla desde el sector público o privado; para el Ministro Lloreda (1980) era claro que
 (...) hay una injerencia excesiva de lo que se denomina el sector privado, explica que ha manifestado que no se trata de excesiva participación, sino que el gobierno tendrá el poder decisorio para fijar, a través de organismos, los requisitos mínimos y las condiciones dentro de las cuales se puedan desarrollar los programas académicos. Pero esto no excluye que al igual que en cualquiera otra actividad nacional, los sectores económicos puedan expresar sus opiniones (p. 9).
2. Las tensiones originadas en el restablecimiento del derecho autonómico de las universidades para seleccionar sus rectores.
3. Aquellas generadas por la división implicada en las modalidades y tipos de universidades que, según los profesores, “es una actitud servil de la educación al sector empresarial, pues asumen el mercado de trabajo como único criterio para la existencia de un plan de estudios, equiparando desarrollo social como desarrollo económico”, y supeditar la reforma a las necesidades del mercado empresarial limitaría a la

universidad a la educación permanente como capacitación para el trabajo y así obtener mano de obra calificada.

4. Por la denominada “privatización de la universidad pública” —otra lucha no tan fuertemente manifestada como en la anterior década—, y dada básicamente por la línea de autofinanciación que se manifestará en las alzas permanentes de los precios de las matrículas para obtener recursos propios.
5. Por las discrepancias frente a la división planteada tanto en modalidades como en tipos de instituciones que obedece a una estructura basada más en el capital económico que en el cultural de los aspirantes a la universidad, y por la visión de los profesores para quienes las estructuras de gobierno son verticales y con escasa capacidad para responder a las necesidades de participación de estudiantes y profesores “La organización que se propone será autocrática y autoritariamente centralizada en el Estado y los sectores privados en el ICFES”.

Tales tensiones generarían una la lucha política en el proceso, que tal vez sería un riesgo definirlo, pero sí podría ser investigado si tales discrepancias comprometieron la eficacia del Decreto-Ley, el encontrar que las disposiciones no corresponden con la realidad educativa.

Los Decretos-Ley expedidos en 1980 serían un intento de crear un sistema de educación superior; de acuerdo con Bourdieu, el *efecto de sistema* confiere su significación y su peso a las relaciones que este tiene con respecto a los demás sistemas y estructuras internas del mismo. Este efecto no se lograría en su totalidad, pues las fuerzas al interior del campo no permitieron la integración de todas las instituciones en un estatuto único, la Universidad Nacional de Colombia, así como las instituciones de las fuerzas militares y los colegios mayores que lograron configurar decretos que mantuvieron las condiciones regladas con anterioridad. Así

mismo, el ICFES, entidad que en adelante controlará la totalidad de las instituciones de educación superior —exceptuando a la Universidad Nacional— logra un decreto que de manera exclusiva regula lo concerniente a su conformación y funciones; luego entonces es innegable la autonomía relativa del sistema, que le permite servir a las demandas externas bajo las apariencias de independencia y de neutralidad, es decir, disimular las funciones sociales que cumple y, de esa manera, cumplirlas más eficazmente (Bourdieu & Passeron , 1996).

La investigación confirmaría el poder del Estado para convertir las perspectivas particulares de los agentes en reglas generales y objetivas; para ello, emplearía un lenguaje técnico que haría creer en la objetividad del Decreto-Ley e impondría significaciones acerca de la educación superior. Esta configuración del marco normativo da cuenta de la *violencia simbólica* que se ejerce desde el Estado, sobre un agente o grupo de agentes en este caso tanto para las instituciones como para los que las constituyen como estudiantes o profesores, así como para los que pretenden hacer parte de la educación superior, quienes con su participación lograrían imponer significaciones y esquemas cognitivos fijados a través de la norma que fueron transformando la forma de percibir la realidad y se convirtieron en sentido común.

Para desarrollar lo dispuesto en la ley se requeriría de personas e instituciones, ya sea gubernamentales o particulares, que logren que lo que en ella se establezca, se cumpla; como lo afirma HSE-P “La legislación por sí sola no garantiza los cambios requeridos en la educación, es necesario contar con personas dotadas de las actitudes críticas y positivas”, Bourdieu señalaría que la regla no es automáticamente eficaz por sí sola, y que es preciso preguntarse en qué condiciones una regla puede actuar. La noción de *habitus* surge entonces para “recordar que al lado de la norma expresa y explícita o del cálculo racional hay otros principios generadores de las prácticas”. Aunque demostrar la eficacia de la reforma universitaria de 1980

no sería el objetivo de este trabajo, las estadísticas de la década del 80 indicarían que el Decreto-Ley 80 no lograría detener la proliferación de instituciones de educación superior con escasa calidad educativa, entre otras.

REFERENCIAS

- Acevedo, A. y Samacá, G. (2013). Juventudes universitarias de izquierda en Colombia en 1971: un acercamiento a sus discursos ideológicos. *Historia Caribe* [en línea], VIII (Enero-Julio). Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=93729727008>. Consultado el 06 de agosto de 2016.
- Alianza para el Progreso. (1961). *Declaración a los pueblos de América*. Recuperado de <http://sajurin.enriquebolanos.org/vega/docs/851.pdf>. Consultado el 18 de abril 2015.
- Asociación Colombiana de Instituciones de Educación Tecnológica. (s.f.). *Historia*. Recuperado de <http://www.aciet.org.co/index.php/pages/historia-aciet>. Consultado el 13 de agosto de 2016.
- Asociación Colombiana de Universidades —ASCUN. (1971). *Documentos de trabajo para la preparación de la reforma universitaria. Declaraciones del Consejo Nacional de Rectores*. Bogotá D.E.: Asociación Colombiana de Universidades .
- Asociación Colombiana de Universidades y Fondo Universitario Nacional. (1968). *Plan Básico de la Educación Superior en Colombia* (Vol. 1). Bogotá: Imprenta Nacional.
- Atcon, R. (1963/2005). *La universidad latinoamericana, clave para un enfoque conjunto del desarrollo coordinado social, económico y educativo en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Benavides Patrón, J. (1983). *La Universidad y el Estado en la Reforma de la Educación superior de 1980*. Bogotá: Asociacion Colombiana de Universidades —ASCUN e Instituto Colombiano para el fomento de la Educacion Superior.—ICFES.
- Benson, C., & Rojas, P. (1967). *Aspectos Financieros de la Educación Superior en Colombia*. Bogotá: Mimeografiado.
- Bortolazzo, J. y Pérez, O. (1966). *Estudio de la educación post-secundaria. Proyecto para la educación Superior en Colombia*. Misión Asesora de la Universidad de California.
- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (1992/2012). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Bourdieu, P. (1984/2003). *Cuestiones de sociología*. Madrid: Ediciones Istmo.
- Bourdieu, P. (1987). Cosas dichas. En P. Bourdieu. (Ed.). *Espacio social y poder simbólico*. Barcelona (España): Editorial Gedisa S.A.
- Bourdieu, P. (1993). *El sentido práctico. Estructuras, habitus , prácticas*. Madrid: Taurus.
- Bourdieu, P. (1994). Espacio social y espacio simbólico. En P. Bourdieu. (Ed.). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
- Bourdieu, P. (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
- Bourdieu, P. (2000a). Elementos para una sociología del campo juridico. En C. Morales de Setién Ravina. (Ed.). *La fuerza del derecho*. Bogotá: Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana, Insituto Pensar y Siglo del hombre ediciones.

- Bourdieu, P. (2000b). Sobre el poder simbólico. En P. Bourdieu. (Ed.). *Intelectuales, política y poder*. Buenos Aires: UBA/Eudeba.
- Bourdieu, P. (2001). *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer, S.A.
- Bourdieu, P., & Passeron, J.-C. (1979/1996). *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. México: Laia S.A.
- Carrascal Rincón, C. (2014). *Gobierno universitario. Entre heteronomía y autonomía*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.
- Consejo Nacional de Rectores —ASCUN. (1972). La Reforma Universitaria: criterios. *Mundo Universitario*, 11-15.
- Franco Arbeláez, A. (1980). *La reforma universitaria de 1980*. Recuperado de http://www.pedagogica.edu.co/storage/rce/articulos/5_7pole.pdf. Consultado el noviembre de 2013.
- Franco Arbeláez, A. (1982). ¿Contrarreforma Universitaria? Un punto de vista. *Revista Javeriana*, 98(486), 59-65.
- Franco Arbeláez, A., & Tunnerman Blenheim, C. (1978). *La Educación Superior en Colombia. En la perspectiva mundial y latinoamericana*. Cali: Fundación para la Educación Superior FES.
- Galán Sarmiento, L. C. (1972). Proyecto de Ley número 1 de 1972. Exposición de motivos. *Anales del Congreso*, 26 de enero, 57-64.

Galán, L. C. (1980). La reforma universitaria. *Nueva Frontera*, 4-6.

García Villegas, M. (2014). *La eficacia simbólica del derecho. Sociología política del campo jurídico en América Latina*. Bogotá-Colombia: IEPRI- Universidad Nacional de Colombia.

Gómez Campo, V. (2013). *La pirámide de la desigualdad social en educación superior en Colombia. Diversificación y tipología de instituciones*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Guevara Ramírez, R. (2012). *Nominación rectoral y colegios electorales universitarios. Estudios de caso: UAM (México) –UPN (Colombia)*. Ciudad de Mexico.

Guevara Ramírez, R. (2015). *Institucionalización del predominio privado en la educación superior colombiana. Prefiguraciones del campo de políticas*. Bogotá.

Gutiérrez, A. B. (2012). *Las prácticas sociales*. Córdoba- Argentina: EDUVIM.

Instituto Colombiano para el Fomento de la Educacion Superior —ICFES. (1983). *Reforma de la educacion post-secundaria. Compilacion legislativa*. Bogotá D.E.: ICFES, División de Publicaciones.

Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior —ICFES. (1979). *Hacia un sistema de educación post-secundaria para Colombia: documentos de trabajo*. Bogotá: ICFES.

Jiménez B., A., & Figueroa, H. (1997). *Políticas educativas en la educación superior: 1952-1992*. Recuperado de http://www.pedagogica.edu.co/storage/rce/articulos/rce38-39_15infor.pdf. Consultado el 10 de mayo de 2016.

- Lloreda Caicedo , R. (1980). *Documentos sobre la reforma de la educación superior. Discursos y reportajes*. Bogotá: Imprenta Patriótica del Instituto Caro y Cuervo.
- Lucio, R., y Serrano, M. (1992). *La educación superior: Tendencias y políticas estatales*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- MEN. (s.f.). *Examen de estado para el ingreso a la educación superior ICFES*. Recuperado de <http://www.colombiaaprende.edu.co/html/home/1592/article-156080.html>. Consultado el 23 de mayo de 2015.
- MEN. (1971). *De la crisis a la reforma universitaria. Proyecto de ley por el cual se dicta el estatuto de la educación superior. Proyecto de reforma constitucional sobre la elección de rectores universitarios*. Bogotá: Imprenta nacional.
- MEN. (1971). *De la crisis a la reforma universitaria. Proyecto de ley por la cual se dicta el estatuto de la educación superior. Proyecto de reforma constitucional sobre la elección de rectores universitarios*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- MEN. (2015). *Estadísticas de educación superior, Subdirección de Desarrollo Sectorial. Fecha de actualización, 31 de diciembre de 2013*.
- MEN y Fundación para la Educación Superior. (1978). *Reunión de trabajo sobre la educación superior en Colombia: Su innovación y organización*. Bogotá: Instituto Caro y Cuervo.
- Misas Arango, G. (2004). *La educación superior en Colombia. Análisis y estrategias para su desarrollo*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Molina Rodríguez, C. (2012). *FUN-ASCUN, 1958-1968, un acontecimiento en el sistema universitario colombiano: gremios, políticas y Estado*. Recuperado de

<http://revistas.usal.es/index.php/0214-3402/article/viewFile/8883/11806>. Consultado el 10 de abril de 2016.

Ocampo , J. (s.f.). *Reformas universitarias 1960-1980*. Bogota: Centro de Investigaciones Cinep.

Oliveros, P. (1980). Cómo es realmente la reforma. *Consigna*, 68-72.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura —Unesco. (2013). Clasificación internacional normalizada de la educación CINE 2011. Recuperado de <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/iscled-2011-sp.pdf>. Consultado el 12 de febrero de 2016.

Pacheco Arrieta, I. F. (2002). *Evolución legislativa de la educación superior. Educación culpable, educación redentora*. Recuperado de IES/2002/ED/PI/30: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001399/139967s.pdf>. Consultado el 03 de agosto de 2015.

Patiño, J. F. (1966). Hacia la universidad del desarrollo. En U. N. Colombia, *Hacia la universidad del Desarrollo. Bases de una política de reforma universitaria*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Departamento Nacional de Planeación/Plan-Nacional-de-Desarrollo/*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Que-es-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>. Consultado el 25 de Octubre de 2014.

Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx>. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co>. Consultado el 7 de marzo de 2015.

Posada, J. (1997, mayo 5). *El Sistema Universitario en Colombia*. Recuperado de [file:///C:/Users/usuario/Downloads/11892-29823-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/usuario/Downloads/11892-29823-1-PB%20(1).pdf). Consultado el 23 de abril de 2016

Santana Rodríguez, P. (1980). El manejo político y la reforma institucional. *Controversia*, 9-43.

Universidad del Valle. (s.f.). Reforma universitaria. *Revista del departamento de publicaciones*, 1-87.

Universidad Nacional de Colombia. (1969). *Plan Básico de Educación Superior. Análisis Crítico*. Bogotá: Mimeografiado.

Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo. (1972). *1972: Reforma de la U. ¿Principio o fin de una Utopia?. 5 Proyectos*. Bogotá: Universidad Nacional.

Urdaneta Laverde, F. (1972). Debate sobre la reforma Universitaria. *Anales del Congreso*, 5 de junio, 453-455.

Zuleta , E. (1998). *Colombia: Violencia, democracia y derechos humanos*. Cali: Universidad del Valle.

DOCUMENTOS JURÍDICOS

Congreso de la República de Colombia. (1963). Ley 65 de agosto 19. *Diario Oficial*, 40999.

Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9210>.

Consultado el 7 de marzo de 2015.

Congreso de la República de Colombia. (1979). Ley 8 de enero 24. *Diario Oficial*, 35191.

Recuperado de http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-103897_archivo_pdf.pdf. Consultado el 27 de mayo de 2016.

Consejo Nacional Constituyente. (1886). Constitución Política de la República de Colombia.

Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7153>.

Consultado el 14 de marzo de 2015.

Junta Militar de Gobierno de la República de Colombia. (1958). Decreto 277 de julio 16.

Diario Oficial, 29769. Recuperado de http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-103568_archivo_pdf.pdf. Consultado el 27 de marzo de 2015.

Presidencia de la República de Colombia. (1954). Decreto 3686 de diciembre 22. *Diario*

Oficial, 28667. Recuperado de http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-103342_archivo_pdf.pdf. Consultado el 27 de marzo de 2015.

Presidencia de la República de Colombia. (1964). Decreto 1297 de julio 3. *Diario Oficial*,

31404. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1261765>. Consultado el 27 de marzo de 2015.

Presidencia de la República de Colombia. (1968a) Decreto 3156 de diciembre 26. Diario Oficial, 32691. Recuperado de http://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-104221_archivo_pdf.pdf. Consultado el 28 de marzo de 2015.

Presidencia de la República de Colombia. (1968b). Decreto 3157 de diciembre 26. Diario Oficial, 32697. Recuperado de http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-104220_archivo_pdf.pdf. Consultado el 28 de marzo de 2015.

Presidencia de la República de Colombia. (1973a). Decreto 125 de enero 24. Diario Oficial, 33791. Recuperado de http://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-104639_archivo_pdf.pdf. Consultado el 4 de abril de 2016.

Presidencia de la República de Colombia. (1973b). Decreto 1277 de julio 6. Diario Oficial, 33894. Recuperado de http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-104644_archivo_pdf.pdf. Consultado el 4 de abril de 2016.

Presidencia de la República de Colombia. (1974). Decreto 1358 de julio 11. Diario Oficial, 34141. Recuperado de http://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-104755_archivo_pdf.pdf. Consultado el 11 de abril de 2016.

Presidencia de la República de Colombia. (1976a). Decreto 088 de enero 22. *Diario Oficial*, 34495. Recuperado de http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-102584_archivo_pdf.pdf. Consultado el 11 de abril de 2016.

Presidencia de la República de Colombia. (1976b). Decreto 089 de enero 22. Diario Oficial, 34570. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1020058>. Consultado el 11 de abril de 2016.

Presidencia de la República. (1976). Decreto 2667 de diciembre 17. Diario Oficial, 34712.

Recuperado de http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-102595_archivo_pdf.pdf. Consultado el 11 de abril de 2016.

Presidencia de la República de Colombia. (1980). Decreto 80 de enero 22. Diario Oficial,

35465. Recuperado de http://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-102556_archivo_pdf.pdf. Consultado el 18 de julio de 2014.

Presidencia de la República de Colombia. (1980). Decreto 81 de enero 22. Diario Oficial,

35466. Recuperado de http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-103055_archivo_pdf.pdf. Consultado el 18 de julio de 2014.

Presidencia de la República de Colombia. (1980). Decreto 82 de enero 22. Diario Oficial,

35466. Recuperado de https://www.redjurista.com/Documents/decreto_82_de_1980_ministerio_de_educacion_nacional.aspx#/viewer. Consultado el 18 de Julio de 2014.

Presidencia de la República de Colombia. (1980). Decreto 83 de enero 23. Diario Oficial,

35466. Recuperado de http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-103056_archivo_pdf.pdf. Consultado el 18 de Julio de 2014.

Presidencia de la República de Colombia. (1980). Decreto 84 de enero 23. Diario Oficial,

35460. Recuperado de https://www.redjurista.com/Documents/decreto_84_de_1980_presidencia_de_la_republica.aspx#/viewer. Consultado el 18 de Julio de 2014.

ANEXOS

Anexo 1. Modalidades propuestas por HSE-P, 1979

Modalidades Educativas	
Instituciones de investigación	FCI FCI/C C/FCI C
	Formación Avanzada Formación profesional Formación tecnológica Formación para capacitación técnica
Campos de acción	Universitarias, expiden títulos y el de licenciado solo para aquellas disciplinas científicas en estos no hay salidas temporales Tecnológicas expiden certificaciones De Capacitación expiden certificaciones
	Todas las instituciones podrán expedir certificaciones de especialización
Institución del sistema	

FCI: Profesiones académicas

FCI/C: Conduce a la preparación científica de las profesiones prácticas —en contraste con las académicas— y a su ejercicio científico

C/FCI: Acoge el concepto de tecnología y las profesiones tecnológicas

C: Artes y oficios

Fuente: Elaboración propia, con base en HSE-P (ICFES, 1979).

Anexo 2. Modalidades establecidas por el Decreto-Ley 80 de 1980 (Artículos 25 a 31)

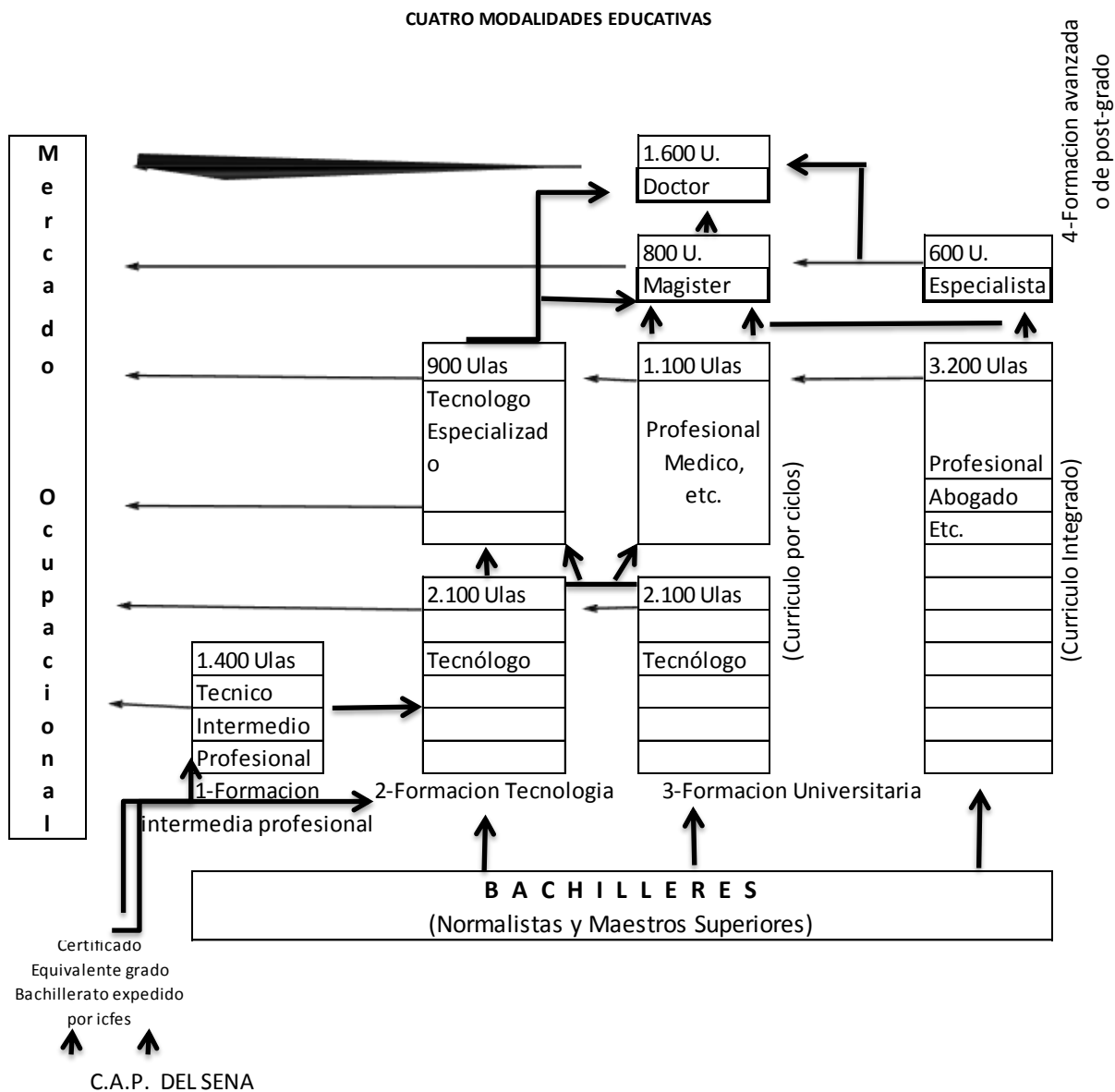
MODALIDAD EDUCATIVA	Formación intermedia profesional	Formación tecnológica	Formación universitaria	Formación avanzada o de posgrado
TIPO DE INSTITUCIÓN	Intermedias profesionales	Tecnológicas	Universitarias	Tecnológicas, universitarias e instituciones dedicadas única y exclusivamente —o primordialmente— a la investigación
OBJETIVO	Educación práctica	Énfasis en la practica	Contenido social y humanístico. Énfasis científico e investigativo - Naturaleza científica, cultivo del intelecto y ejercicio académico - Dimensión instrumental de las profesiones	Prepara para la investigación
REQUISITOS	Bachiller, habilidades, destrezas y aptitudes	Bachiller, habilidades, destrezas, aptitudes, conocimientos y demás requisitos que exija la universidad	Bachiller Aptitudes Conocimientos	Título de formación universitaria o tecnólogo especializado

Anexo 2. Modalidades establecidas por el Decreto-Ley 80 de 1980 (Artículos 25 a 31) (continuación)

MODALIDAD EDUCATIVA	Formación intermedia profesional	Formación tecnológica	Formación universitaria	Formación avanzada o de posgrado
TIPO DE INVESTIGACIÓN	Comprensión de procesos involucrados y mejorar la calidad y la eficiencia	Creación y adaptación de tecnologías	Creación, desarrollo y comprobación de conocimientos teóricos y artes	Preparar para la investigación y la actividad científica. Especialización
NIVELES DE ESTUDIO	Educación media. Formación intermedia profesional	Programas o ciclos terminales. Especialización tecnológica	Disciplinas primordialmente académicas. Profesiones liberales. Currículo integrado por ciclos	Formación académica. Especialización
TIPO DE ACTIVIDAD	Auxiliares o instrumentales concretos	Tecnológica. Área de especialización	Tecnólogo. Ejercicio legal de las profesiones	
TÍTULO: El Estado certifica con un diploma la idoneidad del candidato para ejercer una profesión sin peligro para la sociedad —página 37, Memorias Martes del paraninfo—	Expide certificados. Bachillerato diversificado y técnico profesional	Expide títulos. Tecnólogo y tecnólogo especializado	Expide títulos. Médico y cirujano, abogado, ingeniero, licenciado, etc.	Expide títulos. Magíster o doctor, especialista

Fuente: Timaná Velásquez y Calle Patiño (1980; p. 102).

Anexo 3. Nueva estructura de la educación superior en Colombia según el Decreto-Ley 80 de 1980



Fuente: Franco Arbeláez (1982).

Anexo 4. Aspectos de mayor tensión en las transiciones normativas de la educación superior entre 1960 y 1980: el sistema nacional de educación superior

¿Qué establecía la normativa anterior?	Atcon-Plan Básico	Propuesta de reforma del 71	HSE-P (Ver Anexo 1)	Decreto-Ley 80 de 1980
Fondo Universitario Nacional Según Decreto 1297 de 1964 En 1968, con el Decreto 3156, se le asigna la coordinación nacional al MEN. El ICFES sustituye al FUN. La junta directiva está conformada por el MEN o su delegado permanente, cuatro rectores de universidades reconocidas por el Gobierno Nacional —con sus respectivas suplentes elegidos por el Consejo Nacional de Rectores de ASCUN—, el director del ICETEX y dos representantes del presidente de la República, designados por él, entre personas vinculadas a la educación superior que no ocupen actualmente cargos directivos en las universidades o en la administración pública.	Comisión Nacional de educación superior: Ministro de educación y siete miembros designados por el presidente de la República. Ningún rector, profesor o estudiante.	Consejo Nacional Universitario: rector de la Universidad Nacional, seis rectores de universidades oficiales, un rector de universidad privada, dos profesores y dos estudiantes.	Junta Directiva (dependiente del MEN) integrada por representantes de las instituciones del sistema, elegidos por los órganos supremos de las asociaciones de las instituciones universitarias ASCUN y ACIET.	MEN a través del ICFES. Conformado por el ministro de educación nacional o su delegado —quien la presidirá—, el jefe del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, el rector de la Universidad Nacional de Colombia, un rector y un ex-rector de una universidad oficial, un rector y un ex-rector de universidad no oficial, un rector de institución tecnológica o un rector de institución intermedia profesional, un miembro designado por el presidente de la República, y el director del ICFES —con voz pero sin voto—. Para el caso de los rectores, serán elegidos en asamblea conjunta de los respectivos rectores.

Anexo 4. Aspectos de mayor tensión en las transiciones normativas de la educación superior entre 1960 y 1980: el sistema nacional de educación superior (continuación)

¿Qué establecía la normativa anterior?	Atcon-Plan Básico	Propuesta de reforma del 71	HSE-P (Ver Anexo 1)	Decreto-Ley 80 de 1980
	Fondo Universitario Nacional reorganizado, (sería el ICFES): ministro de educación, cuatro rectores elegidos por ASCUN, director del ICETEX, dos representantes del presidente de la República, ningún profesor y ningún estudiante.	El mismo Consejo Nacional Universitario , y un secretario ejecutivo elegido por el presidente de la República.	Comité asesor interinstitucional, que es el Consejo Nacional de Educación Post-secundaria , compuesto por comités académicos asesores, asesorado por un subsistema de financiación y uno de planeación, además de diez comités asesores.	Comité de Planeación de la Educación Superior. El director del ICFES —quien lo presidirá—, el jefe del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, dos rectores de instituciones de educación superior designados por el ministro de educación nacional —uno de ellos debe ser de una institución oficial—, y un miembro designado por el presidente de la República.
	Consejos Superiores Regionales , formados por el Consejo Superior de la principal universidad regional, con representantes de los gremios y de la iglesia.	Consejos Superiores Regionales , formados por los rectores de las universidades oficiales de la región, un rector de universidad privada, representante de profesores y estudiantes.	Asociaciones de las instituciones del sistema.	No se encuentra una organización regional.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 5. Aspectos de mayor tensión en las transiciones normativas de la educación superior entre 1960 y 1980: gobierno universitario

¿Qué establecía la normativa Decreto 277 de 1958?	Atcon-Plan Básico	Propuesta de reforma del 71	HES-P (ver Anexo 1)	Decreto-Ley 80 de 1980
Consejo Superior Universitario. Harán parte el gobernador o su representante, un delegado del MEN que deberá ser escogido entre los profesores de la respectiva universidad, uno de la iglesia —designado por el ordinario respectivo—, y representantes de los profesores, de los estudiantes y de corporaciones económicas o asociaciones profesionales o de antiguos alumnos, en el número y forma que determinen los estatutos.	Consejo Superior. gobernador, representante del ministro de educación, obispo, profesor de la universidad, un estudiante, un exalumno, un representante de la ANDI, un representante de los bancos y uno de Fenalco.	Consejo Superior. El ministro de educación —o el gobernador, alcalde o rector—, cuatro directivos de las unidades académico-administrativas de la universidad, dos profesores, dos estudiantes y un egresado de la universidad.	Consejo Superior. Un representante del Gobierno, un ex-rector, un decano, un egresado, un representante de las academias culturales y científicas, un estudiante y el rector. Se podrá invitar a los subdirectores generales, al jefe de planeación y/o al secretario general.	Consejo Superior: a) El ministro de educación nacional o su representante; b) El gobernador del Departamento donde tenga su domicilio la institución o su representante, para las del orden municipal. El alcalde de Bogotá, o su representante, para las del orden nacional y distrital cuyo domicilio sea el distrito especial de Bogotá; c) Un miembro designado por el presidente de la República; d) Un decano, designado por el Consejo Académico; e) Un profesor de la institución, elegido mediante votación secreta por el cuerpo profesoral; f) Un estudiante de la institución, elegido mediante votación secreta por los estudiantes con matrícula vigente; g) Un egresado graduado de la institución y de prominente trayectoria profesional, designado por los egresados miembros de los consejos de facultad de la entidad; y h) El rector de la institución, con voz pero sin voto. Los representantes del ministro, el gobernador o el alcalde deberán tener las mismas calidades exigidas para ser rector. El decano, el profesor y el estudiante tendrán un período de dos años, siempre y cuando conserven la calidad como tales. El egresado tendrá el mismo período.

Anexo 5. Aspectos de mayor tensión en las transiciones normativas de la educación superior entre 1960 y 1980: gobierno universitario

(Continuación)

¿Qué establecía la normativa Decreto 277 de 1958?	Atcon-Plan Básico	Propuesta de reforma del 71	HES-P (ver Anexo 1)	Decreto-Ley 80 de 1980
Rector	Rector	Rector	Rector	Rector
Consejo Directivo: presidido por el rector y compuesto por los decanos de las Facultades, un representante del profesorado y uno de los estudiantes. Podrán también ser miembros los directores de Escuelas, Institutos y Departamento que señalen los estatutos. El secretario general, el vicerrector —cuando lo hubiere—, y el síndico tendrán voz pero no voto en dicho Consejo.	La organización por departamentos.	Será de autonomía de la institución darse su propia organización.	Consejos académicos: el rector, el subdirector o vicerrector académico y administrativo, un representante de las unidades académicas máximas, un representante de los docentes y uno de los estudiantes.	Consejo académico: rector, vice-rector académico y administrativo, los decanos de las Facultades, un profesor y un estudiante.
De las Facultades, Institutos y Escuelas.	-	-	Un comité administrativo y de servicios. Consejo de Facultad, División o Escuela.	Consejo de Facultad o de Unidades —en caso de los tecnológicos—: el decano, hasta tres jefes de Departamento, un egresado graduado, un profesor y un estudiante.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 6. Aspectos de mayor tensión en las transiciones normativas de la educación superior entre 1960 y 1980: tipos de instituciones y modalidades

¿Qué establecía la normativa anterior?	Atcon-Plan Básico	Propuesta de reforma del 71	HES-P (ver Anexo 1)	Decreto-Ley 80 de 1980 (ver Anexos 2 y 3)
Las universidades El Decreto 1464 de 1963 establece: 1. Formación de profesionales mediante carreras cortas, intermedias o auxiliares, 2. Formación de técnicos de nivel medio, mediante carreras que solamente exigen el ciclo básico de educación secundaria como requisito de ingreso, y 3. Formación de personal especializado en educación, con base en el título de maestro superior, bachiller u otro. La educación ‘tecnológica’ aparece con la creación de los institutos tecnológicos en 1963, pero el Decreto 1358 de 1974⁹ considera las instituciones de educación tecnológica como establecimientos de educación superior. El Decreto 088 de 1976 consideraría la educación intermedia profesional parte de la educación superior.	Tipos de instituciones Auténticas universidades y auténticos institutos universitarios que deberían ofrecer carreras universitarias de corta duración.	Egresado del bachillerato. De proyección social. Los programas académicos: De docencia. De formación profesional. De formación especializada. De investigación.	Egresado del Bachillerato. Modalidades: Formación de capacitación técnica. Formación tecnológica. Formación profesional. De formación avanzada.	Egresado del Bachillerato y del SENA. Modalidades: De formación intermedia profesional. De formación tecnológica especializada. De formación universitaria. Magíster. Doctor.

Fuente: Elaboración propia.

⁹ Firmado por Misael Pastrana Borrero y el ministro de educación nacional, Juan Jacobo Muñoz.

