

**LA FINANCIACIÓN COMO TEMA DE AGENDA PÚBLICA EN LA EDUCACIÓN  
SUPERIOR EN COLOMBIA**

**CUÉLLAR CHAVES MARTHA MILENA**

**UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL DE COLOMBIA  
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN  
DEPARTAMENTO DE POSGRADOS**

**BOGOTÁ 2017**

**LA FINANCIACIÓN COMO TEMA DE AGENDA PÚBLICA EN LA EDUCACIÓN  
SUPERIOR EN COLOMBIA**

**CUÉLLAR CHAVES MARTHA MILENA**

**Tesis para optar el título de:  
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN  
ÉNFASIS EN EDUCACIÓN SUPERIOR, CONOCIMIENTO Y COMUNICACIÓN  
GRUPO DE INVESTIGACIÓN POLÍTICA**

**Asesora:  
TÉLLEZ RICO SANDRA MILENA  
Dra. Sociología**

**UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL DE COLOMBIA  
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN  
DEPARTAMENTO DE POSGRADOS**

**BOGOTÁ 2017**

---


Firma Director Facultad

---

Firma Asesor

---


Firma del Jurado

 UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL <small>Escuela de Pedagogía</small>	<b>FORMATO</b>	
	<b>RESUMEN ANALÍTICO EN EDUCACIÓN - RAE</b>	
<b>Código: FOR020GIB</b>	<b>Versión: 01</b>	
<b>Fecha de Aprobación: 10-10-2012</b>	<b>Página 1 de 16</b>	

<b>1. Información General</b>	
<b>Tipo de documento</b>	Tesis de Grado
<b>Acceso al documento</b>	Universidad Pedagógica Nacional. Biblioteca Central
<b>Título del documento</b>	La financiación como tema de agenda pública en la educación superior en Colombia
<b>Autor(es)</b>	Cuellar Chaves, Martha Milena
<b>Director</b>	Téllez Rico, Sandra Milena
<b>Publicación</b>	Bogotá. Universidad Pedagógica Nacional, 2017.132p.
<b>Unidad Patrocinante</b>	Universidad Pedagógica Nacional
<b>Palabras Claves</b>	FINANCIACIÓN; EDUCACIÓN SUPERIOR; POLÍTICA PÚBLICA.

<b>2. Descripción</b>
<p>Esta investigación se realiza con un enfoque pertinente al grupo de investigación Politia, y a los intereses propios del investigador, se considera metodológicamente reunir información a través de la investigación documental, sobre el andamiaje del continuo espacio temporal y los múltiples procesos y actores de las políticas públicas de educación en Colombia, proyectando la ruta de análisis a partir de la incidencia de las políticas públicas en las finanzas de las instituciones de Educación Superior, en la última década del presente siglo. Y a nivel teórico indagar cómo éstas configuran espacios sociales y campos educativos que orientan respuestas al planteamiento de la pesquisa ¿Cómo se ha trazado el proceso de financiamiento desde la política pública en la Educación Superior en Colombia?. Es así, que se perfila una discusión desde diferentes posturas y conclusiones, dando oportunidad a continuar con una reflexión en otros aspectos que ya se han venido planteando a lo largo de la última década en Colombia.</p>

<b>3. Fuentes</b>
<p>Acosta, a. (2000). Estado, políticas y universidades en un periodo de transición: análisis de tres experiencias institucionales en México. México: fondo de cultura económica.</p> <p>Acosta, a. (2002). El neointervencionismo estatal en la educación superior en américa. Revista sociológica, (49), 43-72. México: UAM.</p>

 UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL <small>Escuela de Pedagogía</small>	<b>FORMATO</b>
	<b>RESUMEN ANALÍTICO EN EDUCACIÓN - RAE</b>
<b>Código: FOR020GIB</b>	<b>Versión: 01</b>
<b>Fecha de Aprobación: 10-10-2012</b>	<b>Página 2 de 16</b>

Aguilar V. (1.993), la implementación de las políticas, Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, ISBN; 968-842-321-1, México.

Aguilar V. (1.993), problemas públicos y agenda de gobierno, Colección Antologías de Política Pública, Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, ISBN; 968-842-320-3, México.

Aguilar, Luis F. (2009), Marco para el análisis de las políticas públicas. En Mariñez, Freddy y Garza, Vidal (2009) Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación. Porrúa, México, D. F.

América Latina y el Caribe (2014), Revisión Regional de la Educación para Todos 2015. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OREALC/UNESCO Santiago). Recuperado.  
[http://www.uis.unesco.org/template/pdf/EducGeneral/Indicator\\_Technical\\_guidelines\\_SP.pdf](http://www.uis.unesco.org/template/pdf/EducGeneral/Indicator_Technical_guidelines_SP.pdf).

Alfonzo, I. (1994). Técnicas de investigación bibliográfica. Caracas: Contexto Ediciones.

Arias G. F. (2012), El Proyecto de Investigación Introducción a la metodología científica. EDITORIAL EPISTEME, C.A. Caracas - República Bolivariana de Venezuela. ISBN: 980-07-8529-9 Depósito Legal: If 52620020012541

Ayala o. U. Soto C. Quiroz M.P. (1998). La regulación de la Educación Superior en Colombia: una propuesta de reforma. Colciencias. Fondo German Botero De Los Ríos. Fedesarrollo. , (pp. 125 – 218) Bogotá.

Brunner, J.J. (2002), La Universidad: ¿Comunidad de Mercado o Posmoderna? University: Market or Postmodern Community? Universidad Diego Portales. Chile.


Brunner R. J.J. y Peña C. (2008) Reforma de la Educación Superior, Universidad Diego Portales, editores. Ediciones.

Bruner R. J.J. (2009). Educación Superior en Chile: Instituciones, Mercados y Políticas Gubernamentales, 1967-2007. Santiago de Chile, Ediciones Universidad Diego Portales.

Brunner. J.J (2011), Financiamiento de la educación superior en América Latina: Viejas y nuevas prácticas. Universidad Diego Portales. Recuperado.  
<https://lasa.international.pitt.edu/forum/files/vol44-issue2/Debates6.pdf>

Brunner, J J. y Ferrada H. R, (2011). Educación superior en Iberoamérica. Informe 2011. Santiago de Chile: eds. CINDA y Universia.

Blu radio. (2017), Investigadores critican recorte en presupuesto para ciencia y tecnología en

 UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL <small>Escuela de Pedagogía</small>	<b>FORMATO</b>
	<b>RESUMEN ANALÍTICO EN EDUCACIÓN - RAE</b>
<b>Código: FOR020GIB</b>	<b>Versión: 01</b>
<b>Fecha de Aprobación: 10-10-2012</b>	<b>Página 3 de 16</b>

2018, <http://www.bluradio.com/nacion/investigadores-critican-recorte-en-presupuesto-para-ciencia-y-tecnologia-en-2018-150388>

Becker, Gary S. (1995), "Human Capital and Poverty Alleviation," HRO Working Papers N° 52. Washington DC: The World Bank.

Birkland, Thomas (2005), "An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making" Second Edition. New Cork: M.E Sharpe.

CINDA. (2003), Nuevas demandas y sus consecuencias para la educación superior en América Latina. Políticas Públicas, Demandas Sociales y Gestión del conocimiento; Santiago de Chile.

Cerdas V, G. (2008). La reforma de la educación superior universitaria en América Latina: una aproximación crítica desde el pensamiento freireano. En publicación: Paulo Freire. Contribuciones para la pedagogía. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. ISBN 978-987-1183-81-4.

Caro, B.L. (1992). Autonomía y calidad: ejes de la reforma de la educación superior en Colombia. Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes.

Cárdenas, Catalina. Et al. Riesgos para la financiación de la educación superior. En: <http://www.unperiodico.unal.edu.co/vpp/article/riesgos-para-la-fina> CINDA. Informe Nacional Colombia, Septiembre de 2009.


Colombia. Ministerio de Educación [MEN]. Sistema Nacional de Información de la Superior - SNIES. (Mayo, 2016). Estadísticas de Educación Superior. Sectorial. Recuperado de: <http://www.mineduacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/w3-article-212350.html>

Colombia. MEN. SNIES. (s.f.). Estadísticas. Recuperado el 4 de marzo de 2016, de <http://snies.mineduacion.gov.co/consultasnies/programa>

Charles D. Elder, 1942, Baccalaureate: B.A. University of Missouri, Honors Columbia, MO, 1964, in James Anderson (ed.), Cases in Public Policy-Making. New York: Praeger, 1975 (1st edition), pp. 10-21, and New York: Holt, Rinehart, and Winston, 1983 (2nd edition), pp. 3-11.

Colombia. MEN. SNIES. (s.f.). Boletín Educación Superior en Cifras. Recuperado el 5 de abril de 2016, de <http://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-350451.html> Colombia. MEN. Colombia Aprende. (s.f.). Estadísticas 2012. Recuperado el 7 de abril de 2016, de <http://www.colombiaaprende.edu.co/html/micrositios/1752/w3-article-325044.html>

Corte Constitucional. Sentencia C-92605

 UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL <small>Escuela de Pedagogía</small>	<b>FORMATO</b>	
	<b>RESUMEN ANALÍTICO EN EDUCACIÓN - RAE</b>	
<b>Código: FOR020GIB</b>	<b>Versión: 01</b>	
<b>Fecha de Aprobación: 10-10-2012</b>	<b>Página 4 de 16</b>	

Documentos Banco de la Republica Nacional.

García G.C. Financiamiento de la educación superior en América Latina. Dossiê Sociologías. Año 9, nº 17, jan./jun. 2007, pp. 50-10. Porto Alegre.

Garzón, M. (2015), Tendencias y características de la investigación sobre educación superior en la U.P.N 2005 – 2010, Universidad Pedagógica Nacional, 2014, Biblioteca Central (TO-17192) 01060009807

Gilberto Carrillo C. G. (2012) Propuesta Rectoral 2012-2015. Recuperemos la Universidad Industrial de Santander. Profesor Titular Laureado UIS. Recuperado de [http://www.uis.edu.co/webUIS/es/rss/imagenes/eleccionRector\\_12/GilbertoCarrilloC.pdf](http://www.uis.edu.co/webUIS/es/rss/imagenes/eleccionRector_12/GilbertoCarrilloC.pdf)

Guevara, R. (2009). Universidades públicas, autonomía política universitaria y elección de rectores: prefiguración del Campo Político Universitario. Revista Pedagogía y Saberes, (31), 69-76. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.

Guevara, R. (2012). Nominación rectoral y colegios electorales universitarios. Casos: UAM, México. UPN, Colombia. Tesis doctoral, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.

Guevara, R. (2013). Campo de política-s en la UPN dentro del contexto universitario colombiano: 1992-2012. Informe del proyecto DPG-336-12.

Guevara, R. (2014). Institucionalización del predominio privado en la educación superior colombiana. Prefiguraciones del campo de políticas. Revista Nodos y Nudos, 4(36), 4-16. Bogotá, D.C.: Universidad Pedagógica Nacional.


Guevara, R. (2017). El campo político en universidades públicas latinoamericanas. Bogotá D.C.: Editorial Aula de Humanidades.

Elder, Charles y Cobb, W. Roger (1.996), Formación de la Agenda. El caso de la política de los ancianos, en Luis Aguilar Villanueva, Problemas públicos y agenda de gobierno, México, Miguel Ángel Porrúa.

Foros Semana (2014), Colombia el país más educado de américa latina en 2025 ¿cómo lograrlo? el éxito de la educación en Finlandia consiste en la formación de calidad de sus profesores. Colombia.

[http://www.forossemana.com/articulo/id/2074/colombia\\_el\\_pais\\_mas\\_educado\\_de\\_america\\_latina\\_en\\_2025\\_como\\_lograrlo](http://www.forossemana.com/articulo/id/2074/colombia_el_pais_mas_educado_de_america_latina_en_2025_como_lograrlo)

IESALC-UNESCO, (2008). Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el

 UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL <small>Escuela de Pedagogía</small>	<b>FORMATO</b>
	<b>RESUMEN ANALÍTICO EN EDUCACIÓN - RAE</b>
<b>Código: FOR020GIB</b>	<b>Versión: 01</b>
<b>Fecha de Aprobación: 10-10-2012</b>	<b>Página 5 de 16</b>

Caribe / Caracas. Editado por Ana Lucia Gazzola y Axel Didriksson

Jaramillo, A. (2010). El financiamiento de la educación superior en Colombia: retos y tensiones. Pensamiento Universitario, 20, 103-127. Asociación Colombiana de Universidades.

Jaramillo Uribe, J. (1989). La educación durante los gobiernos liberales, 1930-1946. En Á. Tirado Mejía (director científico y académico), Nueva historia de Colombia (vol. IV, pp. 87-110). Bogotá: Planeta.

Jiménez B.(N/A). Medio siglo de presencia del movimiento estudiantil en la universidad pedagógica nacional 1957-1999. Universidad Pedagógica Nacional. Bogotá.

Kaufman y Rodríguez (1993), La escuela y los textos Ana María Kaufman y María Elena Rodríguez. Buenos Aires – Argentina Ediciones Santillana S.A

Levy, D. (2011). Las múltiples formas de educación superior privada: Un análisis global. En El conflicto de las universidades: Entre lo público y lo privado. Editado por José Joaquín Brunner, Carlos Peña y Raúl Atria. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.

Las Políticas Públicas y su impacto en el sistema educativo colombiano. Una mirada desde los planes de desarrollo 1970-2002. Recuperado.

[https://www.ucentral.edu.co/images/editorial/nomadas/docs/nomadas\\_20\\_7\\_las\\_politicas.PDF](https://www.ucentral.edu.co/images/editorial/nomadas/docs/nomadas_20_7_las_politicas.PDF)

MEN. (2012). “Estadísticas Presentaciones y Documentos”. Página web del ministerio de Educación Nacional (MEN), Gobierno de Colombia. Recuperado el 12 de octubre de 2013, de <http://www.mineduacion.gov.co/1621/w3-article-235797.html>.


MEN. (2010). “Memoria Revolución Educativa 2002 – 2010: Acciones y Lecciones. Ministerio de Educación Nacional, Bogotá.

Molina. N, (2014). Investigaciones sobre educación superior en dos universidades pública de Bogotá D.C un estado del arte, Universidad Pedagógica Nacional, Biblioteca Central (TO-18076) 01060011142

Melo. L, Ramos. J y Hernández. P, (2014). La educación superior en Colombia: situación actual y análisis de eficiencia. Borradores de economía, número 808, Banco de La República.

Navarro, L.C. (2012) Las reformas educativas como reformas del Estado: América Latina en las dos últimas décadas (pp 432 – 474) Editado por Eduardo Lora.

Núñez M, J. (2009). Incidencia del Gasto Público Social en la Distribución del Ingreso, la Pobreza y la Indigencia, Archivos de Economía, Dirección de Estudios Económicos, Departamento

 UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL <small>Escuela de Pedagogía</small>	<b>FORMATO</b>	
	<b>RESUMEN ANALÍTICO EN EDUCACIÓN - RAE</b>	
<b>Código: FOR020GIB</b>	<b>Versión: 01</b>	
<b>Fecha de Aprobación: 10-10-2012</b>	<b>Página 6 de 16</b>	

Nacional de Planeación DNP, Republica de Colombia.

<https://compartirpalabramaestra.org/alianza-compartir-fedesarrollo/una-financiacion-de-la-educacion-superior-en-colombia-para-la>

Observatorio de la Universidad de Colombia.

OREALC/UNESCO. (2013), América Latina y el Caribe. Hacia la educación de calidad para todos al 2015. Publicado por la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (Santiago) Impreso por Salesianos Impresores S.A.

OCDE/BANCO MUNDIAL. (2012).”La Educación Superior en Colombia” Ediciones OCDE, Paris

Revista Dinero. (11/07/2015) “8 Estampillas para financiar la Universidad Pública”.

Recuperado <http://www.dinero.com/actualidad/articulo/estampillas-financian-universidad-publica-colombia/215691>

Saad L.M. (2010). Educación superior en América Latina, un estudio comparativo en el cono sur: Argentina, Uruguay, Paraguay, Chile, Brasil y el Estado de São Paulo. Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (fapesp) por el aporte de este proyecto: n. 2008/0971 2-5.

Serrano, M, (1997), el impacto de la reforma a la educación en Colombia: debate e implementación (1992-1995), documento de trabajo, NUPES, Universidad de Sao Paulo.


Silva. J, (2015), Formación de Investigadores en educación y capital cultural, Universidad Pedagógica Nacional, Biblioteca Central TM (TO-18290) 01060011705

SUE. Sistema de las Universidades Estatales. (2012), Desfinanciamiento de La Educación Superior en Colombia. La realidad de la crisis en el Sistema Financiero de las Universidades Estatales. SUE.

SUE. Sistema de las Universidades Estatales. (Sin fecha), “Estudio de Financiamiento de las Universidades Oficiales en Colombia”, Subcomisión Técnica de Rectores del Sistema Universitario Estatal (SUE).

Subirats, Joan (1994), “Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración”. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Senzek, A. (1972). “Up and Down with Ecology: The Issue Attention Cycle” “Arriba y abajo con la ecología: El Ciclo de emisión de Atención”, en Public Interest “Interés público”, 32, 1972, pp. 38-50. Traducción al español.

 UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL <small>Escuela de Pedagogía</small>	<b>FORMATO</b>
	<b>RESUMEN ANALÍTICO EN EDUCACIÓN - RAE</b>
<b>Código: FOR020GIB</b>	<b>Versión: 01</b>
<b>Fecha de Aprobación: 10-10-2012</b>	<b>Página 7 de 16</b>

Téllez, S. & Guevara, R. (2016). Una re-lectura de estadísticas sobre la educación superior en Colombia. Revista de Investigaciones UCM, 16(28), 42-53.

Revista de Investigaciones UCM · ISSN: 0121-067X (Impreso) ISSN: 2539-5122 (En línea)  
 Publiindex Categoría C · OCDE: 5C01 · DOI: <http://dx.doi.org/10.22383/ri.v16i2.76>

Universidad Nacional Abierta (1985). Técnicas de documentación e investigación. Fundamentos de la investigación documental y la monografía. Caracas Venezuela.  
[https://www.researchgate.net/publication/237611564\\_FUNDAMENTOS\\_DE\\_LA\\_INVESTIGACION\\_DOCUMENTAL\\_Y\\_LA\\_MONOGRAFIA](https://www.researchgate.net/publication/237611564_FUNDAMENTOS_DE_LA_INVESTIGACION_DOCUMENTAL_Y_LA_MONOGRAFIA) [accessed Sep 24, 2017].

Unesco. (2007). La metamorfosis de la educación superior. Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC). Segunda edición digital. Impresión digital: Watchafr. Caracas Venezuela. ISBN -980-6556-19-4.

Unesco. (2011). Perspectivas sobre el Financiamiento de la Educación Superior. ESS. Educación Superior y Sociedad Año 16 Número 1. © Instituto Internacional de UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe IESALC, 2008. Depósito Legal pp 79-0031 (2da etapa). ISSN 0798-1228.

Universidad y Sociedad en América Latina (2007). Situación Educativa. Biblioteca Digital de Investigación Educativa del Instituto de Investigaciones en Educación de la Universidad Veracruzana. , 2ª Edición. Recuperado de <http://www.uv.mx/iie/bdie/>


Villalobos, G. y Pedroza, R., (2009). Perspectiva de la teoría del capital humano acerca de la Relación entre Educación y Desarrollo Económico. Tiempo de Educar, Vol. 10, Núm. 20, Julio - Diciembre, 2009, p. 273-306. Universidad Autónoma del Estado de México. México. En: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/311/31112987002.pdf>

Velásquez, J. (1986). Redacción del escrito médico. Mérida, Venezuela: Ediciones Médicas de la Coordinación del Post-grado de Pediatría

Zuluaga, O, etal. (2004), colección pedagogía e historia, Tomo 1. Editorial Magisterio y el Grupo Historia de la Práctica Pedagógica. Colombia. - Planes de Desarrollo Nacional – Colombia – Ministerio de Educación. - El periódico de un País que educa y se educa. ALTABLERO No. 25, NOV – DIC 2003/2004.

[www.mineducación.edu.gov.co](http://www.mineducación.edu.gov.co)

Constitución Nacional de Colombia 1991

 UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL <small>Escuela de Pedagogía</small>	<b>FORMATO</b>	
	<b>RESUMEN ANALÍTICO EN EDUCACIÓN - RAE</b>	
<b>Código: FOR020GIB</b>	<b>Versión: 01</b>	
<b>Fecha de Aprobación: 10-10-2012</b>	<b>Página 8 de 16</b>	

Decreto 80 de 1980

Ley 30 de 1992


Ley 115 General de Educación 1994

#### 4. Contenidos

En los últimos años se ha polemizado sobre cómo se conciben los procesos administrativos - académico en Colombia a manera de existencia de una educación *sui generis*, en relación a los demás países de América, esto debido a que preexisten diferentes tipos de Instituciones de Educación Superior (en adelante IES), pública y/o privada, al tiempo que ha generado niveles académicos como lo son la técnica, técnica profesional, tecnológica, tecnológica profesional, pregrado universitario, y posgrado (especializaciones, seguidos de maestrías y doctorados) permitiendo que se constituyan instituciones con características propias a formar estudiantes en estos. Actualmente estos tipos de instituciones en sus variantes y niveles educativos, abonan un fenómeno con una serie de problemáticas que no permiten que exista una redistribución eficiente de estudiantes en cada uno de los programas, debido a que el interés y la necesidad se hacen diversos. En este mismo sentido se revela la complejidad de una elección educativa idónea, debido entre otros aspectos a la falta de ingresos económicos, los cuales permean o inhiben la posibilidad de acceso según las preferencias, necesidades y capacidades individuales, es decir, no sucede una correspondencia deseada entre lo económico con el cultural y lo escolar.

Aquello que ha sido descrito lleva a considerar que en algunas carreras o programas también trascienda la selección y la diferencia de la distribución del espacio sobre la participación social, ejemplo: que ahora existan más estudiantes en cualquiera de los ciclos en una carrera profesional de Administración de Empresas, en relación, a un programa de formación dirigido al Agro o carrera afín, evidenciando así el número y la clasificación de aspirantes en una y otra, con una variedad de características y sucesos.

Resulta importante vislumbrar cómo hoy la educación en el país configura una práctica social dinámica que se promueve en un proceso complejo y diverso, derivado del interés por las


 UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL <small>Escuela de Pedagogía</small>	<b>FORMATO</b>	
	<b>RESUMEN ANALÍTICO EN EDUCACIÓN - RAE</b>	
<b>Código: FOR020GIB</b>	<b>Versión: 01</b>	
<b>Fecha de Aprobación: 10-10-2012</b>	<b>Página 9 de 16</b>	

investigaciones e interpretaciones en la creciente e innovadora producción teórica en el tema, que abundan en el análisis de las demandas del contexto sociocultural, las directrices económicas del financiamiento y el mercado, y los diferentes planes de gobierno y políticas públicas que se han desarrollado en las últimas décadas. En esta complicada realidad social las IES en Colombia se han constituido en un escenario crítico y a la vez una posibilidad para activar el contexto del sistema educativo. Lo anterior suscribe tópicos sobre el fenómeno educativo en el país en el contexto superior, necesarios para el debate, la investigación, el análisis y la propuesta.

Como dato antecedente, un aspecto relevante para la investigación se da bajo el propósito en que el Ministerio de Educación Nacional (MEN) en Colombia ha buscado diferentes medidas para reorganizar los argumentos financieros en las IES, siendo un tema ampliamente discutido en la contextualización, aplicación y desarrollo para contribución al país. No obstante, sus estrategias políticas se han enfocado con gran interés desde los planes de gobierno, enfocados a reestructurar los presupuestos gubernamentales, intentando darle la mayor importancia al rubro financiero y al discurso del logro más que a la concreción del mismo en el sistema educativo.

Entre los planes de gobierno de la última década del siglo XXI, en miras de fortalecer y accionar el desarrollo económico y social del país, han perfilado al sistema educativo nacional como una palanca eje de las políticas públicas para disminuir la inequidad social, generando exigencias de cobertura, mayores avances en calidad, tecnología, investigación y ciencia, especialmente en las IES. Esto es, originar y acumular capital escolar en los variados campos y espacios de éstas, tanto del sector público como del privado, con el motivo del financiamiento reiterado en los múltiples niveles y programas educativos de Colombia.

Esta situación teniendo en cuenta el Producto Interno Bruto (PIB), la inflación, la tasa de pobreza, el desempleo, entre otros indicadores económicos que revelan la hoja de vida financiera en nuestro país y sus tendencias en la última década, es neurálgico ver por un lado, los índices de deserción estudiantil, y por otro, la baja perdurabilidad de programas en algunas instituciones privadas por la falta de estudiantes con recursos económicos para continuar con sus estudios, siendo inviables el sostenimiento de estas por las IES. De igual modo, la falta de ingresos económicos que impide que las personas de los estratos sociales bajos tengan facilidades de

 UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL <small>Escuela de Pedagogía</small>	<b>FORMATO</b>
	<b>RESUMEN ANALÍTICO EN EDUCACIÓN - RAE</b>
<b>Código: FOR020GIB</b>	<b>Versión: 01</b>
<b>Fecha de Aprobación: 10-10-2012</b>	<b>Página 10 de 16</b>

acceso a la Educación Superior. En suma, tales factores siguen inhibiendo el desarrollo del ejido educativo para favorecer los otros bienes en formación.


Esto se observa también con los recursos económicos que se presupuestan gubernamentalmente para la educación, siendo importante resaltar la redistribución y la prioridad de financiación en otros ítems. Como referencia, se pueden presentar los presupuestos bajos destinados para las IES, y cómo éstos han variado frente al presupuesto nacional que se destina para la investigación, ciencia y la tecnología, resultando cada vez más insuficientes e inequitativos.

El modelo de indicadores del Ministerio de Educación Nacional revela varias situaciones, momentos y problemáticas, hace referencia al comportamiento financiero en las IES desde diferentes rubros, los cuales afectan la situación al exterior e interior de cada institución en relación a: infraestructura, recursos, matrícula, deserción, investigación, docencia, extensión, calidad, entre otros. Todo eso trastoca el grado de importancia y la política educativa del país, debido a que actualmente dentro de los planes de gobierno, se revela una aseveración de querer “ser el más estudiado y el más educado”<sup>1</sup>. “El Estado por intermedio del SENA<sup>2</sup> se propuso una ambiciosa meta: lograr que Colombia sea el país más educado de América Latina en 2025, y vale el adjetivo ambicioso, teniendo en cuenta recientes resultados de pruebas internacionales de desempeño educativo”.

En Colombia, el ideal es que la educación deje de ser para unos de exclusividad o de categorías élites, sobretudo la universidad, que a su vez se convierta en una prioridad y acceso real para la ciudadanía. No obstante, al destacar aspectos económicos importantes del país, se revelan que en realidad las IES mantienen un financiamiento que sigue atribuyéndose costoso y hace hincapié al gasto público que genera teniendo en cuenta los análisis macroeconómicos establecidos por el Banco de la Republica en Colombia, exponiéndose en los Presupuestos Generales de la Nación presentados por el Ministerio de Hacienda en Colombia; por consiguiente es importante desde la visión política orientar la redistribución del gasto social, con más relevancia

<sup>1</sup>[http://www.forssemana.com/articulo/id/2074/colombia\\_el\\_pais\\_mas\\_educado\\_de\\_america\\_latina\\_en\\_2025\\_como\\_lograrlo](http://www.forssemana.com/articulo/id/2074/colombia_el_pais_mas_educado_de_america_latina_en_2025_como_lograrlo)

<sup>2</sup> Servicio Nacional de aprendizaje


 UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL <small>Escuela de Pedagogía</small>	<b>FORMATO</b>
	<b>RESUMEN ANALÍTICO EN EDUCACIÓN - RAE</b>
<b>Código: FOR020GIB</b>	<b>Versión: 01</b>
<b>Fecha de Aprobación: 10-10-2012</b>	<b>Página 11 de 16</b>

dirigida en el tema educativo. Es entonces que se reflexionan en aspectos a publicar como la eficacia y la equidad, la calidad y la diversidad en relación al presupuesto nacional y la educación, la cual se debe sostener tanto de manera pública como privada, según sean las necesidades y elecciones de los estudiantes, ante la falta de recursos económicos y sin descartar a las personas de bajos recursos, se debe estimular el acceso a la educación generalizada.

En este sentido, y por pertinencia al grupo de investigación Política, y a los intereses propios del investigador, se considera relevante reunir información a través de un estudio documental sobre el andamiaje del continuo espacio temporal y los múltiples procesos y actores de las políticas públicas de educación superior en Colombia, enfocando la ruta de análisis cómo éstas inciden en las financiación de la educación superior en la última década del presente siglo. Y a nivel teórico inspeccionar cómo estos procesos configuran espacios sociales y campos educativos que orientan respuestas al planteamiento de la pesquisa ¿Cómo se ha trazado el proceso de financiamiento desde la política pública en la Educación Superior en Colombia? Es así, que se perfila una discusión desde diferentes posturas y conclusiones, dando oportunidad a continuar con una reflexión en otros aspectos que ya se han venido planteando.

Por tanto, este trabajo está sustentado, metodológicamente como un estudio documental, dado que a través del mismo se posibilita presentar de manera ordenada, analítica e interpretativa situaciones y procesos inherentes a la financiación de las IES en la última década, así como también redundar en lo relevante de la política pública para la educación superior en Colombia en el siglo XXI. El propósito es conducir y reconocer fases sucesivas para el procedimiento, el análisis y la interpretación de los datos documentales, los cuales resultaron de la identificación y acceso a variadas fuentes de información para dar cuenta de los procesos y las problemáticas de financiación que han conllevado determinados sucesos, momentos e impactos de las IES.

El abordaje documental sustenta, entonces, en el método que corresponde a esta misma categoría, ya que su proceso de producción de conocimientos está motivada por búsquedas e informaciones recogidas. Para Arias F.G (2012) afirma que “el diseño de la investigación documental es la estrategia general que adopta el investigador para responder al problema planteado”. Como en toda investigación, el propósito de este diseño es el aporte de conocimientos,


 UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL <small>Escuela de Pedagogía</small>	<b>FORMATO</b>	
	<b>RESUMEN ANALÍTICO EN EDUCACIÓN - RAE</b>	
<b>Código: FOR020GIB</b>	<b>Versión: 01</b>	
<b>Fecha de Aprobación: 10-10-2012</b>	<b>Página 12 de 16</b>	

cuyo énfasis es el análisis de problemas sociales, las rutas de las IES y sus aspectos vinculantes en el financiamiento y las políticas públicas.

Por lo anterior, y de acuerdo con la propuesta Alfonso (1995) y Vásquez (1994), se sintetiza la perspectiva que se ha seguido, la formulación del problema como ocurrencia de la acumulación de información documental, la cual se dispone para el análisis y proceso reflexivo. El asunto apunta a una forma de generar conocimiento, sobre la operacionalización del diseño que inicia con reconocer el marco legal de la Educación Superior, para identificar aspectos en la formación, formulación y aplicación del problema, la agenda y la política pública en financiación, permitiendo acercarse a la interrogación de la realidad, respecto a los problemas financieros que afectan a las IES en Colombia.

La idea ejemplificada, precisa que el ejercicio metodológico y la reflexión, son parte de un proceso, donde se busca ahondar en la complejidad sobre el cumplimiento y logro de los objetivos, de manera planeada y organizada, en torno a la indagación de nuevos conocimientos pertinentes a las necesidades en asuntos financieros de las IES del país. Aunando los estudios de medición de variables como la financiación, las políticas públicas y otras más, se fundamentan en la utilización de documentos de cifras o datos numéricos obtenidos y procesados con antelación por organismos oficiales, archivos, instituciones públicas o privadas, entre otras. A partir del análisis de estos datos preliminares es como se pueden elaborar conclusiones sobre las problemáticas relacionadas con el comportamiento o estado actual de diferentes variables que inciden con respecto a las IES.

Ahora bien, la estructura de esta investigación consta de cuatro capítulos, forjando un recorrido general al análisis de la financiación de las IES en Colombia, desde el proceso, la formulación, la agenda de gobierno y los problemas públicos, que son elementos del primer apartado. Seguido de la contextualización espacial y temporal entre aproximaciones y comprensiones sobre la financiación de la Educación Superior en Colombia durante los años 2006 – 2016. Dando alcance a la estructura, al contexto histórico, las reformas y los perfiles entre lo público y privado. El último capítulo integra el análisis centrado en los resultados, el contexto de la situación financiera y el debate de la política pública; alcanzando un esbozo en la aproximación a la sostenibilidad de las IES en sus retos y pendientes en el siglo XXI.

 UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL <small>Escuela de Pedagogía</small>	<b>FORMATO</b>
	<b>RESUMEN ANALÍTICO EN EDUCACIÓN - RAE</b>
<b>Código: FOR020GIB</b>	<b>Versión: 01</b>
<b>Fecha de Aprobación: 10-10-2012</b>	<b>Página 13 de 16</b>

Por todo lo anterior, el campo de la Educación Superior en Colombia resulta un proceso *sine qua no*<sup>3</sup> es posible analizar y reflexionar, desde la narrativa documental sus secuencias, las problemáticas y su relación con respecto al financiamiento con las políticas públicas y las agendas de gobierno en el continuo espacio temporal de 2006 – 2016.

### 5. Metodología

Este trabajo sustenta como objetivo metodológico una investigación documental, dado que a través de ella se posibilita presentar de manera ordenada, analítica e interpretativa las situaciones y los procesos inherentes a la financiación de las Instituciones de Educación Superior (IES) en la última década, así como también destacar los aspectos relevantes de la política pública para la educación en Colombia en el siglo XXI.


El propósito es conducir y reconocer fases sucesivas para el procedimiento, el análisis y la interpretación de los datos documentales, de los cuales resultaron variadas fuentes de información para dar cuenta de los procesos y las problemáticas de financiación que ha conllevado determinados sucesos, momentos e impactos de las IES en Colombia.

### 6. Conclusiones

Acercarse a comprender mediante la investigación documental los hallazgos en los contextos de las políticas públicas financieras sobre el fenómeno *sui generis* de la Educación Superior en Colombia, resultó un campo de posibilidades y problemáticas para analizar los procesos y las complejidades en las implicaciones, legitimidad y el reconocimiento frente a la interacción de las instituciones y los agentes que desarrollan y regulan los acontecimientos y decisiones de orden social y público, al igual que las características propias de desarrollo de las IES en el país.

No obstante, reconocer en el panorama institucional las agendas de gobierno, sus secuencias en el continuo 2006 – 2016, las normativas, los discursos y las actividades entorno a los aspectos implícitos del financiamiento y el presupuesto nacional con el rubro asignado a la

<sup>3</sup> expresión en latín que en español significa “**sin la cual no**”. Es una expresión que hace referencia a la condición o acción que es indispensable, imprescindible o esencial para que suceda algo.


 UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL <small>Escuela de Pedagogía</small>	<b>FORMATO</b>
	<b>RESUMEN ANALÍTICO EN EDUCACIÓN - RAE</b>
<b>Código: FOR020GIB</b>	<b>Versión: 01</b>
<b>Fecha de Aprobación: 10-10-2012</b>	<b>Página 14 de 16</b>

educación en investigación, ciencia y tecnología, formación, calidad, cobertura, inclusión, docencia, extensión, infraestructura, matrícula, circulación, gestión, y apropiación de cada dinámica, permitió vislumbrar los horizontes y los procesos como claroscuros que han venido modelando el Estado colombiano en el sistema educativo superior, particularmente en la financiación de universidad privada y la pública y a lo largo de sucesivas reformas.

Históricamente el contexto de la Educación Superior en Colombia ha estado segmentado y diversificado, sujeto a recurrentes crisis estructurales financieras, como se evidencia en el reciente presupuesto nacional (2016) establecido vs las políticas de Estado. Un claro ejemplo se observa que para el año 2018, en el Presupuesto General se dictaminan restricciones y bajas en los rubros establecidos para las IES. Se presentaron conjeturas en las cuales bajo la mirada de la investigación se podrían determinar e instrumentar políticas de financiación para las IES, sean públicas y privadas, con una participación estratégica por parte del Estado, con normativas y regulaciones específicas en relación a la posibilidad de control, caracterizar y legitimar este aspecto fundamental para su funcionamiento óptimo.

En la actualidad, existen varios retos necesarios para asumir al interior y exterior de las Instituciones de Educación Superior, y otras modalidades educativas como las de formación tecnológica, que proyecten e impacten en beneficio de la sociedad y sus agentes. Uno de ellos con síntomas neurálgicos son las reglamentaciones por parte del Ministerio de Educación Nacional, contradicen las alternativas a desarrollar de las instituciones frente a la financiación y el sostenimiento presupuestal, como: calidad, ranking, ser pilo paga, matrícula, inversión, infraestructura, investigación, extensión, inclusión y otras exigencias del CNA.

Actualmente en las Instituciones de Educación Superior y a través de la variedad de sus programas académicos, se determina la calidad y la pertinencia de la formación de la sociedad para el país, propiciando el desarrollo económico, luego entonces se debería considerar aumentar la cobertura a toda la población a unos costos mínimos y beneficiando a los estratos sociales. Pero esto no es coherente frente al presupuesto que se tiene establecido y a la de los recursos año tras año, donde casi siempre se demandan recursos económicos adicionales para lograr la calidad académica, y en consecuencia una eficiente infraestructura, en aras de una mejora en aspectos de

 UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL <small>Escuela de Pedagogía</small>	<b>FORMATO</b>	
	<b>RESUMEN ANALÍTICO EN EDUCACIÓN - RAE</b>	
<b>Código: FOR020GIB</b>	<b>Versión: 01</b>	
<b>Fecha de Aprobación: 10-10-2012</b>	<b>Página 15 de 16</b>	


ciencia, y tecnología, capacitación y formación pedagógica en los profesores de Educación Superior.

Por otro lado, es paradójico el tema de la acreditación institucional en lo concerniente a las IES, específicamente con cada uno de sus programas para conseguir la anhelada calidad académica; a través de los indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad institucionales, pero es difícil obtener y conservar de manera generalizada, debido a los presupuestos mínimos con los que se cuenta y se destina para este fin. Para lograr una educación de calidad, desde la agenda de gobierno y como política pública, se deben destinar y promover la gestión de ingresos suficientes y totales, a ese orden de mejoras, especialmente en la Universidad Pública.

En la extensión al tema y como una próxima investigación, se pueden explorar los rubros de cómo y qué se han destinado desde los programas “ser pilo paga 1 y 2”, y hacia dónde se canaliza la eficiencia y efectividad de estos programas en el presupuesto nacional desde la política del programa de gobierno. Al igual que la oferta y la demanda que se conlleva en un análisis de sostenibilidad micro-estatal bajo los índices de consumo, generando implicaciones en el desempeño de los indicadores macroeconómicos del país.

Sin duda, las instancias que dinamizan la Educación Superior en Colombia y el financiamiento de ésta, gira entre otros aspectos torales desde la parte: Nacional, Departamental, Distrital y Municipal, así como de los intereses gubernamentales, religiosos, políticos, ideológicos. Los últimos no siempre corresponden al ámbito académico sino más bien con un fin de lucro, según el tamaño de la organización, su calidad, su ubicación, la clase social, la movilidad y la administración, pretendiendo presentar una educación de calidad inclusiva y pertinente para el país.

Como en el resto de los países de Latinoamérica, la Educación Superior en Colombia al ser parte de procesos cambiantes sobre las políticas públicas estatales en turno, señalan algunos retos de reflexión e interrogantes pendientes, que abren luces a genuinas investigaciones. Como ejemplo: ¿Las políticas públicas del Programa Ser Pilo paga, responde eficazmente al derecho de la educación?, ¿Se deben contemplar las medidas desde las políticas públicas para promover una mejor educación desde el presupuesto gubernamental para elevar los índices de acceso y cobertura

 UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL <small>Escuela de Pedagogía</small>	<b>FORMATO</b>		
	<b>RESUMEN ANALÍTICO EN EDUCACIÓN - RAE</b>		
<b>Código: FOR020GIB</b>	<b>Versión: 01</b>		
<b>Fecha de Aprobación: 10-10-2012</b>	<b>Página 16 de 16</b>		

en el país?, ¿debería existir una norma clara y específica sobre la financiación de la Educación Superior en Colombia?

También es importante soslayar cómo el sistema de la Educación Superior en Colombia constituye un campo social, que en efecto afecta el acceso y la apropiación del capital sobre el conocimiento escolar. Es posible generar la movilidad social e interacción entre estratos por medio de la universidad; siendo sus fuentes los accesos a los ámbitos de la ciencia, la investigación, la tecnología y la cultura, las cuales permiten afrontar retos por el avance del mercado, la economía, la producción industrial y el beneficio de la sociedad.

Y entonces, como respuesta a los estudios de las políticas nacionales en relación a la educación, se hace necesario re-solucionar desde los escenarios y modelos propios, en este caso en lo relativo a un subsistema; las formas de la financiación de las IES, y cómo han venido sucediendo las políticas públicas a lo largo de la última década. El objetivo es colocar sobre la agenda pública y el debate académico, la condición *sine qua non* abundar en los asuntos que influyen en los procesos de la ejecución administrativa con respecto a su financiación de la Educación Superior en Colombia, en su beneficio público como privado. Una realidad social y educativa nacional tan compleja como inconmensurable.

<b>Elaborado por:</b>	Cuellar Chaves, Martha Milena
<b>Revisado por:</b>	Téllez Rico, Sandra Milena

<b>Fecha de elaboración del Resumen:</b>	22	02	2018
--	----	----	------

## TABLA DE CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>7</b>
<b>1. PROCESOS EN LA FORMULACIÓN, AGENDA DE GOBIERNO Y PROBLEMAS PÚBLICOS EN RELACIÓN A LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.....</b>	<b>13</b>
<b>2. APROXIMACIÓN Y COMPRESIONES SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA: 2006 – 2016. ....</b>	<b>33</b>
2.1. Mixtura de la Educación Superior en Colombia.....	33
2.2. El contexto histórico, reformas y perfiles entre lo público y privado.....	37
<b>3. SITUACIÓN FINANCIERA Y POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR I ..</b>	<b>45</b>
<b>4. SITUACIÓN FINANCIERA Y POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR II.</b>	<b>77</b>
4.1 Marco institucional - análisis normativo .....	77
4.2 Bosquejo de las finanzas y la operatividad de créditos: la reforma y la contrareforma .....	93
4.3 Una aproximación a la sostenibilidad, los restos de la segunda década del siglo XXI. .....	112
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>118</b>
<b>REFERENCIAS .....</b>	<b>121</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>128</b>

## CONTENIDO DE ILUSTRACIONES

<b>ILUSTRACIÓN 1 FUERZAS QUE INTERACTÚAN EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR.....</b>	<b>26</b>
<b>ILUSTRACIÓN 2 CONSTITUCIÓN DEL SISTEMA PRESUPUESTAL COLOMBIANO .....</b>	<b>31</b>
<b>ILUSTRACIÓN 3 PROCESO DE APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO.....</b>	<b>31</b>
<b>ILUSTRACIÓN 4 CARACTERIZACIÓN Y TIPOLOGÍA DE LAS IES POR PROGRAMAS QUE SE OFRECEN .....</b>	<b>36</b>
<b>ILUSTRACIÓN 5 RELACIÓN DE INVERSIÓN EN EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN .....</b>	<b>59</b>
<b>ILUSTRACIÓN 6 MATRÍCULA POST – GRADUAL.....</b>	<b>61</b>
<b>ILUSTRACIÓN 7 MATRÍCULA DE PREGRADO .....</b>	<b>62</b>
<b>ILUSTRACIÓN 8 MATRÍCULA PREGRADO IES.....</b>	<b>63</b>
<b>ILUSTRACIÓN 9 CONTRATACIÓN DOCENTES POR CATEGORÍAS CON DOCTORADO.....</b>	<b>72</b>
<b>ILUSTRACIÓN 10 CONTRATACIÓN DOCENTES POR CATEGORÍA CON MAESTRÍA .....</b>	<b>73</b>
<b>ILUSTRACIÓN 11 CATEGORÍAS DE INVESTIGADORES .....</b>	<b>74</b>
<b>ILUSTRACIÓN 12 DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO NACIONAL.....</b>	<b>75</b>
<b>ILUSTRACIÓN 13 EXPLICACIÓN MARCO INSTITUCIONAL - ANÁLISIS NORMATIVO .....</b>	<b>77</b>
<b>ILUSTRACIÓN 14 EJES ESTRATÉGICOS .....</b>	<b>89</b>
<b>ILUSTRACIÓN 15 PROPUESTA PARA CONTEMPLAR PRESUPUESTALMENTE .....</b>	<b>89</b>
<b>ILUSTRACIÓN 16 COMPORTAMIENTO HISTÓRICO DE LA INFLACIÓN EN COLOMBIA .....</b>	<b>92</b>
<b>ILUSTRACIÓN 17 ESQUEMA EDUCACIÓN EN COLOMBIA REFORMA – CONTRARREFORMA .....</b>	<b>93</b>
<b>ILUSTRACIÓN 18 POBLACIÓN DE 17 A 21 AÑOS PROYECTADA PARA COLOMBIA PERIODO 2006 - 2020 .....</b>	<b>99</b>
<b>ILUSTRACIÓN 19 PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN DE 17 A 21 AÑOS DENTRO DEL TOTAL. COLOMBIA 2006 - 2020 .....</b>	<b>100</b>
<b>ILUSTRACIÓN 20 RELACIÓN DE LA UNIVERSIDAD Y EL SECTOR .....</b>	<b>103</b>

## CONTENIDO DE TABLAS

<b>TABLA 1 RELACIÓN FUNCIONES Y TEORÍAS DE LA AGENDA SISTEMÁTICA – ASPECTOS DE FINANCIAMIENTO</b> .....	20
<b>TABLA 2 FASES DEL PROCESO DE LA POLÍTICA PÚBLICA</b> .....	23
<b>TABLA 3 ACTORES Y CARACTERÍSTICAS DE LA CONCEPTUALIZACIÓN DE PROPUESTAS PARA CONTEMPLAR EN LA AGENDA</b> .....	47
<b>TABLA 4 MODELO TOMA DE DECISIONES</b> .....	49
<b>TABLA 5 NIVELES DE FORMACIÓN POST-GRADUAL, MATRÍCULA</b> .....	61
<b>TABLA 6 APORTES DEL ESTADO A UNIVERSIDADES PÚBLICAS</b> .....	64
<b>TABLA 7 APORTES DE LA NACIÓN A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS – FUNCIONAMIENTO</b> .....	65
<b>TABLA 8 CRECIMIENTO % APORTES DE LA NACIÓN A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS – FUNCIONAMIENTO</b> .....	66
<b>TABLA 9 RECAUDO ESTAMPILLAS UNIVERSIDADES PUBLICAS 2014 - 2015</b> .....	67
<b>TABLA 10 GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN SUPERIOR Y APORTES DE LA NACIÓN A LAS IES PÚBLICAS COMO PORCENTAJE DEL PIB</b> .....	69
<b>TABLA 11 COBERTURA - PRINCIPALES INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR – 2015</b> .....	95
<b>TABLA 12 MATRICULA IES SEGÚN NIVEL DE FORMACIÓN</b> .....	95
<b>TABLA 13 MATRICULA TOTAL POR SECTOR</b> .....	96
<b>TABLA 14 TASA DE CRECIMIENTO MATRICULA POR SECTOR</b> .....	97
<b>TABLA 15 TASA DE ABSORCIÓN INMEDIATA</b> .....	97
<b>TABLA 16 TASA DE COBERTURA EN AMÉRICA LATINA 2009 - 2013</b> .....	98
<b>TABLA 17 REPRESENTACIÓN DE LOS GIROS QUE EL ESTADO HA HECHO A LAS IES BENEFICIADAS CON LOS RECURSOS DE SPP1 + SPP2</b> .....	105
<b>TABLA 18 ANÁLISIS REFERENTES FINANCIACIÓN EN COLOMBIA – RESULTADOS</b> .....	110

## INTRODUCCIÓN

*“Cuando se nace pobre, estudiar es el  
mayor acto de rebeldía contra el sistema.  
El saber rompe las cadenas de la esclavitud”  
(Tomas Bulat,2014)*

En los últimos años se ha polemizado sobre cómo se conciben los procesos administrativos - académico en Colombia a manera de existencia de una educación *sui generis*, en relación a los demás países de América, esto debido a que preexisten diferentes tipos de Instituciones de Educación Superior (en adelante IES), pública y/o privada, al tiempo que ha generado niveles académicos como lo son la técnica, técnica profesional, tecnológica, tecnológica profesional, pregrado universitario, y posgrado (especializaciones, seguidos de maestrías y doctorados) permitiendo que se constituyan instituciones con características propias a formar estudiantes en estos. Actualmente estos tipos de instituciones en sus variantes y niveles educativos, abonan un fenómeno con una serie de problemáticas que no permiten que exista una redistribución eficiente de estudiantes en cada uno de los programas, debido a que el interés y la necesidad se hacen diversos. En este mismo sentido se revela la complejidad de una elección educativa idónea, debido entre otros aspectos a la falta de ingresos económicos, los cuales permean o inhiben la posibilidad de acceso según las preferencias, necesidades y capacidades individuales, es decir, no sucede una correspondencia deseada entre lo económico con el cultural y lo escolar.

Aquello que ha sido descrito lleva a considerar que en algunas carreras o programas también trascienda la selección y la diferencia de la distribución del espacio sobre la participación social, ejemplo: que ahora existan más estudiantes en cualquiera de los ciclos en una carrera profesional de Administración de Empresas, en relación, a un programa de

formación dirigido al Agro o carrera afín, evidenciando así el número y la clasificación de aspirantes en una y otra, con una variedad de características y sucesos.

Resulta importante vislumbrar cómo hoy la educación en el país configura una práctica social dinámica que se promueve en un proceso complejo y diverso, derivado del interés por las investigaciones e interpretaciones en la creciente e innovadora producción teórica en el tema, que abundan en el análisis de las demandas del contexto sociocultural, las directrices económicas del financiamiento y el mercado, y los diferentes planes de gobierno y políticas públicas que se han desarrollado en las últimas décadas. En esta complicada realidad social las IES en Colombia se han constituido en un escenario crítico y a la vez una posibilidad para activar el contexto del sistema educativo. Lo anterior suscribe tópicos sobre el fenómeno educativo en el país en el contexto superior, necesarios para el debate, la investigación, el análisis y la propuesta.

Como dato antecedente, un aspecto relevante para la investigación se da bajo el propósito en que el Ministerio de Educación Nacional (MEN) en Colombia ha buscado diferentes medidas para reorganizar los argumentos financieros en las IES, siendo un tema ampliamente discutido en la contextualización, aplicación y desarrollo para contribución al país. No obstante, sus estrategias políticas se han enfocado con gran interés desde los planes de gobierno, enfocados a reestructurar los presupuestos gubernamentales, intentando darle la mayor importancia al rubro financiero y al discurso del logro más que a la concreción del mismo en el sistema educativo.

Entre los planes de gobierno de la última década del siglo XXI, en miras de fortalecer y accionar el desarrollo económico y social del país, han perfilado al sistema educativo nacional como una palanca eje de las políticas públicas para disminuir la inequidad social, generando exigencias de cobertura, mayores avances en calidad, tecnología, investigación y ciencia, especialmente en las IES. Esto es, originar y acumular capital escolar en los variados campos y espacios de éstas, tanto del sector público como del privado, con el motivo del financiamiento reiterado en los múltiples niveles y programas educativos de Colombia.

Esta situación teniendo en cuenta el Producto Interno Bruto (PIB), la inflación, la tasa de pobreza, el desempleo, entre otros indicadores económicos que revelan la hoja de vida financiera en nuestro país y sus tendencias en la última década, es neurálgico ver por

un lado, los índices de deserción estudiantil, y por otro, la baja perdurabilidad de programas en algunas instituciones privadas por la falta de estudiantes con recursos económicos para continuar con sus estudios, siendo inviables el sostenimiento de estas por las IES. De igual modo, la falta de ingresos económicos que impide que las personas de los estratos sociales bajos tengan facilidades de acceso a la Educación Superior. En suma, tales factores siguen inhibiendo el desarrollo del ejido educativo para favorecer los otros bienes en formación.

Esto se observa también con los recursos económicos que se presupuestan gubernamentalmente para la educación, siendo importante resaltar la redistribución y la prioridad de financiación en otros ítems. Como referencia, se pueden presentar los presupuestos bajos destinados para las IES, y cómo éstos han variado frente al presupuesto nacional que se destina para la investigación, ciencia y la tecnología, resultando cada vez más insuficientes e inequitativos.

El modelo de indicadores del Ministerio de Educación Nacional revela varias situaciones, momentos y problemáticas, hace referencia al comportamiento financiero en las IES desde diferentes rubros, los cuales afectan la situación al exterior e interior de cada institución en relación a: infraestructura, recursos, matrícula, deserción, investigación, docencia, extensión, calidad, entre otros. Todo eso trastoca el grado de importancia y la política educativa del país, debido a que actualmente dentro de los planes de gobierno, se revela una aseveración de querer “ser el más estudiado y el más educado”<sup>1</sup>. “El Estado por intermedio del SENA<sup>2</sup> se propuso una ambiciosa meta: lograr que Colombia sea el país más educado de América Latina en 2025, y vale el adjetivo ambicioso, teniendo en cuenta recientes resultados de pruebas internacionales de desempeño educativo”.

En Colombia, el ideal es que la educación deje de ser para unos de exclusividad o de categorías élites, sobretudo la universidad, que a su vez se convierta en una prioridad y acceso real para la ciudadanía. No obstante, al destacar aspectos económicos importantes del país, se revelan que en realidad las IES mantienen un financiamiento que sigue atribuyéndose costoso y hace hincapié al gasto público que genera teniendo en cuenta los análisis macroeconómicos establecidos por el Banco de la República en Colombia, exponiéndose en los Presupuestos Generales de la Nación presentados por el Ministerio de

---

<sup>1</sup>[http://www.forossemana.com/articulo/id/2074/colombia\\_el\\_pais\\_mas\\_educado\\_de\\_america\\_latina\\_en\\_2025\\_como\\_lograrlo](http://www.forossemana.com/articulo/id/2074/colombia_el_pais_mas_educado_de_america_latina_en_2025_como_lograrlo)

<sup>2</sup> Servicio Nacional de aprendizaje

Hacienda en Colombia; por consiguiente es importante desde la visión política orientar la redistribución del gasto social, con más relevancia dirigida en el tema educativo. Es entonces que se reflexionan en aspectos a publicar como la eficacia y la equidad, la calidad y la diversidad en relación al presupuesto nacional y la educación, la cual se debe sostener tanto de manera pública como privada, según sean las necesidades y elecciones de los estudiantes, ante la falta de recursos económicos y sin descartar a las personas de bajos recursos, se debe estimular el acceso a la educación generalizada.

En este sentido, y por pertinencia al grupo de investigación Politia, y a los intereses propios del investigador, se considera relevante reunir información a través de un estudio documental sobre el andamiaje del continuo espacio temporal y los múltiples procesos y actores de las políticas públicas de educación superior en Colombia, enfocando la ruta de análisis cómo éstas inciden en las financiación de la educación superior en la última década del presente siglo. Y a nivel teórico inspeccionar cómo estos procesos configuran espacios sociales y campos educativos que orientan respuestas al planteamiento de la pesquisa ¿Cómo se ha trazado el proceso de financiamiento desde la política pública en la Educación Superior en Colombia? Es así, que se perfila una discusión desde diferentes posturas y conclusiones, dando oportunidad a continuar con una reflexión en otros aspectos que ya se han venido planteando.

Por tanto, este trabajo está sustentado, metodológicamente como un estudio documental, dado que a través del mismo se posibilita presentar de manera ordenada, analítica e interpretativa situaciones y procesos inherentes a la financiación de las IES en la última década, así como también redundar en lo relevante de la política pública para la educación superior en Colombia en el siglo XXI. El propósito es conducir y reconocer fases sucesivas para el procedimiento, el análisis y la interpretación de los datos documentales, los cuales resultaron de la identificación y acceso a variadas fuentes de información para dar cuenta de los procesos y las problemáticas de financiación que han conllevado determinados sucesos, momentos e impactos de las IES.

El abordaje documental sustenta, entonces, en el método que corresponde a esta misma categoría, ya que su proceso de producción de conocimientos está motivada por búsquedas e informaciones recogidas. Para Arias F.G (2012) afirma que “el diseño de la investigación documental es la estrategia general que adopta el investigador para responder

al problema planteado”. Como en toda investigación, el propósito de este diseño es el aporte de conocimientos, cuyo énfasis es el análisis de problemas sociales, las rutas de las IES y sus aspectos vinculantes en el financiamiento y las políticas públicas.

Por lo anterior, y de acuerdo con la propuesta Alfonso (1995) y Vásquez (1994), se sintetiza la perspectiva que se ha seguido, la formulación del problema como ocurrencia de la acumulación de información documental, la cual se dispone para el análisis y proceso reflexivo. El asunto apunta a una forma de generar conocimiento, sobre la operacionalización del diseño que inicia con reconocer el marco legal de la Educación Superior, para identificar aspectos en la formación, formulación y aplicación del problema, la agenda y la política pública en financiación, permitiendo acercarse a la interrogación de la realidad, respecto a los problemas financieros que afectan a las IES en Colombia.

La idea ejemplificada, precisa que el ejercicio metodológico y la reflexión, son parte de un proceso, donde se busca ahondar en la complejidad sobre el cumplimiento y logro de los objetivos, de manera planeada y organizada, en torno a la indagación de nuevos conocimientos pertinentes a las necesidades en asuntos financieros de las IES del país. Aunando los estudios de medición de variables como la financiación, las políticas públicas y otras más, se fundamentan en la utilización de documentos de cifras o datos numéricos obtenidos y procesados con antelación por organismos oficiales, archivos, instituciones públicas o privadas, entre otras. A partir del análisis de estos datos preliminares es como se pueden elaborar conclusiones sobre las problemáticas relacionadas con el comportamiento o estado actual de diferentes variables que inciden con respecto a las IES.

Ahora bien, la estructura de esta investigación consta de cuatro capítulos, forjando un recorrido general al análisis de la financiación de las IES en Colombia, desde el proceso, la formulación, la agenda de gobierno y los problemas públicos, que son elementos del primer apartado. Seguido de la contextualización espacial y temporal entre aproximaciones y comprensiones sobre la financiación de la Educación Superior en Colombia durante los años 2006 – 2016. Dando alcance a la estructura, al contexto histórico, las reformas y los perfiles entre lo público y privado. El último capítulo integra el análisis centrado en los resultados, el contexto de la situación financiera y el debate de la política pública; alcanzando un esbozo en la aproximación a la sostenibilidad de las IES en sus retos y pendientes en el siglo XXI.

Por todo lo anterior, el campo de la Educación Superior en Colombia resulta un proceso *sine qua no*<sup>3</sup> es posible analizar y reflexionar, desde la narrativa documental sus secuencias, las problemáticas y su relación con respecto al financiamiento con las políticas públicas y las agendas de gobierno en el continuo espacio temporal de 2006 – 2016.

---

<sup>3</sup> expresión en latín que en español significa “sin la cual no”. Es una expresión que hace referencia a la condición o acción que es indispensable, imprescindible o esencial para que suceda algo.

## **1. PROCESOS EN LA FORMULACIÓN, AGENDA DE GOBIERNO Y PROBLEMAS PÚBLICOS EN RELACIÓN A LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

Este capítulo busca aproximaciones a la comprensión teórica, la adopción conceptual, los variados procesos y los acoplamientos metodológicos, a través de los cuales suceden las características, aspectos, consideraciones y posibilidades del estudio documental y el análisis de los semblantes en la formulación de la agenda de gobierno y los problemas públicos, en relación a la financiación de la Educación Superior en Colombia, y cómo éstos confluyen desde una mirada del Estado al orden financiero y la relación con la sociedad.

Las posturas abordadas como las de Ulpiano Ayala principalmente y otros estudiosos del comportamiento y relación de la Educación Superior en Colombia, que se presentan a lo largo de esta investigación muestran sus planteamientos de correlación y oposición de ideas para el análisis, con respecto a lo extenso del desarrollo de la política pública (como orden social), y particularmente en torno a la política educativa, ya sea en los campos existentes (como educación privada y pública). Muchos de ellos coinciden en los puntos de relación y estudio como la importancia de conocer el contexto del origen del problema, dada que la situación, por lo cual elige y verifica un explícito recorrido del trabajo en conjunto frente a las labores, efectos y cierres, que obligan a dar una respuesta intencionada o no del asunto educativo

A través de las IES en Colombia se pueden identificar y comprender las políticas públicas en la financiación de la Educación Superior; instituye un contenido público que implica una acción gubernamental, en relación a lo expuesto por la Constitución Política de Colombia al establecer en los Artículos 27 y 67 sucesivamente: “el estado garantiza las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra”[...] “Que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, toda vez que con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura”. También señala que: “la educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, la paz, la democracia, y en la práctica del trabajo y la

recreación para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente”.

Es de esta manera que se sitúa en un contexto público de problemas sociales, la agenda gubernamental, la solución, la conceptualización, la redefinición de la política pública y su consecuente relación con la Educación superior en Colombia.

En el marco del financiamiento de la Educación Superior, es clave identificar aspectos en la formación, formulación y aplicación, la agenda y la misma política pública; debido a que los intereses de los agentes o instituciones inmersas en el desarrollo y funcionamiento sean públicas o privadas, establecen parte de la estructura del sistema económico para su atención, ejecución y procedimiento de la estrategia a desplegar.

Considerando que el financiamiento se constituye como el acumulado de capitales pecuniarios y de créditos que se otorgan por parte del Estado para su normal funcionamiento y prestación del servicio, las gestiones de eficiencia económica permiten satisfacer una condición de maximización de recursos determinados en el Presupuesto Nacional, con la esencia de cumplir el derecho a la educación establecido en la carta magna.

Cuando se hace hincapié en la cuestión de los argumentos que se van a considerar para la develación de una problemática es importante mencionar los elementos para su configuración como lo determina el estudio de la política pública desde el componente nacional, la intención de participación del Estado y los intereses que se juegan alrededor de la situación que requiere una especial atención, siendo estos merecedores en la definición de la temática a seguir. Por consiguiente, ante la definición del problema, se podría entender a modo de mecanismos de importancia los estamentos públicos para dar solución a las necesidades, insuficiencias, asignación, distribución, y consideración de programas y proyectos, sean éstos sociales o institucionales, de orden privado o público, hacia el funcionamiento del avance político, económico, gubernamental o social de un país.

Se privilegia problematizar sobre la educación es o no un atenuante estratégico para resolver las variadas cuestiones socioeconómicas que conciernen al ámbito educativo y las políticas públicas de Colombia en los últimos años. “Algunos problemas caen dentro del perímetro de las obligaciones constitucionales del Estado y exigen el cumplimiento cabal

de las responsabilidades estatales; otros problemas rebasan los problemas establecidos, pero no dejan de reclamar la intervención estatal” (Aguilar, L. 1993:23).

Siguiendo la extensión de la complejidad del problema, se puede exponer que no es lo mismo definir todos los asuntos públicos con igual intencionalidad, debido a que no todos surten las mismas necesidades y consideraciones. Por muestra de las diferencias de contextos y situaciones reseñan caracterizaciones diversas, dando un ejemplo de esta manera: contemplar una situación de seguridad local horaria en una población rural, o bien frente a otra dificultad; que puede ser el vandalismo generalizado en la capital en un momento específico y con violencia masiva.

En la identificación de problemáticas sociales – de políticas públicas se conciben elementos (variables de análisis) y causas impensadas siendo estas numerosas y diferentes para identificar la existencia de la situación en debate, lo cual permiten en otros casos contemplar estrategias políticas que accedan a dar respuesta en su definición, manifestación y consideración, permitiendo obtener hallazgos en aspectos y procesos, que van desde: recursos monetarios, atención justificada a la necesidad social y la contemplación en otros escenarios y contextos que den lugar a concebir la necesidad.

Es así como se aproximan las disputas de los intentos a generarse para solucionar los contextos sociales específicos, considerarlos desde su definición y planteamiento, de manera que se pueda solventar. De alguna manera, afronta el conflicto de edificar y constituir una enunciación tolerable, que prevalezca los obstáculos de la discusión y logre conseguir de cualquier modo un consentimiento; y en otra vista, lleva a una ilustración operante que permita dar la posibilidad y lugar a la mediación administrativa factible con las herramientas y capitales de la práctica de la administración.

La ilustración del problema de la agenda pública, en la administración asume que debe examinar sus posibles trayectorias de ejercicio para reflexionar si logra crear una nueva alternativa que tenga prevalencia, encajando en el asunto de arbitraje administrativo frente a las dificultades y distintivos de salida, con varios horizontes de observaciones y experimentos, con diferentes intenciones, ventajas, ordenamientos en momentos o tiempos; como se indica documentalmente las características propias del recorrido y construcción de la política pública por Aguilar en su libro Problemas Públicos Agenda y gobierno.

Ante este escenario complejo, surgen mayores intereses de inmiscuir problemas en la agenda frente a muchas complicaciones públicas existentes, teniendo en cuenta que algunas veces para estos “no hay solución sino re-solución”. “La resolución de la mayoría de los más graves problemas sociales requiere una redistribución masiva del ingreso, lo cual es posible solamente por medio de mayores impuestos y transferencias más altas o mayores subsidios directos” (Downs, A.1992:156). Es entonces donde se expone que se deberían atacar o brindarles atención una y otra vez, con persistencia, para ir agitando sus talentos más perjudiciales y dilatados e hilarlos de manera que van transfigurando poco a poco la mediación metódica que se genera al transcurrir y tratar el problema, algunos de estos los podemos enunciar como la pobreza, la educación, los conflictos armados, entre otros.

En esta relación, la vigilancia de las diferentes contrariedades o cuestiones sociales, entre ellas lo educativo, determinan un llamado de alerta a la atención de etapas en la problemática de la política que generan controversia y de este modo ser abordadas desde el frente gubernamental, a manera de una problemática que yace a ser considerada social y que se contempla en el ámbito de la política pública desde una definición de objetivos, responsabilidades, parámetros de desempeño y supervisión de su ejecución en cuanto a la administración del sistema, lo burocrático, el desarrollo organizacional, el conflicto y la negociación, para tomar decisiones en el orden de distribución de poder.

En este orden, para Colombia se hace preciso presentar interés de disposición gubernamental sobre el control y manejo de políticas que contemplen importancia a la educación social, es por esto que determina a fin sobre que herramienta permite dar origen a su pertinencia, control, análisis y ejecución; dando origen al Plan Nacional de Desarrollo, en este caso contemplado durante la vigencia 2014-2018: “Todos por un nuevo país es construir una Colombia en paz, equitativa y educada: “una sociedad educada cuenta con una fuerza laboral calificada, que recibe los retornos a la educación a través de oportunidades de generación de ingresos y de empleos de calidad, y cuenta con ciudadanos que resuelven sus conflictos sin recurrir a la violencia” (PND 2014 - 2018:23).

Hay que tener en cuenta, que las situaciones consideradas como problemas de orden social pueden afectar a algunas personas y a otras no, es decir que no todos los argumentos son contemplados como problemáticas y que necesariamente se definen como

inconvenientes de orden público. Para Colombia es posible determinar como un problema constituido una agenda de orden de política pública, ya que a través de éstas se pueden reflexionar como datos de juicio indagatorio, necesario para analizar y hallar su importancia con la educación ¿Se considera que la educación involucra aspectos que intervienen en el desarrollo de un país?, ¿es una problemática relevante a contemplar? En ambos cuestionamientos subyace un problema social de correlación, para observar y brindar una posible solución.

Ahora bien, al contextualizar la configuración de los problemas en la Educación Superior como lo son los tópicos financieros, es importante determinar las posibilidades de instalar decisiones por los agentes que interactúan para brindar el reconocimiento público, teniendo en cuenta que la sociedad en su magnitud se involucra y considera tener el poder; que “es determinar cada oportunidad o posibilidad existente en una relación social que permite a un individuo cumplir su propia voluntad” (Weber, 1912:76). Para tomar atributos de respuesta del Estado; entonces ésta debería contemplarse como una problemática social, direccionándose a lo público por este contenido y ser considerado en la agenda de la política pública. Desde el planteamiento de Ayala (1998:100-156) se aborda el concepto institucional de las políticas públicas en la relación de la consideración y la reforma: “primero se presentan algunos conceptos y criterios básicos sobre la economía de la organización y la regulación del sector, junto con los hechos estilizados, para motivar las reformas, puede derivar implicaciones generales para políticas públicas” (Ayala, U. 1998:139).

En el caso colombiano, se podría establecer como problemática del estilo y la reforma el financiamiento en lo concerniente al contexto de la Educación Superior desde varias miradas: cobertura, inequidad, ineficiencia, calidad, internacionalización, propagación institucional, infraestructura, investigación, entre otras de igual importancia.

Es entonces, que de esta manera, se dan los procesos para abundar la problemática social correspondiente y darle la concepción que merece para incluir en la agenda de proyecto público, mediante los cuales un asunto educativo pasa a ser contemplado como tal por lo que debe considerarse como una estructura de agenda experimentada, indagada, constituida y probablemente ponderada por los agentes intencionados los cuales esbozan

estas situaciones de manera secuencial y cronológicamente con el interés propio y público que los concierne.

Ahora bien, las condiciones de agenda podrían fundamentarse desde: el origen, análisis, gestión y ejecución, brindando las diferentes perspectivas: sociales, económicas, estatales; permitiendo que los temas a tratar tengan una contingencia o solución a la elección de la herramienta analítica adecuada. “Incluso se nota una mayor penetración teórica de la economía neoclásica, en virtud de sus superiores herramientas analíticas. De todos modos, regresando al asunto de la legitimidad de los problemas, la mayoría de los conflictos entre los ciudadanos y el analista de políticas suelen poner a este último en el papel de escéptico y descalificador de problemas” (Bardach, E. 1992:229).

No obstante, el análisis de la situación de agenda de política pública se debe definir en un contexto de las circunstancias frente a los actores que intervienen con el propósito de definir el poder o la legitimidad de la realidad, entendiéndose esta relación como la condición propia a la definición de establecer la política y sus intereses. Por consiguiente, Aguilar (1992:106) añade que la indagación de la política pública permite generar la postulación que se debe contemplar por agenda, “gran parte de la indagación de política pública se ha dirigido a saber cómo se resuelven los problemas y no tanto qué problemas llegan a ser objeto de intervención gubernamental”

A los representantes se les puede denominar grupos de atención focal, dentro los análisis como implicados, público en general, voceros, críticos, gobierno o medios de comunicación que intervienen dentro de la cosmovisión interactiva de cada uno, generando el inicio del ciclo. Pero aun así, se debe considerar al tiempo como variable fundamental que no cambia para identificar las necesidades de la problemática, plasmando las diferentes agendas que se pueden contemplar debido a las desiguales circunstancias y necesidades.

Ahora bien, la agenda pública pretende contemplar problemáticas que se originan en una sociedad como lo son entre algunos ejemplos: la inclusión social, la primera infancia, la tercera edad, el medio ambiente, el consumo de alucinógenos, tráfico de drogas, financiamiento, necesidades sociales, y particularmente la educación, entre otros más, en el cual se da importancia a las propias escaseces de la colectividad. “El proceso por medio del cual los conflictos y las preocupaciones llegan a recibir atención gubernamental y a ser candidatos de resolución potencial por parte del sector público, se le ha denominado

“formación o fijación de la agenda” (Cobb y Elder, 1972; Cobb et al., 1976; Walker, 1974; McCoombs y Shaw, 1972). Cobb y Elder (1972: 85)”.

La filtración de las razones se torna en aquel momento en una acción transcendental a desentrañar. El ingrediente con mayor obligación de la causa en la ordenación de la agenda definitiva es el impulso de los representantes que entran en el nacimiento, desarrollo y recomendaciones del comité político y burócrata, que han tejido entre ellos con apoyo de la jefatura de estado o de igual manera con la sociedad en momentos determinados.

Al exponer este interés en el desarrollo de la agenda, es importante resaltar cómo los teóricos abordan los conceptos de sistema para su propia estructuración, es entonces que para Roger Cobb y Charles Elder, existen determinados tipo de agenda: “Sistémica, Pública, Constitucional: está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. Toda comunidad política tiene su propia agenda sistémica. Estos se pueden demostrar como problemas que preocupan a una sociedad en un momento determinado sin que se contemple como política pública” (Charles, D. 1983: 11)

La agenda sistémica será perpetuamente más genérica, usual y más dilatada en amplificación y potestad que cualquier agenda colectiva entregada. Se plantean conceptos que involucran establecer cómo se aborda, teóricamente referenciado “red de cuestiones<sup>4</sup>” y “subsistema de políticas<sup>5</sup>” que purifican y mezclan las proposiciones ascendentes del trabajo corporativo, en conjunto y segregacionista sobre el ambiente y ejercicio del régimen.

Al interior de esta exploración es necesario proporcionar estas lógicas, por lo que se entendería que es preciso determinar cuál es el problema y cómo abordarlo desde los diferentes escenarios y actores para afrontar las razones de sus procesos en contextos y problemáticas determinadas. Como rasgos que remarcan la incorporación de la estructura desde la identificación, argumentación y decisión de la agenda. De igual manera, para garantizar la situación relevante como un momento de discusión e intervención a la

---

<sup>4</sup> “patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes”, Capítulo II. Redes de Políticas Públicas: una revisión. Klijn, E. ‘Policy Networks: An Overview’ in Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F.;. (eds) (1998) Managing Complex Networks. Sage, London.

<sup>5</sup> Llámese también práctica de redes o canales para discrepar o asociar.

disposición de la dificultad como social y no como una contrariedad epistemológica, teniendo en cuenta la ruta de movilización desde lo privado a lo público y viceversa, para su actuar fundamental en el equilibrio del diagnóstico.

A partir de la anterior propuesta conceptual, de la agenda sistémica, se hace necesario identificar la relación que establecen los teóricos de las estructuras clásicas a los problemas de orden social. La siguiente tabla da una idea comparativa de las teorías en relación, permitiendo ser útil en la comprensión de las funciones y las presunciones para correlacionar aspectos de financiamiento:

**Tabla 1 Relación funciones y teorías de la agenda sistemática – aspectos de financiamiento**

<b>Perspectiva /Espacio (ubicación frontal de tiempo)</b>	<b>Organización - Escuela Clásica de la administración Max Weber, Frederick, Winslow, Taylor, Henry Fayol, Henry Gantt, Alfred P. Sloa.</b>	<b>Gestión pública Burns y Stalker; Lawrence y Lorsch, Mintzberg</b>	<b>Teoría interorganizacional Levine y White, Aldrich; Pfeffer, Benson; Crozier</b>	<b>“Red de cuestiones” y “Subsistema de políticas” Aguilar, Cabrero, Prats, Klijn, Rhodes, Mayntz, Kooiman, Tatcher</b>
<b>Actores/ Involucrados</b>	Alineaciones jerárquicas de estructuras específicas para el desarrollo de las funciones sociales en procesos y producciones.  Racional, Función burocrática, división del trabajo, jerarquía, autoridad, reglas y regulaciones.	Desempeño del sector público, como un sistema abierto y correlacionado con el privado	Estructura sistemática organizativa, escenarios de naturaleza y funcionamiento.	Publico privado, discusión e intervención.
<b>Procesos</b>	Sistemáticos, Legítimos, organizados y dispuestos en orden jerárquico, con indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad desde el orden de mando, con un resultado planificado, controlado y	Administración de los recursos del Estado, a fin de compensar las insuficiencias de la humanidad.	Vinculo organizacional del proceso, espacios de interacción de ejes y metas.	Articulación sistemática de las redes y los procesos de la agenda social

	meditado para aplicar a la sociedad.			
<b>Disposiciones</b>	Estructuradas dentro del plan de desarrollo cualitativo y cuantitativo para el resultado de la aplicación de la agenda estructurada.	Del sector público en proyectos de inversión social y de desarrollo estructurado para lo mismo público o privado, en beneficio social.	Flujo de recursos organizacionales para la eficiencia en la organización y la relación entre organizaciones.	Disposición de movilización de estrategia media, efectiva de la organización de lo privado a lo público dentro del orden de la situación.
<b>Autoridad/ Jurisdicción</b>	Estructura de poder, legitimidad, autoridad y acción en el desarrollo de la problemática para ser agenda sistemática, dentro de los intereses de los actores involucrados.	Configuración del sistema, orden y Estrategia.	El poder depende de la organización y el flujo de los recursos óptimos en la distribución eficaz de los mismos.	Recursos sistemáticos desde el poder de actuar de la sociedad.
<b>Investigación / Productos</b>	Resultado visible, estratégico planeación, organización, dirección, ejecución y control. Incentivos sociales.	Resultado de la eficiencia de la interacción público y privado.	Producto organizacional con interés propio articulado con otras organizaciones.	Investigación desde lo social para establecer las estrategias de la solución de la problemática específica sin alterar de manera horizontal el escenario.

Fuente: Elaboración propia de la autora para la categorización y desarrollo de la investigación.

Institucional<sup>6</sup>, formal o gubernamental: “es el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados y actores de tomar las decisiones. Por lo tanto, cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental en el nivel local, estatal o nacional constituirá una agenda institucional” (Charles, D. 1983:15).

A partir de esta idea de agenda institucional, se desarrolla la estrategia pública gubernamental para constituir la como plan de dirección dentro del desarrollo social en aspectos financieros al proyecto de desempeño en el país, a través de la cual se establecen los grupos de interés, que pueden desechar la intervención académica, investigativa y técnica, para aprobar los problemas, instalando los propósitos en la agenda de gobierno.

<sup>6</sup> Según Douglas North las instituciones son aquellas normas legales y culturales que enmarcan la interacción entre los diferentes tipos de agentes que conforman una sociedad, de igual manera las reglas de juego implícitas y explícitas bajo las cuales se desenvuelve la economía de un país en orden político y social, permitiendo la estabilidad y efectividad.

Hoy, para instalar determinadas cuestiones como prelación de gobierno, se solicitan concretas preparaciones, conjeturas muy sofisticadas y realidad notable, como lo presentan las “redes de cuestiones”<sup>7</sup>, que en su explicación restringida alude a las que están completadas por los técnicos y expertos en los asuntos concluyentes. Es preciso determinar la autoridad en la enunciación de la política desde la agenda planteada, por cuanto son las personas interesadas en determinar la problemática y definirla, brindan pesquisas, edifican las elecciones, eligen las herramientas, instituyen juicios y listas de beneficios, o bien mediante “subsistema de políticas”<sup>8</sup>, que buscan delimitar y determinar a los representantes primordiales de la preparación de la agenda y de la formulación de la política. En oposición de la noción de red la impresión del subsistema que ambiciona resaltar se compone de una cantidad de subsistemas de políticas, una de ellas puede ser la educación.

Además, por definición de agenda de gobierno algunas veces se piensa en concebir la reunión de inconvenientes, peticiones, puntos y tramas que los dirigentes han apartado y dispuesto como propiedades de su labor, entre ello lo que han decidido deben ser las respuestas o presentaciones de sus actos. “La manera como se elabora la agenda de gobierno, se le da forma y contenido, reviste fundamental importancia política y administrativa, tanto en el plano teórico como en el práctico. Políticamente, expresa la vitalidad o la flojedad de la vida pública en un sistema político dado” (Aguilar, L. 1992:26). Por tal motivo es relevante confrontarse con discusiones los cuales amplían el panorama: -- Qué ocurre entonces, en el proceso de formación de la agenda del gobierno para agregados financieros educativos --, -- Cómo se forma y por qué se forma de esa manera --, -- Cuál lógica y dinámica explica la atención y el desinterés, la selección y eliminación de los asuntos propios financieros en la educación --.

La agenda de gobierno en Colombia tiene un perfil que correlaciona la categoría política y administrativa, en el contexto teórico como en el práctico, se desarrolla a partir de fortalezas exponiendo conciencias sociales en conocimientos públicos con prioridades de gestión. En sí, la agenda de gobierno muestra cuál es la distribución de poder que domina efectivamente la elaboración de una política frente a un asunto, el Estado enfrenta la

---

<sup>7</sup> Redes que cooperan entre las comunidades y subsistemas para interactuar dentro de las características de una agenda pública cooperación entre agentes.

<sup>8</sup> Diferentes sistemas sociales e institucionales que interactúan entre sí para obtener un beneficio.

alternativa de preferir si es de interés público, constitucional, político, con fines trascendentes, en los que se debe dar atención e intervenir en el tiempo.

La decisión es el resultado de la confluencia de los caminos con los cuales tiene diversa razón y dinámica en relación a: los problemas, las soluciones, los representantes participantes y las ocasiones de sufragio. Las ultimas generalmente son muy apretadas, con peticiones múltiples y opuestas, eventos viejos, el lapso, falta de datos y recursos, diagnósticos incompletos. En la práctica las “etapas” pueden sobreponerse y suponerse, anticiparse o atrasarse, repetirse.

Para Peter De León y Garry D. Brewer (1983). El proceso de la política tiene las siguientes Fases:

**Tabla 2 Fases del proceso de la política pública**

<b>Planteamiento del problema.</b>	
<b>Iniciación:</b>	Definición de los objetivos.
	Diseño innovador de opciones.
	Explicación preliminar y aproximativa de los conceptos, aspiraciones y posibilidades.
<hr/>	
<b>Estimación:</b>	Investigación completa de conceptos.
	Análisis científico de los impactos correspondientes a cada opción de intervención o al no hacer nada.
	Indagación normativa de las consecuencias probables.
	Diseño del programa.
	Descripción de los criterios e indicadores de resultados.

<b>Selección:</b>	Debate de las posibles opciones.
	Compromisos, negociaciones y ajustes.
	Reducción de la incertidumbre de las opciones.
	Integración de los elementos ideológicos y no racionales en la decisión.
	Decisión entre las opciones.
	Asignación de la responsabilidad ejecutiva.
<b>Implementación:</b>	Desarrollo de normas, procedimientos y lineamientos para la puesta en práctica de las decisiones.
	Modificación de la decisión conforme a las restricciones operativas, incluyendo incentivos y recursos.
	Traducción de la decisión en términos operativos.
	Establecimiento de los objetivos y estándares del programa, incluyendo el calendario de operaciones.
<b>Evaluación:</b>	Comparación entre los niveles esperados de rendimiento y los ocurridos, conforme a los criterios establecidos.
	Fijación de responsabilidades para los incumplimientos notorios.
<b>Terminación:</b>	Determinación de los costos, consecuencia y beneficios por clausura o reducción de actividades.
	Mejoramiento, si aún necesario y requerido.

	Especificación de los nuevos problemas en ocasión de la terminación.
--	--

Fuente: Elaboración propia de la autora para la categorización y desarrollo de la investigación.

Se puede contemplar a la política pública (se constituye después de analizar la agenda en dirección a la hechura de la política), “en las funciones básicas realmente eficaces y eficientes, con el resultado de bajarle el tono a la invención de nuevas y audaces políticas de intervención estatal” (Aguilar, L. 1992:32) a partir de un proceso para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción, que se desenvuelve en tiempos, sucesos y por etapas, cada una de las cuales posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, influye en las demás y es afectada por lo que sucede en las otras, (Hogwood y Gunn, 1984:108).

Entonces, la relación Estado – Sistema de educación superior se une en cuanto a la financiación y el Presupuesto General de la Nación donde se establecen los recursos económicos que se deben asignar en cuanto a la intención de relacionarse con la política estatal que se encuentra en momento de cumplir. Es entonces donde surgen los asuntos que se contemplan en la agenda en torno a esta directriz, sin duda, la consecuencia del análisis y la reflexión sobre la financiación de la Educación Superior, hace del tema económico uno de los rubros más importantes y decisivos para el desarrollo del sector en el país.

La siguiente imagen, permite contextualizar cómo los intereses de poder luchan y ejercen relación en los aspectos financieros, económicos y de trabajo, siendo aspectos a considerar en la educación como política pública y el desarrollo de lo cultural-escolar entre sus agentes en los espacios sociales de injerencia.

*Ilustración 1 Fuerzas que interactúan en la educación superior*



Fuente: Elaboración propia de la autora para la categorización y desarrollo de la investigación.

Los contextos: sociales, políticos, económicos y culturales son fundamentales en la caracterización de una sociedad, pero la misma, se deja permear por los intereses del agente de momento llámense positivos - negativos, componentes, posicionamientos, instituciones, que deliberan una lucha de fuerzas entre los medios y los fines del contexto. Siendo éstos útiles para maximizar o minimizar los recursos en el campo económico sobre los factores de producción básicos, fundamentalmente si se tiene en cuenta que a la medida que estos crecen se permite la creación y progreso de tecnología, innovación y ciencia; para que un país comience con el adelanto de globalización frente a los otros países. Es de esta manera que todos estos talentos que se han venido mencionando en el documento, son los que influyen y confluyen en la educación con sus componentes en un orden distinto a lo meramente pedagógico, hablando del proceso del capital financiero; teorías económicas clásica que dan respaldando desde el nacimiento estas teorías son: Los economistas clásicos como Adam Smith, David Ricardo, que permiten abrir la ventana de los factores de

producción en evolución a los elementos que confluyen adicionales como la tecnología, la ciencia que permiten que se de esa estructura de lucha de poderes entre el medio y el fin.

Lo anterior, consiente en tener una visión integral y aproximativa al sector educativo (como actividad económica)<sup>9</sup> y espacio, donde cada elemento tiene una importancia y estrategia, el cual se desempeña de manera conjunta e individual, reciproca al orden político, económico y social. El acercamiento de los agentes que interactúan e influyen en el proceso, es decir quiénes intervienen dentro de la acción pública – acción gubernamental.

El análisis macroeconómico para entender cómo se financia la Educación Superior en Colombia permite explorar todos los recursos monetarios de manera global a partir de metodologías de tendencias sobre el estudio del PIB, inflación, desempleo, balanza comercial, entre otros, esto con el fin de tomar decisiones y poder asignar los recursos de manera eficaz y eficiente, mediante la regla fiscal y el Presupuesto General de la Nación.

Es entonces donde las condiciones de comportamiento de la regla fiscal en Colombia, busca realizar una reducción de alternativas en la toma de fallos en política económica, esto con el fin de generar un método fiscal que garantice el desempeño del Estado como regulador del mercado financiero. En la legislación Colombiana, las decisiones económicas más relevantes se dan en la Ley 358 donde restringe las posibilidades de endeudamiento a las entidades territoriales. Más adelante se presenta la Ley 617 de 2000, el cual expone como se controla la libre inversión de las entidades territoriales para que la proporción de gasto sea más ecuánime en esa invalidad de la toma de decisiones económicas.

Por otro lado con la incursión de la Ley 819 se constituyó la obligación de presentar resultados macroeconómicos “La literatura económica llama “regla macro-fiscal” a las normas que afectan las variables macroeconómicas de carácter fiscal” (Kopits, 1999), de la última vigencia fiscal y las proyecciones futuras para que el Gobierno pueda mantener de manera sostenible el endeudamiento y la financiación de los programas que genera con dichas entidades.

---

<sup>9</sup> Las actividades son aquellas acciones o procesos que llevan a cabo los individuos o las organizaciones. El adjetivo económico, por su parte, alude a lo vinculado a la economía (la ciencia dedicada al análisis de la satisfacción de las necesidades materiales de las personas a partir de recursos que son escasos).

Esto es importante para controlar el superávit primario<sup>10</sup>. En el año 2011 se modifican tres artículos “334, 339, 346” sustanciales para reconocer la sostenibilidad fiscal como derecho y control del gasto y del endeudamiento ciudadano, Esto origino que en este mismo año se considere legislar la ley 1473 donde reglamenta la “Regla Fiscal” dándole una definición extra intencional para determinar que “el gasto estructural no podrá superar el ingreso estructural, en un modo que exceda la meta anual del balance estructural establecido”.

La transparencia fiscal es necesaria para la superación de la regla fiscal. El Fondo Monetario Internacional planteó un marco normativo en el “Código de Buenas Prácticas sobre Transparencia Fiscal” (FMI, 2001), este trata aspectos fundamentales para cada país donde direcciona el manejo apropiado al control y las características de los mismos en cuanto a medidas de deuda y financiamiento, estos se deberían dar en los siguientes términos según el Banco de la Republica (documento CONPES 2011:34):

- definición de funciones y responsabilidades al interino del sector público
- acceso clara y disponible a la información
- preparación, ejecución y publicación de estadísticas e informes fiscales donde se presente año a año el desarrollo y control del presupuesto financiero.
- Integridad en los procesos de auditoria, control y evaluación der los mismos.

Es por esto que debe ser importante considerar que “la transparencia y la responsabilidad se deben reflejar en un público mejor informado acerca del diseño y los objetivos de la política fiscal y monetaria y, a través de estos medios, fortalecer la credibilidad y la comprensión pública de las políticas macroeconómicas y de la calidad de las decisiones que se tomen” (Shende y Bennett, 2004:14).

Según la reglamentación del Banco de la Republica, presenta Tendencias de un superávit desde los años 80 hasta los años 2002, donde la estructura macroeconómica se evidencia en desequilibrio frente a la fotografía que presenta el PIB, para esto se fundamenta en la teoría de la praxis el desarrollo estructural de los problemas fiscales discrecionales de manera fundamental. Lozano y Aristizábal (2003).

Es de esta manera que se puede expresar cronológicamente según el documento CONPES 3808 del 2014, donde da una explicación de la reforma fiscal a lo largo de la

---

<sup>10</sup> Costo financiero total de un crédito, (solo capital sin tener en cuenta intereses).

última década, identificando que en el “período 2008-2009, por efecto de la crisis internacional luego de un período de relativo equilibrio en el SPNF, y de haber logrado reducciones del déficit en el GNC de 4,0% a 2,3% del PIB entre 2005 y 2008, debido a la puesta en práctica de medidas contra cíclicas para proteger el ingreso de las familias y el empleo, el déficit del GNC volvió a niveles del 4,0% y 3,9% del PIB entre 2009 y 2010, y la deuda del GNC aumentó de 35,8% a 37,3% del PIB. Las medidas contribuyeron a que la economía lograra un crecimiento de 1,7% en 2009 y de 4,0% en el 2010, siendo la de mejor desempeño en América Latina”. Por consiguiente se estipula un marco fiscal institucional en Colombia, en que el sistema cataloga medidas de fortalecimiento de ingresos a partir de la normatividad, para superar los desvanes que se presentaron en la crisis económica de los años 99. No obstante también se permitió tener un control más apropiado del gasto. (Banco de la Republica, 2014)

“Estos esfuerzos permitieron elevar los ingresos corrientes de la nación de 9,7% a 14,8% del PIB entre el año 2000 y 2014; y de 12,4% a 14,8% del PIB entre 2010 y 2014” (Banco de la Republica, 2014). Para los analistas se hace relevante determinar durante el año 2015 que el déficit fiscal del Gobierno se centraría en el 2,8% del PIB, y que este no representa riesgos en materia de financiamiento ni de sostenibilidad en el mediano plazo.

Según Mauricio Cárdenas, “el déficit fiscal de Colombia para 2016, será de 30,5 billones de pesos (unos 9.166 millones de dólares), cifra que corresponde al 3,6 % del Producto Interno Bruto”. Así mismo informa el presidente colombiano, Juan Manuel Santos, “la disminución en el presupuesto permitirá cumplir con la regla fiscal y la meta de déficit del 3,6 % del PIB”, entre otros asuntos. Cárdenas informa que “fue motivado porque el escenario macroeconómico ha cambiado desde el momento en el que se aprobó el presupuesto en el Congreso”.

La naciente práctica, como lo afirman Arestis P. y Sawyer Malcol (2014) “de darle un mayor papel a la política fiscal y promover estímulos fiscales frente a la crisis financiera ha mostrado que las reglas tienen que suspenderse y que reglas arbitrarias de déficit fiscal pueden interferir con la definición de políticas”. Esto significa que “ha habido ejemplos previos, aunque no tan dramáticos, cuando los déficit fiscales exceden las reglas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Reglas presupuestales, que especifican alguna forma de presupuesto balanceado, se ven como reglas arbitrarias a menos que haya razones muy

fuertes para creer que un presupuesto balanceado será consistente con el nivel deseado de actividad económica”.

La literatura económica keynesiana, poskeynesiana, marxista y heterodoxa en general, y aún la de los neokeynesianos, es muy abundante en refutar los supuestos base para la fijación de reglas fiscales; de ahí que ante tantas dudas es inconveniente insistir en este tipo de políticas. (Banco de la república, 2015).

Para analizar cómo se asignan los recursos económicos del Presupuesto General de la Nación a las instituciones de educación superior en este caso de carácter públicas, se hace notorio reconocer como se encuentra constituido para el desempeño de los planes y programas del desarrollo económico y social del país. “El presupuesto es la herramienta que le permite al sector público cumplir con la producción de bienes y servicios públicos para satisfacción de las necesidades de la población de conformidad con el rol asignado al Estado en la economía y sociedad del país” (Asociación Internacional de Presupuesto Público, ASIP), se considera necesario exponer sobre la definición del Presupuesto de Rentas que “contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional. El Presupuesto General de la Nación es un instrumento que permite cumplir con los planes y programas de desarrollo económico y social” (Estatuto Orgánico de Presupuesto, art. 10).

Y como instrumento financiero, “está llamado a permitir al Estado garantizar el cumplimiento de su función económica y asegurar la coordinación y organización eficiente en la producción de bienes y servicios públicos; y a establecer la inversión social como componente de recursos destinados a mejorar el bienestar general y satisfacer las necesidades de las personas, en especial de aquellos sectores sociales discriminados que por no haber tenido una equitativa participación en los beneficios del desarrollo, presentan necesidades básicas insatisfechas” (Corte Constitucional, Sentencia C-151 de 1995, M.P.Fabio Morón Díaz). Frente al gasto público se enfoca a dar cumplimiento a “las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población”. (Art. 41 Estatuto Orgánico del Presupuesto).

El sistema financiero en el Presupuesto General de la Nación está compuesto por el marco normativo de la Constitución colombiana en el acto legislativo correspondiente al Art 151, la ley 152 de 1994 y el Decreto 111 de 1996.

***Ilustración 2 Constitución del Sistema Presupuestal Colombiano***



Fuente: Ministerio de Hacienda Y Crédito Publico.

El anterior grafico muestra cómo se encuentra constituido el Sistema Presupuestal Colombiano, en el cual tiene a consideración los ingresos, gastos, déficit, financiación, de las Políticas Macroeconómicas del País; Se construye con la participación del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), Departamento Nacional de planeación (DPN). El orden para determinar el Presupuesto General de la Nación es:

***Ilustración 3 Proceso de Aplicación del Presupuesto Público.***



Fuente: Ministerio de Hacienda Y Crédito Publico

Grafico que permite entender el proceso de aplicación del Presupuesto Público, y como se da a consideración en la definición de problemas y construcción de agenda gubernamental para tener en cuenta en el Presupuesto General de la Nación.

La comprensión teórica, los procesos y la concepción metodológica que articula los problemas públicos, las agendas de gobierno, los intereses de Estado y la política fiscal, permiten que se pueda plantear una posible redistribución del sistema financiero Colombiano y esté tenga la posibilidad de asignar eficientemente los recursos mediante los planes de administración estipulados para la cobertura social de las necesidades académicas de las IES. Las características, aspectos, consideraciones y contingencias del estudio documental que se presentaron en este apartado dan ideas que concommitan en la relevancia de la agenda para la toma de decisiones en la política pública, permitiendo contemplar aspectos financieros en el sistema de Educación Superior en Colombia.

## **2. APROXIMACIÓN Y COMPRENSIONES SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA: 2006 – 2016.**

A lo largo de este capítulo, con el estudio documental se referencia el análisis de los conocimientos y las frecuencias de las comprensiones a propósito de la Educación Superior en Colombia con respecto a sus técnicas de financiamiento. Por un lado, en un continuo temporal y a manera de breviario entre los siglos pasados a la fecha, permite desagregar un recuento de su origen y progreso en cada uno de los alcances sociales y políticos presentados, inicio de instituciones reglamentarias, controladoras, de ejecución y veeduría. Por otra parte, sin dejar de lado el comienzo de grandes IES, tanto a nivel privado como público, donde se descubre su participación y posicionamiento en cada momento determinado.

### **2.1. Mixtura de la Educación Superior en Colombia.**

Al abordar aspectos de la Educación Superior en Colombia desde la mirada normativa y jurídica, se hace relevante determinar la caracterización del contexto de las IES en Colombia, las regularidades, distancias y proximidades de las apuesta participativas, llámese los agentes, las formas y los procesos de financiación de las políticas públicas en cada uno de los momentos de la Educación Superior, bajo el supuesto de generar interés cultural y escolar, y en consecuencia remarcar como se presentan las situaciones económicas y sociales.

En Colombia, las IES son las entidades que cuentan, con pacto a las normas legales y con el reconocimiento oficial como prestadoras del servicio público de la Educación Superior en el territorio nacional, La información que se plasma a continuación es tomada del Ministerio de Educación Nacional y cómo define la Ley 30 de 1992, el cual tiene determinado y categorizado todas las IES en Colombia: Las IES se clasifican por tipologías: A, según su carácter académico, y B, según su naturaleza jurídica. *Clasificación*

A: El carácter académico constituye el principal rasgo que desde la constitución (creación) de una institución de Educación Superior define y da identidad respecto de la competencia (campo de acción) que en lo académico le permite ofertar y desarrollar programas de este nivel, en una u otra modalidad. *Según su carácter académico, las Instituciones de Educación Superior (IES) se clasifican en:* Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas y Universidades (MEN).

Ese último carácter académico (el de universidad) lo pueden alcanzar por mandato legal (Art. 20 Ley 30) las instituciones que, teniendo el carácter académico de instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, cumplan los requisitos indicados en el artículo 20 de la Ley 30 de 1992, los cuales están desarrollados en el Decreto 1212 de 1993.

Las modalidades de formación a nivel de pregrado en Educación Superior son:

- De Formación Técnica Profesional (relativa a programas técnicos profesionales),
- De Formación Tecnológica (relativa a programas tecnológicos profesionales),
- De Formación Universitaria (relativa a programas universitarios profesionales).

De acuerdo con el carácter académico, y como está previsto en la Ley 30 de 1992, y en el artículo 213 de la Ley 115 de 1994, las Instituciones de Educación Superior (IES) tienen la capacidad legal para desarrollar los programas académicos: *Instituciones técnicas profesionales:* A nivel de pregrado: programas técnicos profesionales. A nivel de posgrado: especializaciones técnicas profesionales. *Instituciones tecnológicas:* A nivel de pregrado: programas técnicos profesionales y programas tecnológicos. A nivel de posgrado: especializaciones técnicas profesionales y especializaciones tecnológicas. Por sus denominaciones legales son: *instituciones universitarias o escuelas tecnológicas:* A nivel de pregrado: programas técnicos profesionales, programas tecnológicos y programas universitarios profesionales. A nivel de posgrado: especializaciones técnicas profesionales, especializaciones tecnológicas y especializaciones profesionales. Podrán, igualmente, obtener autorización ministerial para ofrecer y desarrollar programas de maestría y doctorado, las instituciones universitarias y escuelas tecnológicas que cumplan los

presupuestos mencionados en el párrafo del artículo 21 de la Ley 30 de 1992 indicados en la norma.

*Universidades:* A nivel de pregrado: programas técnicos profesionales, programas tecnológicos y programas universitarios profesionales. A nivel de posgrado: especializaciones técnicas profesionales, especializaciones tecnológicas, especializaciones profesionales, maestrías y doctorados, siempre que cumplan los requisitos señalados en los artículos 19 y 20 de la Ley 30 de 1992. Es importante señalar que con fundamento en la Ley 749 de 2002, y lo dispuesto en el Decreto 2216 de 2003, las instituciones técnicas profesionales y las instituciones tecnológicas pueden ofrecer y desarrollar programas académicos por ciclos propedéuticos y hasta el nivel universitario profesional, en las áreas del conocimiento señaladas en la ley, mediante el trámite de Redefinición Institucional, el cual se adelanta ante el Ministerio de Educación Nacional; se realiza con el apoyo de pares académicos e institucionales y con los integrantes de la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Educación Superior (CONACES), terminando con una resolución ministerial que las autoriza para hacerlo.

**Clasificación B:** Según la naturaleza jurídica, la cual define las principales características que desde lo jurídico y administrativo distinguen a una y otra persona jurídica y tiene que ver con el origen de su creación. Es así que con base en este último aspecto las instituciones de Educación Superior son privadas o son públicas.

Las instituciones de Educación Superior de origen privado deben organizarse como personas jurídicas de utilidad común, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones, fundaciones o instituciones de economía solidaria.

*Las instituciones de Educación Superior públicas o estatales se clasifican, a su vez en:* Establecimientos públicos y entes universitarios autónomos. Los primeros tienen el control de tutela general como establecimiento público y los segundos gozan de prerrogativas de orden constitucional y legal que inclusive desde la misma jurisprudencia ha tenido importante desarrollo en cuanto al alcance, a tal punto de señalar que se trata de organismos que no pertenecen a ninguna de las ramas del poder público. (MEN)

Los entes universitarios autónomos tienen autonomía especial en materia de contratación, régimen especial salarial para sus docentes (Decreto 1279/02), poseen un manejo especial en materia presupuestal y asumen aportes especiales que deben mantenerse

por parte del Gobierno Nacional (Art. 87 Ley 30 de 1992); Todas las universidades públicas conforman el Sistema de Universidades Estatales (SUE).

Según la multiplicidad de instituciones, para la presente indagación como interés propio, se hace relevante contextualizar a propósito del reconocimiento de las posibilidades de agrupar las IES por su tipología y el número de programas en relación a los egresados, como se evidencia el siguiente gráfico:

***Ilustración 4 Caracterización y tipología de las IES por programas que se ofrecen***



Fuente: relación de egresados, Áreas del conocimiento se toman del SNIES<sup>11</sup> y en pregrado se reconoce el carácter académico de la Ley 30 de 1992 (MEN).

<sup>11</sup> El Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), es ha sido creado para responder a las necesidades de información de la educación superior en Colombia. En este sistema se recopila y organiza la información relevante sobre la educación superior que permite hacer planeación, monitoreo, evaluación, asesoría, inspección y vigilancia del sector. Este sistema como fuente de información, en relación con las instituciones y programas académicos aprobados por el Ministerio de Educación Nacional, consolida y suministra datos, estadísticas e indicadores:

Relevantes: Porque La información responde a las necesidades del sector según los públicos objetivo.  
Confiables: La información es suministrada por la fuente responsable y, es consolidada y validada por el Ministerio de Educación Nacional. Oportunos: La información se consolida y divulga en un tiempo establecido

Público objetivo: Instituciones de Educación Superior, Estudiantes de educación superior, Directivos y docentes de la educación superior, Orientadores profesionales, Estudiantes de último grado de educación media, Padres de familia, Empresarios y empleadores, Investigadores

Importancia: Facilita la gestión, la planeación y toma de decisiones. Orienta a las IES en los procesos de mejoramiento a partir de la identificación de mejores prácticas. Ayuda al auto regulación del sector. Simplifica el proceso de reporte de información. Sirve como marco de referencia. Organismos gubernamentales y no gubernamentales. Normatividad que regula: Ley 30 de diciembre 28 de 1992. Decreto

Es de esta manera como el Ministerio de Educación Superior en Colombia, cataloga y clasifica las instituciones aprobadas que se encuentran operando en la actualidad, y controla su funcionamiento con cada una de las características normativas de las instituciones reguladoras.

## **2.2. El contexto histórico, reformas y perfiles entre lo público y privado.**

El punto de partida se da en comprender la Educación Superior como un espacio social, cuya función estratégica se ha concentrado en el desarrollo económico, político y financiero en el que está comprometido el país. La finalidad es documentar procesos de cambio, transformación y progreso en la colectividad Colombiana. En el continuo espacio temporal que se ha analizado en el presente documento se vislumbran los perfiles de transición y los momentos históricos de las IES, tanto del ámbito público como del privado, que han permitido presentar a investigadores, académicos, directivos y expertos de las instituciones educativas y de los gobiernos, con el fin de estudiar, analizar y proponer políticas públicas, sobre la ocasión de reformas sostenibles socialmente equitativas y que requiere la comunidad.

En Colombia la Educación Superior, no es muy diferente de la del resto de América Latina, teniendo en cuenta los estudios que se han considerado y entablado a partir de análisis de diferentes exponentes teóricos y sus prácticas en la Educación Superior (Lucio y Serrano, 1992; Orozco, 1994 - 2014; CNA, 1995; Brunner, 2001; Ayala, 2004; Banco Mundial, 2003) La Educación Superior en Colombia actualmente enfrenta desafíos como la organización y gestión de las instituciones, el establecimiento de criterios de calidad, la ampliación de la oferta educativa, la descentralización y el financiamiento.

Por la variedad de programas y tipo de instituciones, es responsabilidad del Estado verificar el buen funcionamiento, cobertura, calidad y servicio público social, que prestan independientemente de su origen; no se trata de una relación causal, es que la racionalidad del Estado en los diferentes puntos de estudios que conformaron la Educación Superior

Colombiana, permite analizar de manera contestataria diferentes modelos de gobernar para la centralización de la madurez financiera. Se hace consiente detenerse en considerar la orientación de las políticas públicas financieras, a definirse en el contexto de reforma de la Educación Superior.

De acuerdo con algunos estudios documentales de análisis y eficiencia (Melo, Ramos y Hernández 2014), en Colombia la Educación Superior comienza en la época de la Colonia (1510-1810), después de haberse fundado a Santa Fe de Bogotá, en los siglos XVI y XVII, con las universidades Santo Tomás, San Francisco Javier, hoy Universidad Javeriana, el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Años después en la ciudad de Cali surge la Universidad de San Buenaventura, inicialmente con una formación de corte eclesiástica en teología, filosofía, medicina y jurisprudencia, los estudiantes pertenecían a órdenes religiosas y familias españolas o criollas con buena posición social (Rodríguez y Burbano, 2012). Luego, se fundaron algunos colegios de estudios superiores y otras universidades en Cartagena, Popayán, Mompox y Medellín, las cuales en términos de función y financiamiento dependían de la monarquía.

En la época de la primera República (1822- 1886), la Educación Superior se enfoca en formar profesionales para la construcción de la clase política del Estado y Militar. Con este propósito, en 1826 se fundaron las Universidades Centrales y públicas de Quito, Bogotá y Caracas (Rodríguez y Burbano, 2012) como primera expresión jurídico-institucional de la Universidad Pública en Colombia. Posteriormente, al disolucionarse “la Gran Colombia”, se suscribe una reforma educativa liderada por Mario Ospina Rodríguez que impulsa la educación técnica y científica (Jaramillo, 1989 y Pacheco, 2002). Años más tarde en los gobiernos de Tomás Cipriano de Mosquera y de José Hilario López, la Educación Superior estuvo enmarcada por las diferencias ideológicas entre los partidos políticos liberales y conservadores, se crearon las universidades públicas de Antioquia en el año de 1822, Cartagena y la del Cauca en el año de 1827, después de la Constitución de Rionegro que estableció un régimen federal en el país.

Asimismo, se efectuó una reforma educativa de corte liberal que entre otras características, desligó el poder civil del eclesiástico, estableció la escuela obligatoria y gratuita y redefinió el financiamiento de la educación por parte del Estado (Silva, 1989). En 1867 se fundó la Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia, la primera

institución inició sus labores con las facultades de Jurisprudencia, Medicina, Filosofía y Letras, Ciencias Naturales, Ingeniería y el Instituto de Artes y Oficios.

Sin embargo, durante este período, el Estado asume un papel menos activo en el manejo y el financiamiento de la educación, al otorgar mayor espacio a la iniciativa privada y facilitar el ingreso al país de diferentes órdenes religiosas, las que gradualmente adquirieron fuerza en la orientación del sistema educativo (Silva, 1989). La Regeneración limitó la autonomía universitaria y dejó en manos del gobierno el control de las instituciones educativas, “a pesar del mayor control gubernamental sobre la Educación Superior, en este período se observa una creciente participación del sector privado en la educación básica, especialmente a través de las congregaciones religiosas” (Silva, 1989:67). Esta orientación del sistema educativo generó resistencia entre los intelectuales y profesores de pensamiento liberal, que impulsaron la fundación de la Universidad Externado de Colombia en el año 1886. De la misma manera para promover la formación técnica, en 1887 se abre la Escuela de Minas de Medellín.

Los primeros años del siglo XX estuvieron caracterizados por “La guerra de los mil días” y la separación de Panamá, persistiendo en la educación el control estatal y la influencia de la iglesia católica. Durante este periodo se fundó en 1904 la Universidad de Pasto. En los años veinte se percibe interés sobre cómo abordar el financiamiento y mejora de la educación en el país, por lo que se contrata una misión alemana que evalúa la problemática del sector y que deja como resultado el fortalecimiento de la formación docente mediante la fundación de algunas escuelas normales. Durante esta década, se puede mencionar la fundación de la Universidad Libre en 1923.

Al mismo tiempo, durante la llamada República liberal (1930 – 1946), se promueve en grandes proporciones un pensamiento a la política educativa del país. En Educación Superior se permiten nuevas formas de participación en el profesorado y el estudiantado en el gobierno de la universidad, de manera paralela el país experimentó transformaciones de tipo social, político y económico, caracterizada por un proceso de modernización donde se promueve un apoyo al desarrollo de la Universidad pública, se otorga mayor autonomía administrativa y académica, se asignan recursos para mejorar la calidad y la práctica docente, se ordena la construcción de una Ciudad Universitaria y se amplía el número de facultades de la Universidad Nacional. Se destacan las facultades de arquitectura,

veterinaria, agronomía, química, filosofía, economía, y administración de empresas. (Jaramillo, 1989). Esta política se mantuvo durante los gobiernos de Eduardo Santos (periodo presidencial, 1938- 1942) y Alberto Lleras Camargo (periodos presidenciales, 1958 – 1962 y 1945 – 1946).

En cuanto a la educación universitaria privada, cabe destacar el fortalecimiento de la Universidad Javeriana en Bogotá en el año de 1931 y la apertura de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín en el año de 1936. Además, en la segunda mitad de la década de los cuarenta, se crearon varias universidades regionales como la del Atlántico y la de Caldas en el año de 1943, la del Valle en el año de 1945 y la Industrial de Santander en el año de 1948. De igual manera se fundó la Universidad de los Andes en el año de 1953, también se crean, con carácter nacional, las universidades pedagógicas de Tunja y Bogotá.

Las reformas educativas de la “Revolución en marcha<sup>12</sup>” se contrapuso por la falta de recursos fiscales y por la orientación de los nuevos gobiernos que redefinieron el papel de la educación en la sociedad (Jaramillo, 1989). En el año de 1946 el partido conservador recupera la Presidencia de la República, posteriormente con el asesinato de Jorge Eliecer Gaitán en el año de 1948, el país entra en una fase de violencia, que se prolonga hasta finales de la década del cincuenta.

Durante estos años se limitó nuevamente la autonomía universitaria, se dio prioridad a la educación técnica, para lo cual se crearon varias instituciones, entre las que se destacan el Instituto de Investigaciones Tecnológicas, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX). Asimismo, la Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, el Instituto Geográfico Militar, la Contraloría General de la República, el Ateneo Nacional de Altos Estudios, el Instituto Caro y Cuervo, el Instituto Etnológico Nacional y el Instituto de Ciencias Económicas.

Durante el gobierno de Rojas Pinilla se contrató la misión *Lebret*, que alertó sobre el riesgo de la expansión de universidades de baja calidad y la contratación de profesores con

---

<sup>12</sup>“Revolución en marcha”: periodo entendido entre 1934 y 1938, nombrado así, porque se desenvuelven enormes situaciones sociales, políticas, económicas y de seguridad entre el gobierno de Alfonso López Pumarejo y el de la Concentración Nacional por Enrique Olaya Herrera.

poca preparación. “No obstante, el proceso y los cambios demográficos generaron una demanda creciente por servicios educativos, que propiciaron la apertura de instituciones privadas y el surgimiento de universidades con programas nocturnos” (Helg, 1989:78).

Hay que indicar además, que en la década de los años cincuenta, Colombia recibió el choque de dos fuerzas extranjeras opuestas, por un lado la ideología de la revolución cubana y por el otro, la política de la alianza para el progreso, la cual instauró reformas políticas, económicas y sociales, lo que originó que los gobiernos insertaran al país la transnacionalización del mercado, convirtiéndolo en un aliado de Estados Unidos durante la Guerra Fría, influyendo de gran manera en la Educación Superior en Colombia frente al financiamiento de las instituciones públicas y privadas y la asignación de recursos por parte de la Nación, debido a que políticamente se gestaban los lineamientos sociales y capitalistas que de una u otra forma se veían enfrentados frente a los intereses de los agentes influyentes, lo cual hasta la iglesia tomó partido de la situación, determinando algunos lineamientos estatales.

Colombia vivió una violencia intestina interna entre los años 1946 a 1953, debido al conflicto armado – “Bogotazo” luego aparece una fase de la dictadura de los años 1953 a 1957 por Gustavo Rojas Pinilla (Presidente) y a mediados del 1958 retomó la democracia con el establecimiento del Frente Nacional. La Universidad concebida desde el proyecto liberal como modernizante, viene a ser puesta en duda y replanteada por los gobiernos conservadores, enfrentando dos modelos de difícil articulación. Creó un híbrido de Universidad, lo que ha caracterizado desde entonces al Sistema de Educación Superior colombiano y que pervive hasta nuestros días.

Así que el tipo de políticas públicas en Educación Superior sufre algunos cambios, entre ellos, el Decreto 3708 de 1950, que modifica aspectos importantes de la ley 68 del año de 1935, intencionalmente Laureano Gómez, permite la participación eclesiástica, que los liberales habían tratado de disminuir con las reformas en el año de 1936. El reencuentro con la Iglesia Católica se confirma, también el inicio del Frente Nacional con el Decreto 0136 de 1958, que postula en uno de sus apartes: “*respetando el espíritu católico del pueblo colombiano*”.

El contexto de la Educación Superior presentó un modelo de *autonomía restringida* para las universidades públicas, dirección académica autoritaria e intervención de

organismos externos, limitación a la investigación, privatización progresiva del sistema universitario y privatización creciente del estudio post gradual. Paradójicamente la Universidad Nacional de Colombia, representó el proyecto modernizador de la universidad pública más ambicioso para el Estado, inspirado en un modelo universitario norteamericano, pero las reformas modernizadoras no fueron de ninguna manera fácil, el movimiento universitario se manifestó paradójicamente como un conflicto.

Por otra parte, durante las décadas de los sesenta y setenta, hubo un flujo importante de recursos para el financiamiento de la educación superior a través de diferentes organizaciones internacionales como la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) y las fundaciones Ford, Kellogg y Rockefeller (entidades americanas que utilizan sus recursos económicos para fortalecer el desarrollo de un país, cuyos recursos provienen de la industrialización automotriz en los estados donde ejercen la actividad económica).

En el año de 1968 se crearon el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, y el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, Colciencias. A finales de los años setenta y a comienzos de los ochenta, se establece un marco normativo para la Educación Superior, que definen los principios y los objetivos del sistema, la organización, el estatuto del personal docente, las normas sobre administración del presupuesto y las condiciones específicas que orientan las instituciones privadas. El Estado en este periodo veía un interés en la creación de instituciones o aparatos burocráticos, más que de las ventajas en decretar políticas o leyes que propugnaran por un desarrollo coherente del sistema educativo. Políticas necesarias que habían sido propuestas desde mediados del cincuenta en los diferentes seminarios o discusiones en torno a la planeación educativa.

Como resultado, el ambiente financiero dificultaba establecer políticas estratégicas con objetivos modernizadores y dinamizantes; mostrando, un Estado torpe de liderar políticas públicas en el rubro de la Educación Superior. Eran los tiempos donde estaba presente la historia del Frente Nacional, al inicio como después de éste. Durante buena parte de este periodo el Estado más que concebir políticas educativas, esto es, a reactivar una agenda de gobierno incluyente para toda la sociedad colombiana, que plantearon acciones gubernamentales que modernizaran el sector educativo, pero que no consiguió el fin deseado.

Finalmente se puede decir que, como aspectos a destacar es que el campo de las políticas educativas, vigentes durante gran parte de este proceso histórico aludido, signa sus tonalidades desde la investigación. Y entre ellas, genuinamente las del periodo del Frente Nacional, revelan cómo se reprodujeron ciertas desigualdades sociales expresadas en un contexto y/o espacio de sociedad triangular (estado, iglesia y sociedad), que seguía controlando el acceso a la Educación Superior, sobretodo de los sectores populares, los que limitaba a cierto tipo de apropiación cultural y escolar, que en este periodo aún se relacionaba con la obtención de capital económico.

En la actualidad permite realizar análisis para entender y direccionar intenciones financieras en relación a los aspectos de la Educación Superior como:

-La creciente demanda por la educación técnica con enfoque para el trabajo y no para el desarrollo de ciencia y tecnología (Clark, 1997).

-Las nuevas percepciones de formación de los empleados de las empresas para contratar a su personal, cada vez más capacitados y jóvenes, Ocasionando que las IES pretendan en cumplir en función a estas necesidades (Brunner, 2001).

-Los nuevos mecanismos de concepción del conocimiento enfocado al orden operativo, de producción, el cual hace que las IES trabajen en vista de lo que las otras están haciendo que obligan a generar redes y trabajo colaborativo entre las mismas. (Brunner, 2001; Gibbons, 1998; cepal/unesco, 1992; Reich, 1993).

-Los efectos de la mirada internacional de movilidad docente y estudiante frente a los mecanismos de exigencias globales de formación y estandarización de calidad académica (Kaplinsky, 2005; oit, 2004),

-los países en vía de desarrollo<sup>13</sup> que compiten con otros desarrollados, buscando estar al nivel y en consecuencia de formación académica con infraestructura, conocimientos y pruebas de conocimientos, calidad con estándares nacionales e internacionales, tecnología y fuentes de referencia apropiadas, formación del profesorado con estándares puntuales (guny, 2008; cinda, 2007).

---

<sup>13</sup> Para estos países su economía se condiciona a un pleno desarrollo o a un estado de transición en términos, financieros, de pobreza, educación, crecimiento económico. (Whitman 2011)

Entre otros hacen que la problemática de la responsabilidad social<sup>14</sup> educativa se convierta en una consideración de debate e intereses por el Estado, entre la articulación a la pretensión del conocimiento y evolución del comportamiento de la IES, en aspectos efectivos como hipótesis financieras en los presupuestos individuales de cada institución.

Se analiza a lo largo del anterior capítulo el comienzo de la conformación de algunas IES, tanto a nivel privado como público, donde se descubre su participación y posicionamiento en cada momento presentado a lo largo del escrito, con la intención de brindar la posibilidad de exhibir comprensiones sobre el financiamiento de la Educación Superior en Colombia en tiempos temporales y reglamentarios; es de esta manera como se logra ver a modo aspectos integrales que probablemente influyen en la estructura o componentes al interior de las IES y su procedimiento teniendo una principal relevancia entre las diferencias de constitución del financiamiento de la Educación Superior en Colombia de las instituciones públicas y privadas.

---

<sup>14</sup> La legislación educativa Colombiana ordena que los objetivos de la Educación Superior se inspiren de manera más efectiva se determina en principios y valores de desarrollo sostenible. (MEN).

### **3. SITUACIÓN FINANCIERA Y POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR I**

En el contenido de este capítulo se presentan análisis, contrapuestas y caracterización de diferentes investigadores sobre la problemática de los procesos y agentes que intervienen las múltiples variables que se delinean en el tema de las políticas públicas y la educación, parte del debate en la presente investigación. Así también, se resaltan datos cuantitativos del contexto y la situación financiera en las Instituciones de Educación Superior de Colombia en la última década, además de las características de la implementación de las políticas en la agenda gubernamental en este sector, y cómo éstas influyen en aspectos como: calidad, matrícula, permanencia, cobertura, entre otros, sea en el ámbito público como el privado.

En Colombia el estudio de las políticas públicas en correlación a la construcción y atención de la problemática de la sociedad se ha dado desde los aspectos políticos y sociales, en relación a la institucionalización, es por esto que no se niega la participación de diferentes órganos públicos para la toma de decisiones al respecto.

Ahora bien para aproximarnos a la Política Pública se debe tener en consideración ciertos aspectos sustantivos y teóricos, que desde la práctica son el escenario ideal donde presenta diferentes talantes claves a la concepción de cada uno; en esta proporción según May Y Wildavsky (1977)<sup>15</sup>, para insistir en el hecho del permanente aprendizaje, corrección y continuidad de las políticas, prefieren hablar del “ciclo de la política” cuyos momentos son: fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación. Es entonces donde la política pública permea el financiamiento en las IES, tratando de presentarse desde dos segmentos: públicos y privados; es en aquel momento donde las Instituciones Públicas tienen un financiamiento a través de mecanismos de oferta, aportes directos de la Nación, de las entidades territoriales y de subsidios a la demanda en

---

<sup>15</sup> Aaron Wildavsky, (31 de mayo de 1930 - 4 de septiembre de 1993).

cuanto al financiamiento de estudiantes, originando apoyos de créditos como por ejemplo de bancos de segundo orden como el ICETEX, concediendo subsidios de permanencia; y las Instituciones Privadas son autónomas en la consecución financiera por el capital privado y el ejercicio de su actividad económica, teniendo acceso algunos de estos apoyos de recursos financieros.

Para las Instituciones de Educación Superior en Colombia Públicas y Privadas la consecución de recursos financieros se da mediante las labores misionales de formación (matrícula), extensión, investigación, financiación de entidades externas algunas gubernamentales (COLCIENCIAS), proyectos de fomento desde el MEN, convocatorias de licitación de recursos destinados a la educación y donaciones. Aparte de lo anterior, para las Instituciones Públicas se da también la financiación mediante los recursos provenientes de estampillas pro Universidad.

Por otro lado, retomado la preliminar perspectiva se debe presentar la formación de la agenda desde innumerables situaciones y causas heterogéneas, que afectan a un mayor o menor número de personas, la forma en cómo fluyen cotidianamente hacia el gobierno en busca de atención y solución. En algunos casos, los individuos y organizaciones buscan transformar sus intereses y necesidades particulares en asuntos generales de interés y utilidad para todo el conjunto del Estado. Los intereses particulares buscan argumentarse como generales y, si pasan la prueba, originan leyes, disposiciones administrativas, asignaciones de recursos públicos.

En este sentido, la función social del ámbito público es el deber ser, accesible a todos los ciudadanos que quieran presentar y justificar sus demandas, sin discriminación, privilegios. Ante algunas cuestiones los gobiernos son inmediatamente sensibles y se muestran preocupados, otros los dejan indiferentes. No todos los asuntos públicos de difícil presentación (considerado como problemas sociales) logran con la misma facilidad y certeza formar parte del temario de los asuntos públicos y colocarse entre los asuntos prioritarios del gobierno. Algunas cuestiones que para los afectados resultan de interés vital son cambiadas y desactivadas durante su trayecto en busca de atención. Las relaciones cotidianas entre sociedad y Estado toman la forma de dificultades y soluciones, demandas y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfacciones. Es por ello que el Estado es concebido en su origen y función como el encargado de resolver prácticamente todos los

inconvenientes que son incapaces de solucionar los actores o involucrados desde orden privado, el asunto estaría en determinar los análisis de los representantes intervinientes.

La decisión gubernamental de introducir en su agenda asuntos públicos específicos va a depender de si el gobierno se encuentra o no en una oportunidad de elección favorable (pocos asuntos, obligaciones básicas, tiempo, recursos, ausencia de demandas contradictorias), si las cuestiones y demandas son o no tratables, si los participantes en la toma de decisiones están o no interesados en intervenir en la cuestión. No todo asunto público es competencia del gobierno nacional; hay asuntos de la jurisdicción de los gobiernos locales y de los gobiernos de momento. Analizando la siguiente tabla número tres de “Actores y características de la conceptualización de propuestas para contemplar en la agenda” permite determinar la importancia que los actores que presentan a la problemática social para proponer el concepto de la implementación de la agenda en las estructuras de la política pública.

**Tabla 3 Actores y características de la conceptualización de propuestas para contemplar en la agenda**

Modelos Variables	Mediatización	Movilización	Oferta política	Anticipación interna	Acción corporativa
Actores: propietarios del problema	Medios de comunicación y encuestas de opinión	Grupos de presión y movimientos sociales	Partidos y organizaciones políticas	Burócratas y autoridades político administrativas	Grupos de presión y cabilderos
Demanda social articulada	No	Si	No	No	No
Impacto social o audiencia del problema	Amplia	Amplia	Amplia	Restringida	Restringida
Conflicto mediatizado	Si	Si	Si	No	No
Recursos	Información, infraestructura y tiempo	Organización y apoyo político	Información, organización y apoyo político	Información y facultades legales	Cabildeo, organización y apoyo político

Reglas utilizadas	Garantía a la libertad de expresión	Democracia directa y acciones ilegales	Democracia directa y reglas electorales	Principios de derecho administrativo	Reglas informales y patrones de influencia
-------------------	-------------------------------------	--	---	--------------------------------------	--

Fuente: Elaboración Mtra. Gabriela Yáñez, investigación presentada denominada “estudios de la implementación de la Agenda pública”. (Documento de estudio personal del autor), datos tomados para la categorización y desarrollo de la investigación.

La anterior tabla, brinda algunos modelos y variables para considerar en la construcción de las propuestas de la agenda pública, los intereses y momentos de contemplación.

La aplicabilidad de cada una de las políticas gubernamentales, se efectúa con el objetivo de solucionar una problemática en una población determinada, ésta debe alcanzar los objetivos planteados al iniciar el proceso. Por otro lado se debe tener en cuenta factores relacionados con la viabilidad del mismo, sus alcances a posterior y reconocimiento.

Toda acción que se realice a diario desde un plan de Estado como política pública tiene su grado de complejidad, por tal razón se deben medir con mesura las propuestas, acciones, argumentos, debido a que muchas de ellas tendrán una repercusión a futuro al tener las implicaciones contempladas. Desde la perspectiva del Estado y la sociedad, si no hay un despliegue de la opinión de ellas se tiende a fracasar.

Ahora bien, en lo que atañe a la contemplación para la ejecución de la agenda proponiendo a Becker (1995), se expone que un problema público es cuando conjuntos autoridad y poder al interior y afuera del Estado dan la calidad de tales contextos que afectan a fragmentos de la población. Se hace necesario recalcar que los problemas públicos son interdependientes, que su tipificación es un asunto subjetivo, que se relaciona con los intereses y motivaciones de manera dinámica.

No obstante para Birkland (2005:76), la definición de la construcción de la agenda pública se define como: “el proceso por el cual problemas y alternativas de solución ganan o pierden atención pública y de la élite, (lo que se traduce en un) conjunto de actividades de variados actores y grupos para hacer que un determinado tema gane atención y/o evitar que otro tema logre la atención pública y de la élite”.

Por lo anterior, se considera relevante determinar y relacionar el modelo de toma de decisiones de Subirats:

**Tabla 4 Modelo toma de decisiones**

<b>MODELO</b>	<b>DECISOR</b>	<b>CRITERIO DE DECISIÓN</b>
<b>Racional</b>	Unitario	Optimización
<b>Racionalidad Limitada</b>	Unitario – Coalición	Satisfacción
<b>Incremental</b>	Interdependencia partidista	Compromiso
<b>Tarro de Basura</b>	Cambiante	Casualidad

Fuente: Subirats (1994).

Esta tabla, presenta las acciones que se contemplan para la toma de decisiones en la postulación de problemáticas de la agenda pública, centrandó importancia en quien resuelve, juicios y contextos.

Ahora bien, en Colombia la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas – DEPP – orienta y ejecuta las labores de evaluación de resultados e impactos de las políticas, programas y proyectos prioritarios del gobierno a través de la operación del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública - Sinergia. Su desempeño procura orientar la gestión pública hacia el logro de resultados en torno a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, mediante la recolección, producción y difusión de información oportuna, confiable y pertinente (MEN, 2015).

De la problemática en la agenda de las políticas públicas, debe darse desde el análisis del contexto, las viabilidades, los intereses, etapas de los alcances, objetivos, reformas, entre otros. Por lo anterior surgen nuevos conceptos e ideas desde diferentes núcleos sociales, educativos o laborales, las que tienen mayor relación son las de inclusión social, para personas con alguna discapacidad y que requieren una atención especial frente a otras, se podría considerar la existencia frente a la situación para los individuos más vulnerables en este caso los niños, los ancianos, las personas de la tercera edad, la niñez, las mujeres en embarazo, las zonas marginales, la pobreza y la miseria son temas que siempre se tocan en los gobiernos ya sean estatales, departamentales, porque en cada periodo de gobierno siempre se intentan resolver.

También existen variables que se deben considerar desde la implementación para el “feliz” resultado según la intención de turno o medio de comunicación que divulgue, en varias ocasiones se acompaña con ganas y actitud para resolver la dificultad presentada, curiosamente con los temas anteriormente nombrados, debido a que todos los entes políticos, sociales o gubernamentales empiezan a tomar cartas en el asunto para resolver la situación. Sin embargo hay que tener en cuenta dos aspectos, el primero el costo del progreso, es decir, cuánto me costará satisfacer, cumplir y remediar aquel escenario presentado; y la segunda variante a analizar es la repercusión que tendrá a nivel social, los cambios que podrá generar y la necesidad de enfrentarlo, teniendo en cuenta que hay más asuntos que resolver de mayor gravedad o urgencia frente al presentado.

Por ejemplo, en cuanto al costo y su repercusión la sociedad es variable ante la moda, las noticias y los hechos, curiosamente todas las situaciones negativas, problemas que siempre pasan a un segundo plano, aún más cuando existen otras de mayor importancia, otra causa por la cual ésta pasa a un plano inferior está relacionado con las soluciones que se presenten en un periodo de tiempo, por tal razón se debe evaluar los impactos posterior a las soluciones y analizar los alcances que se obtuvieron en un periodo de tiempo.

Desde las categorías centrales de los modelos de implementación, se podrían llamar según la etapa en la que se encuentre destinado, administración del sistema desde la definición de los objetivos, responsabilidades, parámetros de desempeño y supervisión del cumplimiento; al mismo tiempo, la relación de lo burocrático y el poder, exponiendo la autonomía y las rutinas de la intención del director o actor del momento, permitiendo un consenso de quienes elaboran y quienes ejecutan del desarrollo de la práctica en la misma, generando en algunos casos un conflicto, controversia y negociación en el transcurso del tiempo y su resultado como lo resalta teóricamente Subirats (1994).

En cada situación generada por los intereses de los análisis financieros a la educación, se podría como sugerencia considerar viable la toma de decisiones en el problema, la agenda y la implementación; de tal manera que se pueda mostrar la complejidad de las políticas públicas, las cuales al observar desde un modelo de evaluación permanente y continuo. Al igual que en la transición de los interés o gobiernos políticos,

tendría mayor relevancia debido a que en algunos casos se quedan en el limbo los resultados para el siguiente mandato.

Por otra parte, a modo de reseña la implementación en otros contextos, se centra en las políticas públicas de la última década del presente siglo, en la que se han ido constituyendo en temas de estudio tanto en Europa como en América Latina, experimentando una serie de reformas, reestructuras y estructuras, siendo este el modo de gobernar a las sociedades en los sistemas educativos, encaminados a mejorar el acceso y la calidad educativa con equidad social y resultados evidentes.

En este sentido, para (Cerdas,<sup>16</sup>2008), que partiendo de una crítica a los sistemas educativos, y sobretodo matizando en el financiamiento privado, concibe que en muchos países de América Latina la Educación Superior ha experimentado las consecuencias de diferentes estructuras políticas, que han dominado los campos de los intereses públicos y económicos por la existencia de la producción intelectual y el desarrollo de las fuerzas productivas; donde mediadas disfrazadas por criterios ideológicos permiten la intervención del sector privado en la prestación de servicios educativos donde permite hacer una crítica en sus postulaciones *“aumenta la eficiencia del sistema ante la ineficiencia y burocratización de las universidades públicas, entre otros”*. De igual manera recupera ciertas ideas de Freire<sup>17</sup> (2006), señalando que las evidencias se utilizan para justificar las reformas y al mismo tiempo ocultan cómo aquellas se relacionan con el desarrollo actual de las fuerzas productivas, la participación de sus actores en el proceso de la producción y la acumulación de capital. El cual aduce que el estudio de la eficiencia del mercado se produce por los intereses grupales que consumen lo que está destinado para el bienestar, es de esta manera que el riesgo debería ser compartido, sin justificar el por qué se deciden criterios ideológicos.

Mencionar a (Saad L, M.2010) en el documento, La Educación Superior en América Latina, que es un estudio comparativo realizado en el cono sur: Argentina, Uruguay, Paraguay, Chile, Brasil y el Estado de São Paulo, considera que el conocimiento intensivo y la exigencia de niveles más altos de educación, es el resultado de los cambios y progreso en

---

<sup>16</sup> Emilio Cerdá Tena, *Environmental and Resource Economics*, 45, pp. 49-72, 315.

<sup>17</sup> Paulo Reglus Neves Freire (Recife, Pernambuco, 19 de septiembre de 1921-São Paulo, 2 de mayo de 1997) fue un educador y experto en temas de educación, de origen brasileño. Uno de los más influyentes teóricos de la educación del siglo XX. Pp 28.

los procesos productivos de los países. Por otro lado, argumenta e insinúa, que la integración internacional de la enseñanza superior del Cono Sur y la equidad en el acceso para toda la población, son los primeros pasos de un largo camino de transformación de la universidad latinoamericana alcanzando los objetivos de equidad, pertinencia y calidad, con el adecuado apoyo económico y educativo para los estudiantes que proceden de comunidades pobres y marginadas (Unesco<sup>18</sup>, 2009).

De igual manera, sobre el documento titulado “Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe” de la UNESCO y ASCÚN<sup>19</sup>, Editores Gazzola A. Didriksson A. (2008), se hace alusión a que la Educación Superior en la región latinoamericana y caribeña ha experimentado ampliación en la cobertura, históricamente la inversión en investigación y desarrollo se mantiene aletargada mientras que el gasto público ha tendido a decrecer en los últimos años. En consecuencia, se ha observado una mayor expansión de la matrícula, pero bajo un mayor financiamiento del sector privado, o simplemente a costa de una menor calidad formativa. Esta situación crea un impacto distributivo adverso y lesiona las aspiraciones de la región en cuanto a hacer sostenible su desarrollo económico.

En efecto, puede interpretarse en los textos que los indicadores internacionales revelan un significativo atraso de la región latinoamericana en el momento de su implementación de las políticas públicas, en lo concerniente a los niveles de financiamiento para la Educación Superior en los rubros de investigación y desarrollo, posponiendo la necesidad de formación de capital humano avanzado y creación de conocimiento aplicable a la producción. El principal dilema de política, consiste en la necesidad de mejorar las condiciones de financiamiento de la Educación Superior con recursos públicos.

Lo anterior indica que para ello se debe definir los escenarios de la implementación en materia de eficiencia y efectividad del gasto público, así como establecer las prioridades a que tenga lugar. Por lo tanto, es necesario revisar las políticas públicas en cuanto a la generación de bienes públicos, y a mantener la más adecuada combinación de los gastos público y privado atendiendo a los objetivos en materia de equidad del gasto público en prioridades sociales. Más allá de eso, la política pública debe diseñar instrumentos para

---

<sup>18</sup> UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

<sup>19</sup> ASCÚN, Asociación Colombiana de Universidades.

introducir mayor eficiencia en la respuesta de las instituciones de Educación superior a las necesidades planteadas por la sociedad y los mercados laborales.

A este respecto, es indudable eludir que debe respetarse la autonomía universitaria<sup>20</sup> como base del trabajo académico. Sin embargo, deben diseñarse políticas, basadas en adecuados incentivos financieros y en el establecimiento de un sistema de acreditación efectivo y transparente que impulse una apropiada respuesta de las IES<sup>21</sup>. En este sentido, el desarrollo de la Educación técnica superior y la Introducción de programas de investigación aplicada deben depender, más que de políticas de financiamiento estrictamente, de adecuados modelos de incentivos dirigidos a las IES y a los investigadores.

Indudablemente, a través de este seguimiento de autores, se ha destacado el aspecto de la implementación y las políticas públicas en la Educación Superior, que a su vez regulan a las universidades con el fin de comprender como se plantea el cumplimiento a la contribución del desarrollo económico y convertirse en espacios para el conocimiento, la investigación, la cultura y el pensamiento crítico, como generadoras de transformación, cambio y desarrollo social.

El caso colombiano en torno a las políticas públicas es paradigmático, pues la implementación y la agenda se advierten como herramientas esenciales en la comprensión del ejercicio académico y práctico de la gestión pública. En la actualidad, es indudable que este tipo de políticas son la plataforma de los planes, programas y proyectos dirigidos a resolver parte de los conflictos sociales existentes, teniendo en cuenta de forma específica, que la Educación Superior se considera como un servicio público de derecho, con asuntos de interés colectivo relevante, de toma de decisiones estatales y gubernamentales, de corresponsabilidad entre el Estado y el sector privado.

---

<sup>20</sup> De acuerdo con la regulación constitucional (artículos 68 y 69), para la prestación del servicio de educación en el nivel superior están facultados tanto el Estado como los particulares, quienes podrán fundar establecimientos educativos, dentro de las condiciones que para su creación y gestión establezca la ley. En los términos del artículo 69 superior. “se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las Universidades del Estado”. En desarrollo de las atribuciones a él conferidas por el constituyente de 1991, el Congreso expidió la Ley 30 de 1992 “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”, uno de cuyos principales objetivos es “garantizar la autonomía universitaria y velar por la calidad del servicio público a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la educación Superior” (Sentencia C-337/96)

<sup>21</sup> Instituciones de Educación Superior

Roth<sup>22</sup> (2002), define una propuesta interesante, que consiste en “Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación”, “una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”. En suma, el análisis de Roth sobre las políticas públicas consiste en examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por el Estado para transformar total o parcialmente a la sociedad, así como sus resultados y efectos. Es preciso señalar que la política pública no existe “naturalmente” en la realidad, sino que se trata de una construcción doble: social y un objeto de investigación.

Pero al analizar otras apuestas, es justo señalar diferentes transcripciones de las acciones, del Estado como institución pública sistémica con ciclos de acciones, cuyo interés es la reasignación financiera y el comportamiento determinando sobre los efectos y las consecuencias, es entonces donde, por otro lado, señala Aguilar (2009) que: “Una política pública es: a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad.”

Por su parte, (Carlos Salazar Vargas, 1995) presenta, que las políticas públicas son “El conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas” y no siendo poco: A esta postura se agrega Vargas (1999), que admite las políticas públicas como “el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables”.

---

<sup>22</sup> André-Noël ROTH DEUBEL.

En esta misma línea, (Velásquez, R.2009), aporta ideas y define que la “política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática”. Lo anterior quiere decir que la política pública constituye un ambiente determinado con posibilidades de nutrirse, sobre una pretensión susceptible de modificarse o mantenerse. Al igual que, Herrera, M. e Infante, R. (2004) aclaran que: “La política pública no favorece necesariamente a todos los asociados y no siempre resuelve sus problemas. En ocasiones, sólo los conduce a situaciones manejables que garantizan gobernabilidad. En este sentido, la política pública no es sólo lo económico, no es exclusivamente el plan de desarrollo; tampoco es la ley o la norma”.

Y no siendo los menos importantes o los últimos teóricos sobre las políticas públicas, se hace importante para esta investigación contemplar la postura de Muller y Surel (1998), ya que consideran relevante como política pública lo que: “designa el proceso por el cual se elaboran e implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político – administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos.”

En este orden de ideas, la definición de política pública queda muy subjetiva según el interés de cada actor. Y es a partir de estas selecciones que se puede considerar política pública, además, haberse concebido dentro de un contexto de procedimientos, influencias, y organizaciones ya sean gubernamentales o no y según el contexto. Lo que se mencionó en los diferentes modelos y conceptos aludidos, reviste un interés significativo, ya que entre otros aspectos teóricos y descriptivos, los autores coincidieron en que la política pública es un proceso en el que intervienen diversos sectores, grupos sociales, estatales, gubernamentales y/o privados con el fin de dar solución a situaciones detectadas. En relación con un referente propicio para el análisis del campo de las políticas de financiamiento en la Educación Superior, se toma la postura de Ulpiano Ayala “Basta ver que la autonomía de las universidades públicas, que es funcional desde la perspectiva de conocimiento y también para que se sujeten a requisitos de calidad eficiencia a través de la competencia con otras, bien puede por otra parte limitar la capacidad de que cumpla un papel especial respecto a los demás objetivos de política pública” (Ayala, 1998:164), analizando que se espera que las políticas de intervención estatal, de autorregulación y

financiación que se han impuesto en las IES y la comunidad académica, sean efectivas frente a las metas y las orientaciones.

Ahora bien, se han colocado diferentes posturas, teorías y modelos, pero al contraponer es necesario analizar la normatividad existente para comparar e interpretar los datos desde los documentos y los contextos. Es por eso que la “Ley 30 de 1992” versa la desregulación por parte del Estado y la pérdida de sus funciones de control administrativo y académico sobre programas e instituciones que ha sido insuficiente, el control público del mercado ha contribuido al deterioro de la calidad, también la atomización institucional, generando la debilidad de la supervisión, y a la regresividad e ineficiencia de los subsidios en este sector. Tales dificultades de protección de los consumidores y de fomento de las actividades de interés social de largo plazo, no garantiza soluciones.

Sin embargo, es posible resaltar la conceptualización de políticas en la agenda de gobierno para señalar existencia y monitoreo de una tecnología entre tipos de programas e instituciones universitarias en general, frente a las economías de escala específicas a productos, las economías de alcance, las resultantes de complementariedades entre productos como son la docencia y la investigación. Y, aunque el Estado mantiene funciones en la vigilancia de la calidad y en el fomento de la investigación y la divulgación del conocimiento (artículos 3 y 31 a 33 de la Ley), la responsabilidad por la oferta y calidad de los programas recae ahora sobre cada institución educativa (artículo 28).

De esta manera los organismos estatales que antes ejercían el control y formulaban las políticas para el sector, ahora cumplen funciones de fomento e información, de secretaría técnica del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), y de ejecución de políticas definidas por el gobierno (artículo 37 y Decreto 1211 de 1993). Por consiguiente, el mercado<sup>23</sup> de la Educación Superior colombiana, puede caracterizarse de la siguiente manera, según datos obtenidos (fuente de los datos mencionados de los siguientes

---

<sup>23</sup> Visto desde el contexto de los planos del mercado con los teóricos David Ricardo y Adam Smith (cada uno desde la perspectiva de su hipótesis, siendo opuestas). David Ricardo contempló algunos apartados de Adam Smith donde fueron notorias sus diferencias, pero se encontró punto de similitud en sus supuestos en el cual se basa en que cada país de manera individual toma la decisión en que es mejor y más provechoso para maximizar sus intereses frente a las inversiones de capital y los empleos más relevantes para permitir un bienestar a su sociedad. Lo anterior permite intensificar la industria y hacer más eficaz la producción y los intereses de intercambio de mercado, uniendo los esfuerzos de beneficios para la sociedad y su desarrollo; no obstante esto no se logra sin el estudio, la investigación y la nueva forma de progreso o aplicación del mercado.

apartados) del Ministerio de Educación Nacional, el observatorio laboral y graduado Colombia, para brindar acciones a la solución de los problemas detectados se entiende desde las variables de cobertura, oferta, demanda, entre otros más las cifras que se presentarán sucesivamente dan un pequeño bagaje de cómo está el campo educativo de las IES, los procesos y los efectos de su financiamiento desde la implementación de la agenda política, como generadores de relaciones de capitales escolares y económicos, en los últimos años:

#### - **Los escenarios de la cobertura**

Los preliminares cuantitativos exponen que la matrícula de la Educación Superior del sector oficial en el año 2015 fue del 50.9%, mientras que la matrícula del sector privado en el mismo año fue de 49.1%. Sin embargo la tasa de crecimiento en el sector oficial en el 2008 fue de 11,8%, en comparación con el 2015<sup>24</sup> fue de 2.3%. Por su parte en el sector privado en el 2008<sup>25</sup> fue de 6.8%, en comparación con el 2015 fue de 4.4%, datos los cuales determinan el comportamiento de los escenarios de cobertura en la IES de Colombia en el sector público y privado frente a matrícula y crecimiento, comparado de los años 2008 - 2015.

#### - **Indicadores de la demanda**

En total 374.738 colombianos se graduaron de programas de Educación Superior durante 2015. El 79,4% corresponde a titulados de programas de pregrado y el 20,6% restante a programas de posgrado y en 2015, el número de graduados en el nivel técnico profesional fue de 17.030 lo que representa el 4,5% del total de graduados en el país.

Respecto a los indicadores laborales de los graduados en 2014, en el mismo nivel, se registró una tasa de vinculación laboral de 67%. El 92,5% de los recién graduados de posgrados se vinculó formalmente al mercado laboral, cifra que se encuentra 15,2 puntos porcentuales por encima de la tasa de vinculación de los graduados de pregrado.

---

<sup>24</sup> Se coloca año 2015, teniendo en cuenta que se quiere realizar un análisis en los últimos diez años.

<sup>25</sup> Se coloca año 2008, teniendo en cuenta que se quiere realizar un análisis en los últimos diez años.

Al comparar el número de graduados de 2015 frente al año anterior, se destaca un incremento del 20,9% en el número de graduados de maestrías y un aumento del 14,2% en el caso de los doctorados, situación que favorece la generación de nuevo conocimiento, la innovación y la competitividad del país. A nivel de pregrado los titulados de técnico profesional fueron los que registraron un mayor crecimiento (33,6%).

En el nivel tecnológico, 102.185 estudiantes recibieron su título en 2015, cifra que representa un 27,3% del total de graduados de programas de educación superior en el país. Los titulados de estos programas en 2014 presentaron una tasa de vinculación laboral del 71,9%.

Para el año 2015 según cifras reportadas al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior - SNIES, 637 municipios del territorio nacional poseían al menos un matriculado en programas de Educación Superior, lo que representa cerca del 57% del total de municipios del país, distribuidos en todos los departamentos. Sin embargo, no se puede desconocer que la mayor parte de la oferta de este nivel educativo se encuentra aun fuertemente concentrada en algunos departamentos o ciudades del país.

En Bogotá por ejemplo, están matriculados el 32% del total de estudiantes en Educación Superior, en Antioquia el 13.8%, en el Valle del Cauca 7.5%, en Atlántico el 5.8% y en Santander el 5.4%, sumando entre Bogotá y estos 4 departamentos el 64.6% de los matriculados frente al 35.4% restante en los demás departamentos según cifras del 2015. La tasa de cobertura bruta en Educación Superior: Este indicador mide el total de estudiantes matriculados en pregrado en Educación Superior como proporción del total de la población en edad teórica de 17 a 21 años. La concentración de la matrícula en estos departamentos del país es un fenómeno que ha venido disminuyendo a lo largo de los últimos años.

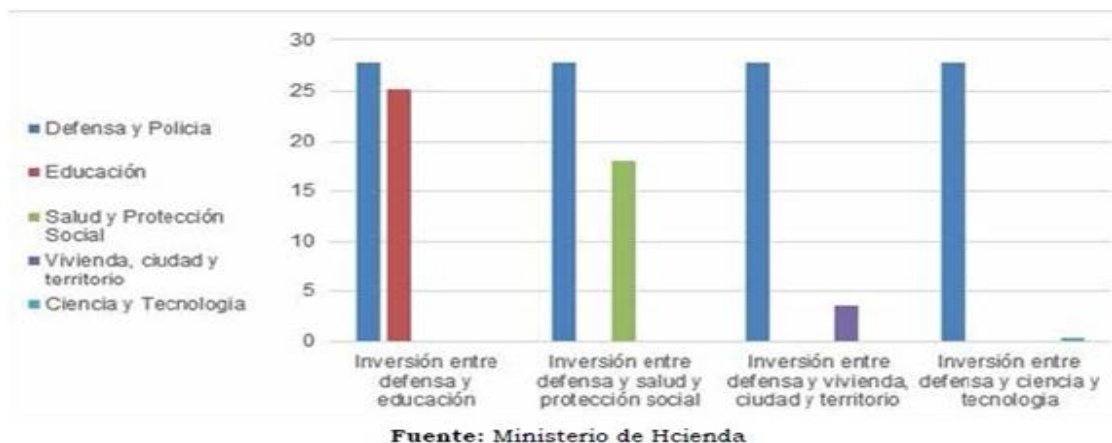
En el 2006 la ciudad de Bogotá y los departamentos de Antioquia, Atlántico, Valle del Cauca y Santander representaban el 67.8% del total de los matriculados. Para el 2015 este porcentaje cayó al 63.82%, lo que indica un crecimiento de la matrícula en el resto de los departamentos de cuatro (4) puntos porcentuales.

Sin embargo en los departamentos de Vaupés, Amazonas y Vichada, la tasa de cobertura se encuentra por debajo del 10%, lo que indica que se deben reforzar las acciones para propender por el aumento de la oferta y la mejora en el acceso a la Educación

Superior. Con relación al indicador de cobertura, se demuestra que la tasa de crecimiento para los años 2014 y 2015 más del 60% de los estudiantes que finalizan el grado once no se matriculan a un programa de Educación Superior, situación que agudiza aún más el ingreso de recursos para las instituciones del sector público, entonces, se podría decir, sin ser una aseveración oficial que: no hay correspondencia entre el capital escolar y el escolar en materia de financiamiento como parte de la agenda de gobierno, se deja el postulado a consideración del lector.

Por consiguiente resulta necesario analizar la diferencia de inversión educativa con respecto a otros aspectos, y que se revelan en la asignación del presupuesto general de la Nación. Un ejemplo de esta situación es el siguiente gráfico que muestra los rubros de inversión estatal:

***Ilustración 5 Relación de inversión en el Presupuesto General de la Nación***



Brevemente, se podría enunciar un análisis desde cómo se constituyen algunos aspectos y cómo se evidencian limitaciones de financiamiento en la Educación Superior, lo que genera preocupación en los aspectos de cobertura y calidad para la comunidad deseosa de aprendizaje, ya que con estos síntomas se encamina a que posiblemente sea inadecuada e

inequitativa, en relación a la proporción de las necesidades y demandas sociales, desde los aspectos técnicos de inflación<sup>26</sup> en el último año para el país.

#### - **Perfiles de la oferta**

Un referente significativo es que Colombia ha avanzado en la disminución de la deserción estudiantil en Educación Superior, logrando cumplir apenas con suficiencia las metas propuestas por el Gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo "Todos por un nuevo país". Dentro de los datos importantes se destaca que la tasa de deserción por periodo para el nivel universitario, al finalizar la vigencia 2015 reportó un 9.3%. Por otra parte la meta agregada para los niveles técnico profesional y tecnológico (TyT), se reportó en 18,3%. La expansión de la oferta proviene cada vez más de las instituciones privadas en Colombia es uno de los países en desarrollo con mayor participación privada en la Educación Superior.

En el 2016 se registraron 287 Universidades en el país, entre ellas se encuentran con 45 con registro de alta calidad; 7.115 programas, de los cuales 1.089 son acreditados en alta calidad, 25 son pregrados técnicos, 87 pregrados tecnológicos y 974 programas universitarios, partiendo de esta información se evidenciará cómo ha impactado en aspectos como lo son la investigación, acreditación, docencia, movilidad, infraestructura, entre otros (condiciones de calidad del CNA)

Por todo lo anterior, y analizando un poco mejor estas cifras que se están presentando es donde se puede observar inicialmente, cuáles son los valores en matrícula post-gradual y de pregrado, y su impacto financiero en las IES que se relacionan a continuación:

---

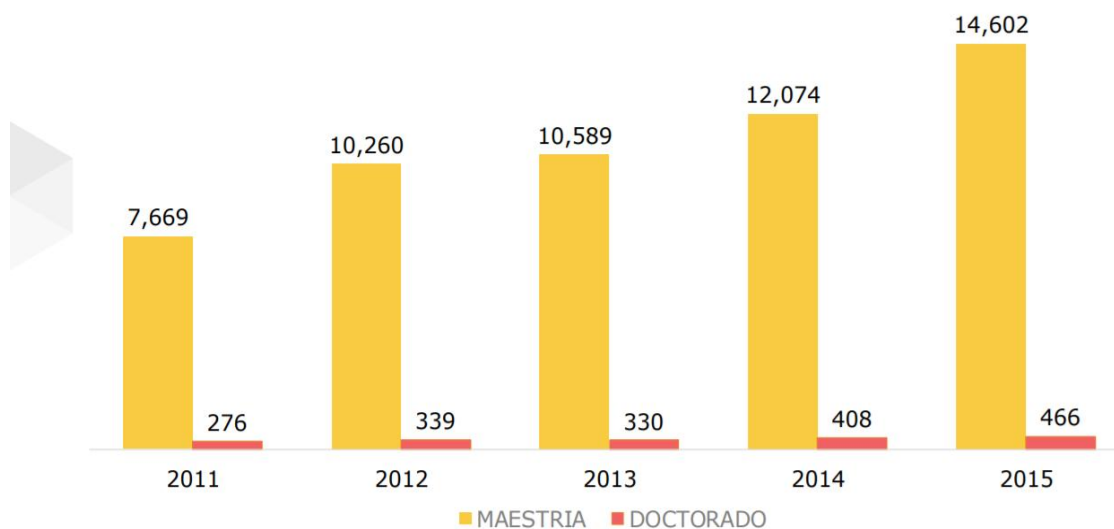
<sup>26</sup> Inflación para Colombia en septiembre de 2017 es de 3,97% (Banco de la Republica 2017)

**Tabla 5 Niveles de formación post-gradual, Matrícula**

Nivel	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2011	2013	2014	2015
Doctorado	2.445	2.617	2.871	3.193	3.540	3.522	4.065	6.435	6.555	8.893	9.477
Magíster	14.414	15.457	17.309	19.657	19.471	19.288	21.800	22.146	27.598	41.875	43.856
Especialización	27.420	33.244	33.760	36.221	37.979	36.406	37.958	33.149	36.015	43.468	44.505
Sin posgrado									45.570	45.989	46.552
Sin información										2.830	4.890
<b>Total</b>	<b>44.279</b>	<b>51.318</b>	<b>53.940</b>	<b>59.071</b>	<b>60.990</b>	<b>59.216</b>	<b>63.823</b>	<b>61.730</b>	<b>115.738</b>	<b>143.055</b>	<b>149.280</b>

Fuente: MEN

**Ilustración 6 Matrícula post – gradual**



Fuente: Observatorio Laboral para la Educación - OLE

Analizando este gráfico y tabla anterior, se evidencia que el aumento de estudios post graduales en Colombia por matrícula, aumentó significativamente en los últimos años llegando casi a un 90% superior desde la década pasada, esto permitiría desplegar que hacen parte del presupuesto de las IES autorizadas por el MEN, siendo ingresos que conforman la financiación de las IES.

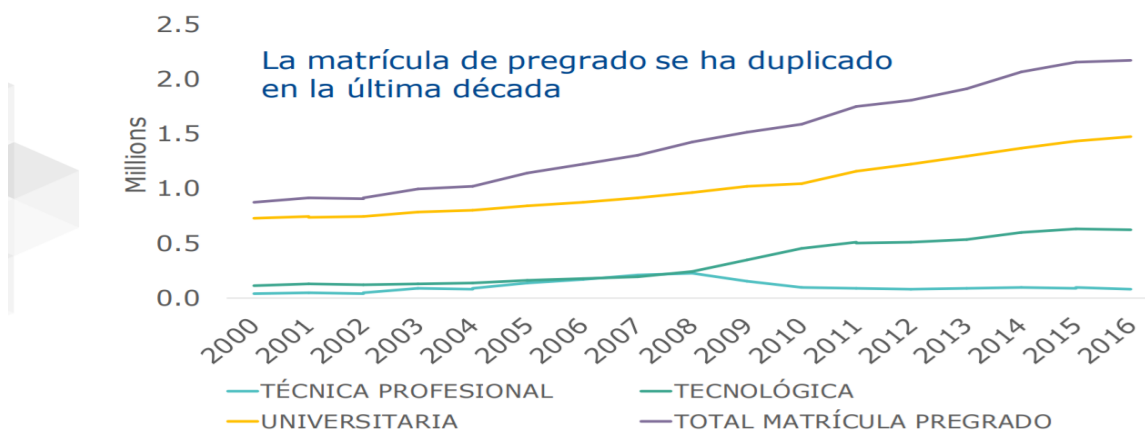
Se observa casi un incremento del 50% del aumento de estudios de maestrías en la matrícula de maestrantes desde el año 2011 al año 2015, mientras que en los doctorados se ha mantenido el nivel de matrícula durante los mismos años, ahora bien se hace relevante observar la diferencia en cada uno de los años el interés por realizar la maestría muy elevada frente al interés de realizar doctorados, demostrando en las cifras del gráfico.

No obstante, el estar a la mira la matrícula de las especializaciones deja también como relevancia considerar asimismo el aumento, teniendo en cuenta que la figura de especialización no es una matrícula que sea pre requisito para cursar la maestría, al igual que el incremento por encima del 50% en los años referencia de la tabla (Niveles de formación post-gradual, Matrícula).

El examinar los niveles de demanda en la matrícula, permite realizar un análisis de incremento de estudiantes, para estimar ingresos en los presupuestos individuales de las IES, y de esta manera realizar un presupuesto adecuado.

Aun así, con los últimos indicadores de la estrategia nacional por parte del gobierno se puede evidenciar las siguientes cifras:

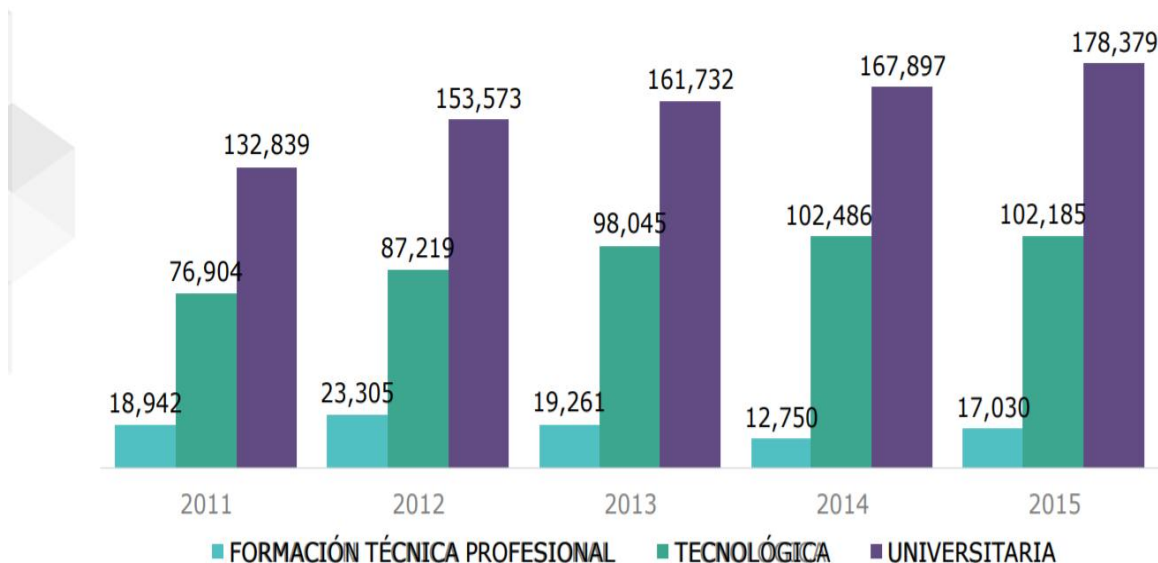
**Ilustración 7 Matrícula de pregrado**



Fuente: Sistema Nacional de Información de la Educación Superior - SNIES

**Ilustración 8 Matrícula pregrado IES**

En el último lustro se han incrementado en un 30% los graduados de pregrado



Fuente: Observatorio Laboral para la Educación - OLE

Las cifras que se observan en esta tabla y gráfico corresponden al número de matrícula pre gradual que ha relacionado el MEN, en la Educación Superior en Colombia y cómo ha sido su evolución desde el año 2002. Se puede analizar que los valores van aumentando sucesivamente año tras año, teniendo un mayor incremento desde el año 2013, donde se ha buscado como agenda pública un plan de gobierno nacional, en el que la educación sea para todos y se tenga posibilidades de accesos mayores.

Es entonces donde se puede evidenciar en la ilustración número nueve (Matrícula de pregrado), que la matrícula en su gran totalidad respecto a toda las IES se ha incrementado en un 50% para la última década, con una alerta significativa sobre la tendencia del aumento de las carreras universitarias con un mayor número de crecimiento desde el año 2000 al año 2016.

Ahora bien, se resalta la evolución de la matrícula frente al carácter tecnológico sobre el Técnico, teniendo también un aumento del 30% como corresponde individualmente, entonces frente a la gráfica la educación en matrícula de pregrado en la última década se continua incrementando la matrícula en el ciclo universitario.

Es entonces, donde se alimenta y se relacionan las matrículas en demanda de pregrados, maestrías y doctorados, teniendo incrementos significativos porcentualmente desde el año 2000, esto permitiría pensar en términos financieros que si se proyecta o planea una oferta adecuada de programas en demanda incrementa el ingreso monetario en el balance general de la institución, proyectando asignación para cada sección.

Otro rubro que se debe considerar en las IES y en este caso de orden público son los siguientes (en apartado adelante se dará la explicación correspondiente):

**Tabla 6 Aportes del Estado a Universidades Públicas**

TIPO DE RECURSO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Aporte Nación – Funcionamiento (art 86+art87)	1.419.948	1.507.126	1.614.182	1.706.155	1.792.706	1.935.147	2.042.492	2.042.492	2.112.988
Aportes Nación – Inversión	39.100	41.237					54.085	56.789	58.993
Apoyo de votaciones							13.621	18.000	18.540
Fondo cobertura Icetex								70.000	
Ley 1324 de 2009								41.835	45.409
Aportes Entidades Territoriales*	97.360	109.371	129.339	139.990	146.990	188.811	197.307(p)	201.253(p)	207.253(p)
Colciencias	15.079	20.409	6.354	16.938	21.156	74.587	92.000(p)	123.840(p)	127.555
Total Estado	1.488.471	1.590.965	1.695.622	1.817.236	1.922.572	2.106.847	2.292.161	2.554.209	2.570.738

Fuente: Ministerio de Hacienda. Funcionamiento = Aporte ordinario más concurrencia, más pensiones, más diferencial IPC más Art. 87 más votaciones. 2011 incluye las partidas apropiadas en el PNG. Las bolsas de artículos 87 y votaciones, se incluyen en el total del sector pero no en la discriminación por origen. \* Incluye recursos del SENA para formación. Serie actualizada corte marzo 18 de 2016 a partir de información DANE. Fuente DGPPN – MHCP (incluye recursos CREE distribuido a universidades públicas), está compuesto por

los gastos de funcionamiento e inversión de los institutos de educación técnicos y tecnológicos adscritos con recursos directos PGN mas funcionamiento de las IES no universidades públicas. Incluye CREE entregado en 2014 y 2015 a las IES no universidades públicas.

En la anterior tabla, se puede establecer una mirada a los tipos de recursos que se asignan a las IES Públicas desde el año 2003 al año 2011, y su valor en miles, para determinar el nivel de ingresos financieros estatales. Desde el año 2009 se observan unos incrementos mayores de aportes de la nación porcentualmente, al igual que asignación de recursos desde otras líneas como lo es los aportes de la Nación en inversión, el apoyo de votaciones, los fondos de cobertura del Icetex y la ley 1324 de 2009. Lo anterior permite ver como se está presentando los aportes del estado a las universidades públicas y bajo que ítems se está asignando. Es entonces donde estos ingresos más matriculas se presentan para las universidades públicas.

**Tabla 7 Aportes de la Nación a las Universidades Públicas – Funcionamiento**

<b>Año</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Univ. Nacionales	814.892	882.767	951.520	1.015.427	1.066.833	1.150.040	1.213.803	1.234.328
Univ. Territoriales	605.056	624.359	662.662	690.728	725.873	798.729	846.688	860.089
Total	1.419.948	1.507.126	1.614.182	1.706.155	1.792.706	1.948.769	2.060.492	2.094.417
<b>Año</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>				
Univ. Nacionales	1.494.818	1.645.851	1.734.291	1.791.004				
Univ. Territoriales	1.002.611	1.136.611	1.222.435	1.230.135				
Total	2.497.429	2.782.462	2.956.726	3.021.139				

Fuente: Ministerio de Hacienda. Funcionamiento = Aporte ordinario más concurrencia, más pensiones, más diferencial IPC más Art. 87 más votaciones. 2011 incluye las partidas apropiadas en el PNG. Las bolsas de artículos 87 y votaciones, se incluyen en el total del sector pero no en la discriminación por origen. Serie actualizada corte marzo 18 de 2016 a partir de información DANE. Fuente DGPPN – MHCP (incluye recursos CREE distribuido a universidades públicas), está compuesto por los gastos de funcionamiento e inversión de los institutos de educación técnicos y tecnológicos adscritos con recursos directos PGN mas funcionamiento de las IES no universidades públicas. Incluye CREE entregado en 2014 y 2015 a las IES no universidades públicas.

En esta tabla se evidencia, los aportes que realiza el Estado a las Universidades Públicas y Universidades Territoriales desde el año 2004 al año 2015, en miles de pesos, frente a la participación en universidades nacionales y universidades territoriales. Estos aportes han ido aumentando en una proporción relativa entre el 20 y 30% al respecto, esto teniendo en cuenta que se hace referente frente al aumento en porcentaje al IPC anual, y los recursos de los impuestos destinados para la educación y el funcionamiento de las instituciones públicas. En la tabla siguiente se observara porcentualmente el comportamiento.

**Tabla 8 Crecimiento % Aportes de la Nación a las universidades públicas – funcionamiento**

<b>% Crecimiento anual</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
% Crec. Anual Univ. Nacional		7.7%	10.5%	1.3%	10.8%	10.1%	5.4%	3.3%
% Crec. Anual Univ. Territoriales		10.3%	13.7%	-1.3%	11.9%	13.4%	7.6%	0.6%
% Crec. Anual Total Universidades.		18%	24,2%	0%	22,7%	23,5%	13%	3,9%

Fuente: Ministerio de Hacienda. Funcionamiento = Aporte ordinario más concurrencia, más pensiones, más diferencial IPC más Art. 87 más votaciones. 2011 incluye las partidas apropiadas en el PNG. Las bolsas de artículos 87 y votaciones, se incluyen en el total del sector pero no en la discriminación por origen. Serie actualizada corte marzo 18 de 2016 a partir de información DANE. Fuente DGPPN – MHCP (incluye recursos CREE distribuido a universidades públicas), está compuesto por los gastos de funcionamiento e inversión de los institutos de educación técnicos y tecnológicos adscritos con recursos directos PGN mas funcionamiento de las IES no universidades públicas. Incluye CREE entregado en 2014 y 2015 a las IES no universidades públicas.

En esta tabla se evidencia el crecimiento porcentual de los aportes de la Nación para el funcionamiento de las universidades públicas y territoriales a partir del año 2008 al año 2015. Frente a la tabla se hace relevante observar los años 2011 y el año 2015, donde se evidencia una disminución significativa, haciéndose relevante analizar las situaciones financieras del país para estos años. Durante los siguientes años aunque permite participación en la tendencia porcentual, se hace importante considerar que esas diferencias

financieras con respecto a la disminución en los años 2009 - 2015, ocasionan diferentes efectos los cuales permiten que se repercutan frente a los próximos años.

El considerar las variables macroeconómicas del país, donde los numeradores a los M1, 2, 3, y se consideren los aportes de la población, evidencia que el país evalúa para sus decisiones si tiene o no el suficiente colchón financiero para determinarse la apropiación de asignación monetaria es apropiada o debería reestructurarse la manera en que se realizan los aportes públicos. No obstante es importante mencionar que la variable de la microeconomía entre en consumo es determinante para la necesidad de los indicadores en cuanto a que brinda información para el IPC.

**Tabla 9 Recaudo Estampillas Universidades Publicas 2014 - 2015**

2014	
ENTIDAD	VALOR INGRESADO
UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA	\$ 30.654.691
UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA	\$ 4.123.335
UNIVERSIDAD PEDAGOGICA Y TECNOLOGICA DE COLOMBIA	\$ 5.979.000
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA	\$ 314.049
UNIVERSIDAD DEL CAUCA	\$ 6.271.405
UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE CUNDINAMARCA	\$ 50.030
<b>Total</b>	\$ 47.392.510
2015	
ENTIDAD OBLIGADA	VALOR INGRESADO
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE	\$ 414.253.281
UNIVERSIDAD PEDAGOGICA Y TECNOLOGICA DE COLOMBIA	\$ 88.346.000
ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA	\$ 32.856.889
UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE CUNDINAMARCA	\$ 8.861.854
UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA	\$ 408.903.488
UNIVERSIDAD DE CALDAS	\$ 13.394.039
UNIVERSIDAD DE LOS LLANOS	\$ 22.553.000
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	\$ 191.181.779
UNIVERSIDAD DE CORDOBA	\$ 22.643.102
UNIVERSIDAD TECNOLOGICA DE PEREIRA	\$ 17.909.117
UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA	\$ 347.095.027
UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA	\$ 19.355.298

UNIVERSIDAD POPULAR DEL CESAR	\$ 77.643.623
UNIVERSIDAD DEL CAUCA	\$ 45.949.814
UNIVERSIDAD DE LA AMAZONIA	\$ 1.698.189
UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL	\$ 9.748.066
Universidad Del Pacífico	\$ 4.539.681
<b>Total</b>	\$ 1.726.932.247

Fuente: Ministerio de Educación Nacional (2017)

Para la anterior tabla, se evidencian algunas Universidades Públicas, las cuales se referencia el monto de ingresos a los presupuestos individuales de cada una por el rubro de entrada de los valores percibidos por recaudo de estampillas durante los años 2014 y 2015.

Las entidades del orden nacional (ministerios y superintendencias, entre otras), transferirán los recursos que retengan por concepto de esta estampilla a una cuenta que será administrada por el Fondo Nacional de las Universidades Estatales en cabeza del Ministerio de Educación Nacional. Los recursos que girarán corresponden a las retenciones realizadas por estas entidades sobre todo contrato de obra suscrito. "Desde el 20 de diciembre del 2013 (fecha en que sancionó la Ley 1697), las entidades de orden nacional debieron iniciar la retención de dichos recursos, tal como lo ordena la Ley". (MEN).

De igual manera, la Dirección de Impuestos Nacionales, presenta relación al decreto donde prevé que las retenciones efectuadas el primer semestre del año, deberán transferirse al Fondo Nacional de las Universidades Estatales entre el 1 y el 10 de julio, y los recursos retenidos entre el 1 de julio y el 31 de diciembre deberán ser entregados al Fondo antes del 10 de enero durante la vigencia de la Ley, para que el Fondo los gire a las Universidades públicas. Por otra parte, las entidades obligadas a retener la contribución de la estampilla y que no transfieran los recursos al Fondo en los tiempos establecidos serán reportadas ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

**Tabla 10 Gasto público en Educación Superior y aportes de la Nación a las IES públicas como porcentaje del PIB**

<b>Gasto público en educación superior y aportes de la Nación a las IES públicas como porcentaje del PIB</b>						
PESOS CORRIENTES						
<b>AÑO</b>	Gasto Público Educación Superior Sector Público *	Aportes Nación a las Universidades Públicas 1	Aportes Nación a las IES no universidades Publicas 2	Total Aporte Nación IES Públicas	Part. del Gasto Público en ES como % del PIB	Part. De los Aportes Nación a las IES como % del PIB.
<b>2002</b>	2.206.776.745.091	1.229.208.631.115	30.754.295.310	1.259.962.926.425	0,90%	0,51%
<b>2003</b>	2.389.723.274.013	1.377.519.717.443	31.183.703.971	1.408.703.421.414	0,88%	0,52%
<b>2005</b>	3.015.590.683.755	1.551.060.455.418	34.420.173.158	1.585.480.628.576	0,89%	0,47%
<b>2006</b>	3.404.290.390.784	1.661.274.638.702	35.750.095.809	1.697.024.734.511	0,89%	0,44%
<b>2007</b>	3.747.570.795.251	1.755.156.922.177	32.111.910.251	1.787.268.832.428	0,87%	0,41%
<b>2008</b>	4.251.516.506.323	1.843.524.347.676	35.413.692.285	1.878.938.039.961	0,89%	0,39%
<b>2009</b>	4.838.949.367.454	2.004.483.372.809	36.388.839.743	2.040.872.212.552	0,96%	0,40%
<b>2010</b>	5.696.089.392.109	2.240.661.522.095	50.885.841.907	2.291.547.364.002	1,05%	0,42%
<b>2011</b>	5.793.831.120.212	2.246.557.580.705	57.542.543.683	2.304.100.124.388	0,93%	0,37%
<b>2012</b>	6.343.219.177.907	2.499.235.092.339	66.515.544.911	2.565.750.637.250	0,95%	0,39%
<b>2013</b>	6.868.304.313.497	2.784.303.770.190	72.193.963.464	2.856.497.733.654	0,97%	0,40%
<b>2014</b>	7.670.643.402.094	3.048.395.901.803	193.883.390.554	3.242.279.292.357	1,01%	0,43%
<b>2015</b>	8.257.828.165.687	3.081.073.130.330	151.434.879.981	3.232.508.010.311	1,03%	0,40%

Fuente: Ministerio de Hacienda. Funcionamiento = Aporte ordinario más concurrencia, más pensiones, más diferencial IPC más Art. 87 más votaciones. 2011 incluye las partidas apropiadas en el PNG. Las bolsas de artículos 87 y votaciones, se incluyen en el total del sector pero no en la discriminación por origen. Serie actualizada corte marzo 18 de 2016 a partir de información DANE. Fuente DGPPN – MHCP (incluye recursos CREE distribuido a universidades públicas), está compuesto por los gastos de funcionamiento e inversión de los institutos de educación técnicos y tecnológicos adscritos con recursos directos PGN mas funcionamiento de las IES no universidades públicas. Incluye CREE entregado en 2014 y 2015 a las IES no universidades públicas.

La anterior tabla, representa la participación de las IES en el PIB. Es entonces que, de todo lo anterior; entre gráficos y tablas, pueden interpretarse los aportes sustanciales del PGN, donde evidencian el comportamiento de ingresos a las IES públicas y como se ha

dado año tras año este comportamiento. Asimismo reconocer como el CREE<sup>27</sup> hace parte de estos ingresos teniendo referencias importantes en el comportamiento financiero institucional. Está en relación a las tablas anteriores, es entonces que el análisis macro financiero se hace relevante en indicadores como el IPC, PIB, inflación, se debe considerar un análisis de ordenamiento fiscal para reajustar las cuentas y la manera en que se establece la organización al Plan de cuentas nacionales y la asignación de los recursos.

También el Sistema Universitario Estatal (SUE) en el año 2009, conformó la Comisión Técnica de Vicerrectores Administrativos y Financieros, con el objeto de cuantificar el impacto del sistema de financiación de la Educación Superior en el quehacer de las Universidades, esto con el objetivo de participar como interventores, organizadores y certificadores en aspectos legales, calidad, estandarización y ranquin frente a nuestro país con respecto a las mediciones estandarizadas de la globalización.

Un aspecto presentado desde la fuente documental y a destacar, es el artículo 69 de la Carta Magna Política Colombiana garantiza la autonomía universitaria, en virtud de la cual “[...] Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. Establecerá un régimen especial para las universidades del Estado. El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitara mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación

---

<sup>27</sup> El CREE es el impuesto de la equidad y se creó para garantizar programas sociales fundamentales como el SENA el ICBF y el sistema de salud. En la última reforma tributaria (Ley 1607 de 2012), el Congreso redujo del 33% al 25% a las empresas el impuesto sobre la renta y al mismo tiempo las eximió –hasta diez (10) SMLMV- de la obligación de hacer los aportes parafiscales al SENA, ICBF y a Salud.

Sin embargo, para compensar esta eliminación y garantizar el presupuesto de estas entidades tan importantes para la política social, estableció el nuevo impuesto sobre la renta para la equidad, CREE.

Si bien a primera vista podría parecer que el efecto es similar, y que el Estado elimina unos impuestos sólo para generar otros, la diferencia fundamental es que el CREE no grava la generación de empleo, sino las utilidades de las empresas. Por esta razón, establece condiciones más favorables para que las empresas creen nuevos puestos de trabajo sin incurrir en costos demasiado elevados, y a la vez que el sector informal tenga un aliciente económico para formalizar a sus empleados y que de este modo éstos puedan acceder a los servicios sociales que brinda el Estado y a los cuales no tienen acceso en el sector informal.

Por ello, con el fin de brindar más y mejores posibilidades laborales a los colombianos, el gobierno estableció, desde el 1 de enero de 2013, la obligación de pagar un nuevo impuesto a cargo de las sociedades y personas jurídicas y asimiladas en beneficio de los trabajadores, la generación de empleo y la inversión social, como quedó consignado en la ley 1607 de 2012.

Con el pago del CREE, los empresarios están ayudando a financiar la salud y educación de los colombianos y el bienestar de nuestros niños. Además, al no gravar la nómina como los parafiscales sino las utilidades de las empresas, promueve el empleo y por ende el progreso de millones de colombianos. (Fuente: DIAN)

superior”. En el análisis y la interpretación, el artículo 113: generó una nueva categoría denominada entes autónomos e independientes, no asimilables a las otras naturalezas jurídicas que se han desarrollado en el derecho público.

No obstante, al ser autónomas las IES al interino, el MEN vigila y estandariza con establecimientos normativos (CNA, SGNA, Ley 1075 de 2015, y el mismo MEN) los cuales categorizan, determinan, controlan y miden diferentes condiciones para su buen funcionamiento y estandarización normativa a nivel país.

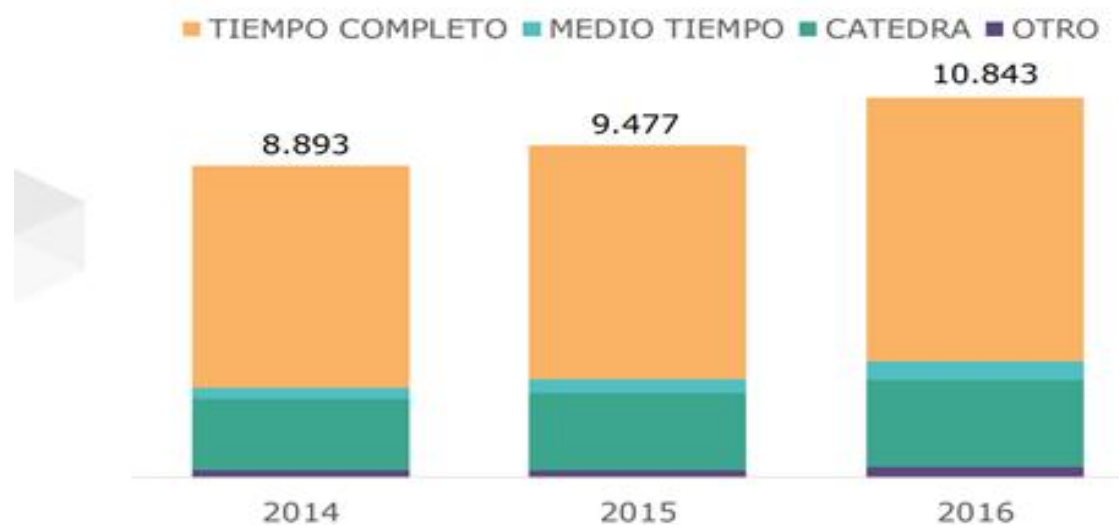
Debido a que la importancia de la política pública nacional establece, expone e instituye un rango específico de comportamiento para cumplir con los indicadores y metas a nivel de la OCDE<sup>28</sup>, teniendo en cuenta que como país se fija estándares y estrategias para que el país continúe en vía de desarrollo global, ahora bien, es de considerar si se propone una agenda de gobierno propulsora de capital económico, cultural-escolar y en consecuencia económico y social.

Por esto se hace necesario medir la formación académica de los docentes de las IES que imparten clases y las condiciones laborales en las que se encuentran, por lo que directamente afectan el plan financiero institucional, como se mencionaba se analiza la oferta, demanda, pero también como en todo balance los gastos que se puedan presentar de manera productiva categorías, esto en una manera de presentar la contratación dentro del estado de cuentas institucional, por lo que se presenta la siguiente gráfica:

---

<sup>28</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) agrupa a 35 países miembros y su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo. Ofrece un foro donde los gobiernos puedan trabajar conjuntamente para compartir experiencias y buscar soluciones a los problemas comunes. Trabajamos para entender que es lo que conduce al cambio económico, social y ambiental. Medimos la productividad y los flujos globales del comercio e inversión. Analizamos y comparamos datos para realizar pronósticos de tendencias. Fijamos estándares internacionales dentro de un amplio rango de temas de políticas públicas.

*Ilustración 9 Contratación docentes por categoría<sup>29</sup>s con doctorado*

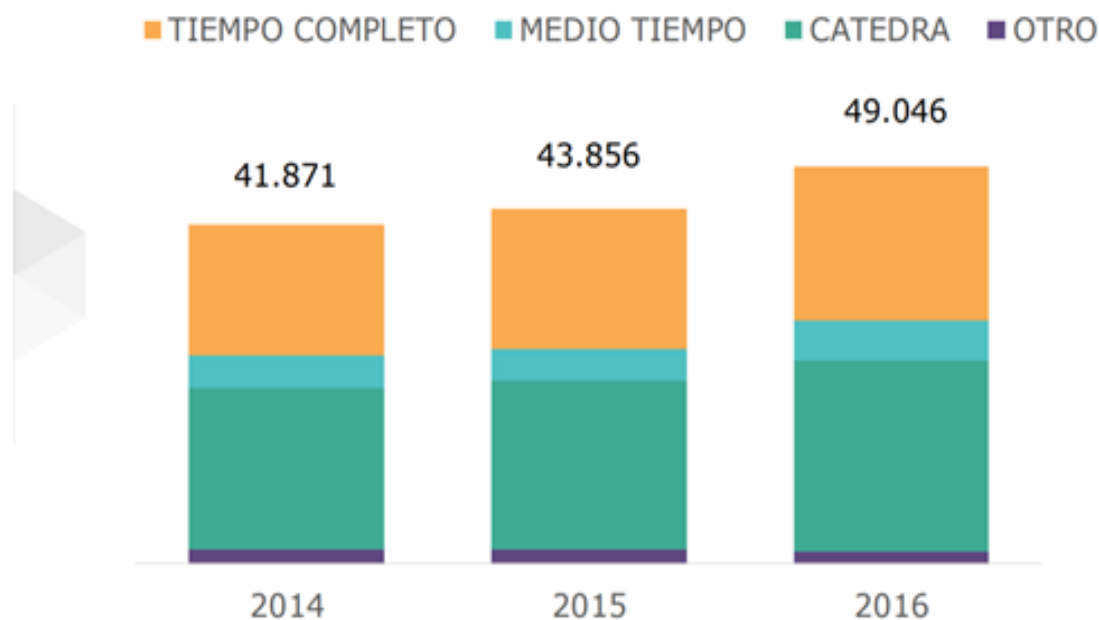


Fuente: Sistema Nacional de Información de la Educación Superior - SNIES

La contratación de los docentes con nivel de doctorado en las IES, permite identificar el nivel de calidad académico que se imparte para los estudiantes, pero también se hace evidente que financieramente la carga prestacional de un docente preparado tiene un valor mayor porcentualmente y es por consiguiente, que el docente para que la institución tenga una contratación de tiempo completo permitiendo actuar en otros aspectos adicionales administrativamente para las funciones sustantivas de su labor. Comparando la proporción de contratación en la gráfica aumenta de un 20 a un 30 % en contratación de 2014 a 2016. Los profesores universitarios de universidades públicas cuentan con un régimen prestacional y salarial definido en el Decreto 1279 de 2002 y las universidades privadas tienen su escalafón docente en los estatutos y reglamentos de contratación internos los cuales son vigilados y controlados por el MEN.

<sup>29</sup> Medio tiempo: contratación entre 20 y 24 horas laborales, Tiempo completo: contratación entre 40 y 48 horas laborales, Catedra: contratación por horas.

**Ilustración 10 Contratación docentes por categoría con maestría**



Fuente: Sistema Nacional de Información de la Educación Superior -SNIES

\*No se incluyen especialidades médico quirúrgicas

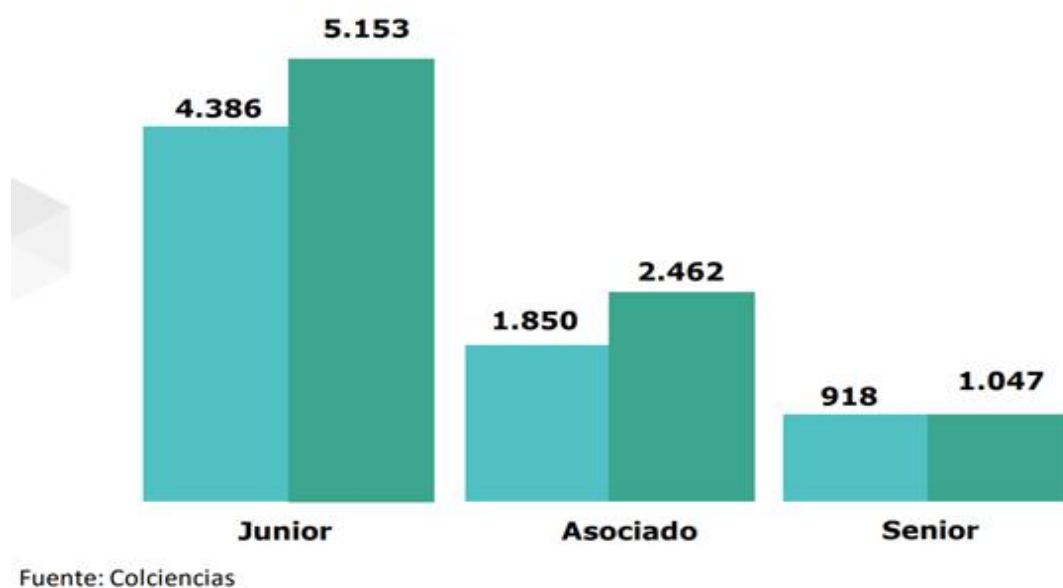
En esta gráfica, es evidente que las IES tienen una contratación con nivel de maestría en correlación al medio tiempo laboral, siendo este mucho mayor en correspondencia al tiempo completo laboral, en lo que se observa en la gráfica.

No obstante, analizando la gráfica anterior y las cifras de contratación de docentes con maestría en tiempo completo es un 40% superior elevado el número, en relación con la contratación de docentes doctores de tiempo completo en los últimos tres años.

Es entonces que la ecuación de gastos presupuestales en el plan financiero de las instituciones y los requisitos de contratación por los órganos de vigilancia deben estar en la misma coherencia de la oferta y demanda, acceso en presentación de su Pool de contratación.

Otro rubro importante en el presupuesto financiero individual de una IES, es la investigación siendo esta la característica número cinco en el CNA<sup>30</sup>, donde se establecen las condiciones investigativas en las cuales se debe contemplar un buen funcionamiento en cuanto al interino financiero de la institución. Es en este campo es donde se permite establecer la condición de análisis de los docentes investigadores y su categorización de clasificación como investigadores ante Colciencias<sup>31</sup>.

### *Ilustración 11 Categorías de investigadores*



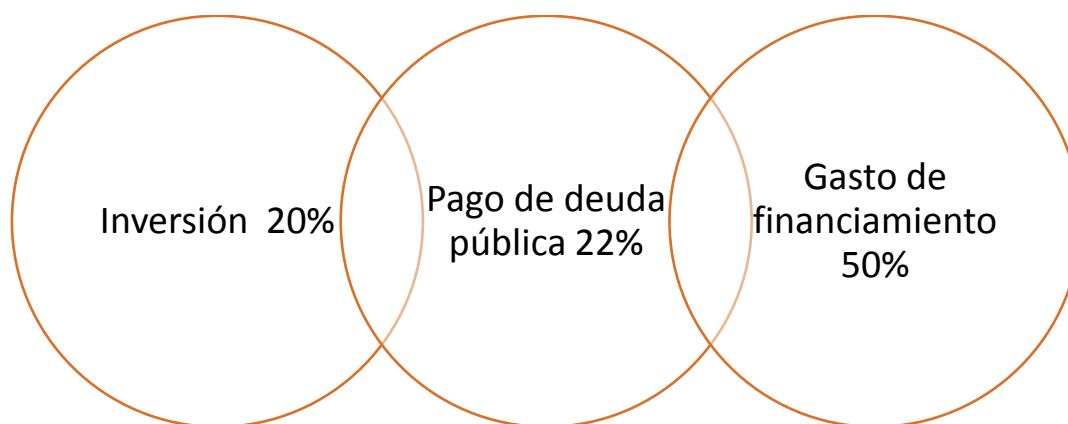
<sup>30</sup> El Consejo Nacional de Acreditación (CNA) es un organismo de naturaleza académica que hace parte del Sistema Nacional de Acreditación (SNA), creado por la Ley 30 del 28 de diciembre 1992 (Artículo 53) y reglamentado por el Decreto 2904 de diciembre 31 de 1994. Depende del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), el cual define su reglamento, funciones e integración.

<sup>31</sup> Colciencias es el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación. Promueve las políticas públicas para fomentar la Ciencia, Tecnología e Innovación (CT+I) en Colombia. Las actividades alrededor del cumplimiento de su misión implican concertar políticas de fomento a la producción de conocimientos, construir capacidades para CT+I, y propiciar la circulación y usos de los mismos para el desarrollo integral del país y el bienestar de los colombianos.

En esta gráfica se observa cómo es relevante el número de investigadores clasificados y reconocidos en las últimas convocatorias<sup>32</sup> establecidas por Colciencias, siendo el número mayor el investigador Junior<sup>33</sup>, frente a los Asociados y Senior, lo cual ocasiona que estos docentes tengan un valor de asignación salarial un poco mayor que los que no poseen estos títulos, por consiguiente en el presupuesto financiero de debe contemplar.

Las IES, deben examinar una información financiera de orden relevante con la calidad de la Educación Superior, esto en proporción a las exigencias de los órganos de control como el MEN. El objetivo trazado es con la escala de mejorar los estándares nacionales para tener una educación de calidad y relevante como país. Frente a esto es importante observar los procedimientos y resultados del plan de desarrollo institucional en relación a los indicadores de exigencia por el MEN, conservando lineamientos estatales, proceso que debe estar vigilado, en control y en construcción constantemente.

### ***Ilustración 12 Distribución del presupuesto nacional***



Fuente: Elaboración propia del autor para la categorización y desarrollo de la investigación. Datos tomados del Presupuesto Nacional 2017.

<sup>32</sup> Convocatorias 693 y 737.

<sup>33</sup> Los investigadores jóvenes en el campo.

En esta imagen se puede observar la prioridad actual del gobierno colombiano otorgando una deuda pública elevada y un rubro significativo para la inversión, información que se puede entrar a profundizar desde una de las condiciones exigidas en la actualidad para las instituciones de educación que es la investigación; en el cual el órgano regulador es Colciencias. El escenario socioeconómico sobre el que se articula la educación es que en los últimos años ha revelado el bajo presupuesto que se ha destinado para esta condición. Por ejemplo en las cifras que reveló el gobierno “el presupuesto asignado para ciencia y tecnología en el país pasaría de \$320 mil millones a \$222 mil millones el próximo año 2018” (Ocampo, 2017).

La apreciación sobre el recorte presupuestal en ciencia y tecnología para el año 2018, según las estimaciones del profesor Gonzalo Andrade, investigador de la Universidad Nacional, señala: “que en los últimos siete años el presupuesto para ciencia y tecnología a través de Colciencias ha sufrido recortes significativos, siempre ha ido disminuyendo históricamente hasta la cifra que llegamos para 2018, que es la cifra más baja entre 2010 y 2018, que con el presupuesto de \$222 mil millones que el Gobierno quiere dar para el próximo año a este sector se financian estudiantes colombianos de doctorado en universidades extranjeras. Además, se financian los proyectos de investigación de estos estudiantes, con el fin de formar los futuros científicos del país, Colombia invierte solamente entre el 0.2% y 0.3% del PIB para la ciencia, siendo una de las menores inversiones de la región”<sup>34</sup>.

La intención de este capítulo fue presentar posturas de los diferentes investigadores sobre los análisis de algunas de las variables que se exteriorizan en las problemáticas de las políticas públicas en la Educación Superior en Colombia, demostrar de alguna manera quienes son los actores que intervienen en los debates de la toma de decisiones. Por otro lado, exponer datos cuantitativos del contexto y la situación financiera de las IES en la última década y rescatar resultados de su comportamiento en la agenda gubernamental y como contribuyen a la calidad, matrícula, permanencia, cobertura, entre otras variables.

---

<sup>34</sup> <http://www.bluradio.com/nacion/investigadores-critican-recorte-en-presupuesto-para-ciencia-y-tecnologia-en-2018-150388>

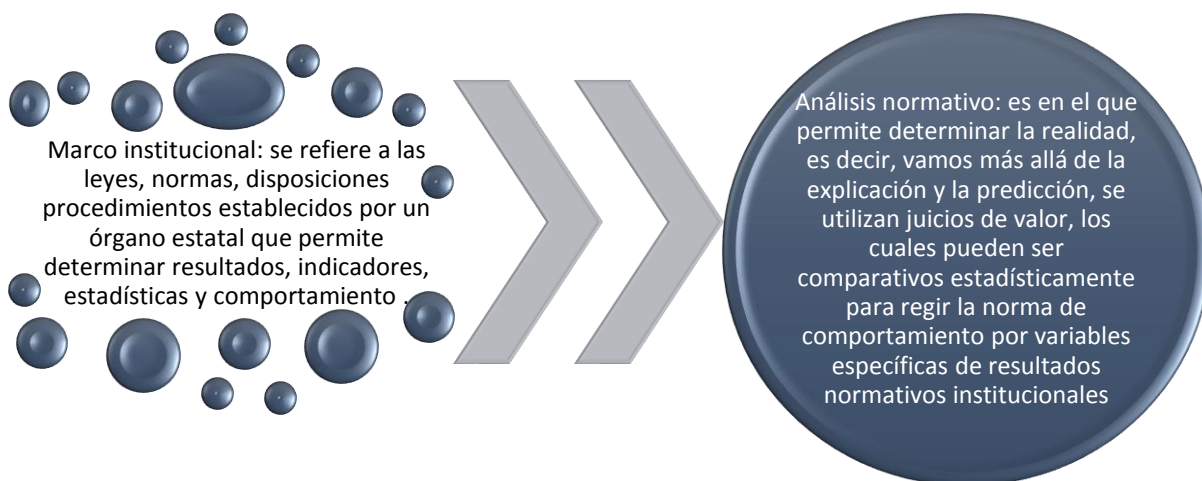
## 4. SITUACIÓN FINANCIERA Y POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR II

Este capítulo busca trazar una posible ruta de la situación financiera de la Educación Superior en Colombia y como se considera se pueda contextualizan las políticas públicas para ser eficientes y eficaces para el país en el perfeccionamiento educativo de la sociedad, presentando referentes normativos, institucionales y administrativos de las IES, tratando de aproximar situaciones cualitativas y cuantitativas de los modelos básicos de control estatal y su resultado en el contexto social.

### 4.1 Marco institucional - análisis normativo

A partir de este apartado, se busca presentar referentes normativos en el funcionamiento de las IES en Colombia, además algunos comportamientos alrededor de la financiación de la Educación Superior en Colombia.

#### *Ilustración 13 Explicación marco institucional - análisis normativo*



Fuente: Elaboración propia del autor para la categorización y desarrollo de la investigación.

Los principales organismos de intervención pública de la Educación Superior bajo el régimen de Ley 30, *grosso modo* son:

- El Ministro, en cabeza del cual están las decisiones de política, las reglamentarias, y las de inspección y vigilancia (por delegación del Presidente, e incluyendo las autorizaciones y sanciones), para lo cual no cuenta con aparato propio en el Ministerio, sino con asesorías de otros organismos citados a continuación.
- El Consejo de Educación Superior (CESU): organismo asesor para reglamentación, general, políticas, y decisiones específicas sobre autorizaciones y sanciones; que a su vez cuenta con apoyo técnico del ICFES, y tiene una composición representativa de los intereses y agentes del sector.
- El CESU cuenta además con la asesoría de una Comisión de Maestrías y Doctorados, que evalúa con pares académicos los programas correspondientes, y de una Comisión de Acreditación, que bajo directrices del CESU y apoyo de pares realiza la tarea que corresponde a su nombre, y hace las recomendaciones al Ministro, quien da el reconocimiento final.
- El ICFES se encarga por su cuenta de labores de fomento e información, pero es además asesor e investigador del Ministro para inspección y vigilancia, y realiza los exámenes de calificación para ingreso a través de su Servicio de Pruebas.
- ICETEX, Banco público de crédito estudiantil y administrador centralizado y exclusivo de becas del sector público.
- COLCIENCIAS no hace parte directa del sistema de educación superior, pero es decisivo por ser financiador de investigaciones y desarrollo tecnológico con base en proyectos, que también ha incursionado en las becas para formar investigadores universitarios, y en apoyo a grupos y centros de investigación y de desarrollo tecnológico en los cuales participan las universidades.

En 1957 se creó la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) y con el Decreto 136 de 1958 se definió la Universidad como “una entidad autónoma, con personería jurídica, esencialmente apolítica”. Se estableció como máximo órgano de dirección la Conciliatoria con nueve miembros, con delegados de los ministros de Educación y Hacienda.

También fueron significativos para la Universidad Colombiana la Revolución Cubana, el Marxismo y el Informe de Rudolph Atcon, a quien en 1961 se le envió a América Latina como emisario de la Alianza para el Progreso con el objeto de contrarrestar la influencia de la citada revolución cubana en los ámbitos universitarios. Asimismo tuvo injerencia en los cambios académicos universitarios el informe de Nelson Rockefeller en 1969.

Con la Ley 65 de 1963 se volvió a definir la Universidad Nacional como “establecimiento público, de carácter docente, autónomo y descentralizado, con personería jurídica, gobierno, patrimonio y rentas propias”. El rector de la Universidad, José Félix Patiño, establece su propuesta de reforma denominada “Universidad para el desarrollo” tratando de convertir a esta institución “en un efectivo instrumento del cambio económico y social de nuestro país”. La reforma logra la articulación académica y administrativa.

Esta norma permitió la integración de las dispersas escuelas, y la creación de nuevas facultades, ordenó la construcción de la Ciudad Universitaria con autonomía administrativa y académica, favoreciendo el nivel científico de la enseñanza, mayor participación de los estudiantes en los procesos pedagógicos y se hicieron esfuerzos por superar la calidad de la educación. Se introdujo las nociones de extensión universitaria y bienestar estudiantil; se creó la carrera docente, estableciendo el sistema de mérito y concurso para proveer los cargos docentes y un esquema de admisiones para los estudiantes. (Jaramillo, U. Op. Cit.,:333 y 334).

Debe considerarse que para esa época, el efecto de la disminución de la población rural, que pasó del 61,3% en 1951 al 40% en 1973. La población total pasó de 11.548.000 en 1951 a 17.485.00 en 1964 y a 22.900.00 en 1973. La Universidad también presentó un crecimiento acelerado, pasando de 14.000 estudiantes en 1958 a 20.000 en 1974. El sector privado creció más que el oficial. Este crecimiento en la cobertura estudiantil fue rápido: en 1945 comprendía el 27%; en 1958 ascendió al 38% y en 1970 alcanzó el 45%. Hay otra diferencia importante en esta etapa y es el número de carreras ofrecidas, que pasó de 32 a 63.

Al mismo tiempo, la crisis social y política generada por la violencia, la agitación y la radicalización de grupos estudiantiles afectó naturalmente a la universidad pública entre los años 1968 y 1972 colocó una de la más importante y significativa lucha del

estudiantado colombiano, tanto de establecimientos públicos como privados. Los objetivos de este movimiento estaban orientados al logro de una reforma que asegurase al país una educación pública, científica, democrática y nacional.

Además, la movilización estudiantil tenía como punto de referencia de lucha contra la privatización y la propuesta de reforma universitaria planteada dentro del PLAN BÁSICO<sup>35</sup>, diseñado por la Asociación Colombiana de Universidades, el Fondo Universitario Nacional y la Misión de la Universidad de California, cuya plataforma estaba en el Informe Atcon. Propuesta de reforma hecha y promovida desde Estados Unidos, como se denunció en la época.

El ministro de educación Luis Carlos Galán en 1971 enfrentó la crisis, planteando una reforma universitaria, que posteriormente no fue convertida en ley, fue negado en el Congreso de la República. Este proyecto de ley tenía aspectos más avanzados que las normas que se aprobaron en 1980 y 1992, garantizaba un mejor ejercicio de la autonomía y la democracia universitarias. Conformación de Consejos Nacional y Regionales Universitarios y los Consejos Superiores de las universidades. Fundación Luis Carlos Galán – Ministerio de Educación Nacional, La crisis de la educación 1970-1972, Bogotá, 1993.

En cuanto a la financiación, correspondía al Consejo Nacional Universitario “elaborar el anteproyecto de presupuesto general para la educación superior en colaboración con los Consejos Regionales, y verificar su ejecución” (Artículo 15).

En el artículo 31: establecía que la Nación proveería a la educación de los recursos necesarios para el logro de las metas de los planes generales de desarrollo, y que las partidas presupuestales serían giradas directamente a las universidades por parte del Ministerio de Educación Nacional. Proyecto de Ley por el cual se dicta el estatuto de la Educación Superior y exposición de motivos, Bogotá, julio de 1971.

Durante las décadas de 1970 y 1980 la política pública universitaria estaba definida en el Informe Atcon. Este informe proponía: planeación educativa, reforma académica estructural, “eliminación de las prerrogativas de la cátedra” (Atcon, 1999:65), reforma administrativa que prescindiera de los estudiantes en el gobierno universitario y autonomía financiera de las instituciones.

---

<sup>35</sup> Leyes y decretos, reorganización del sistema educativo pautas para el contenido de la enseñanza.

El informe debe su nombre a Rudolph P. Atcon, asesor norteamericano, quien propuso una serie de reformas con base en estudios realizados de la realidad de la universidad latinoamericana en los años 60 y de acuerdo a su gestión en los Estados Unidos. (Molina H. Op. cit.:133–134).

Sin embargo, un estudio revelador del proceso de la implementación de las políticas públicas al reducir el gasto a la educación pública y financiar al privado, es el de Augusto Franco Arbeláez. En su documento “Transformación académica de la universidad colombiana”, en Educación y Cultura, No 15, Revista del Centro de Investigaciones Docentes – CEID, julio de 1988:22-28. La reforma de 1980 incorpora directrices definidas en el Plan Básico.

Desde el punto de vista financiero, la reforma que se está proponiendo en los últimos años por parte de algunos interesados políticamente es instaurar algunas iniciativas de promover la política de privatización de la Educación Superior, estas situaciones hacen que el país se polarice según los intereses y existencias de todos los actores, debido a que algunos promueven y solicitan que la educación sea pública y de acceso para todos, entonces permite que los consejos superiores universitarios aumenten progresivamente el costo de las matrículas; promueve la autofinanciación de las universidades públicas permitiéndoles la venta de servicios y la participación en empresas, lo cual divide las intenciones de actuación.

Frente a los organismos de gobierno universitarios, esta reforma pretendió “conseguir un mayor control político e ideológico de los estamentos básicos del aparato educativo: estudiantes, profesores y trabajadores, mediante una rígida estructura de poder y la reafirmación de un orden autoritario” (Timaná, V. Op. cit.:49,50).

Hay que mencionar además, que en materia de participación democrática de la comunidad educativa en la dirección de la Universidad Nacional, el Decreto-Ley 80 de 1980 registra un retroceso con relación a la Ley 65 de 1963, orgánica de la universidad, al reducir a un representante estudiantil, de los dos que integraban el consejo superior universitario. De los ocho miembros de este organismo, cinco eran nombrados en forma directa por el gobierno nacional, incluido el rector, siendo quórum sólo cuatro miembros. Cosa semejante implantó para las demás universidades oficiales. Mientras tanto a las

universidades privadas se les dejó en entera libertad para que definieran la estructura administrativa y la composición de sus órganos de gobierno y dirección académica.

El Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación, conocido por las siglas ICFES<sup>36</sup> (de “Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior”) se le asignaron amplias facultades para entretener en la dirección académica de las universidades: otorgamiento de licencias, formulación y evaluación de planes y programas, autorización de costo de matrículas y cupos. En el momento del ejercicio de dichas facultades, cooptaron este tipo de Instituciones, frente a prebendas e intereses privados.

Se estableció la obligatoriedad de los Exámenes de Estado para el ingreso a la Educación Superior, para lo cual se creó el Servicio Nacional de Pruebas como dependencia del ICFES. También se creó el Sistema de Información de la Educación Superior (SIDES), cuyo desarrollo le correspondió al ICFES.

La reforma estableció cuatro modalidades educativas: formación intermedia profesional, formación tecnológica, formación universitaria y formación avanzada o de postgrado. La educación tecnológica y la educación de postgrado se venían desarrollando en el país al margen de cualquier normatividad y regulación. El Decreto-Ley 80 de 1980 en términos relativamente formales da justificación legal a estos niveles educativos. Consecuentemente estas medidas introducidas por vía legal influyeron en la dinámica de las instituciones, especialmente las de carácter público, introduciendo una serie de restricciones en los procesos académicos y dificultaron el ejercicio de la democracia y la autonomía.

En el panorama de la Educación Superior se analiza la calidad frente a los estándares internacionales los cuales establece los mecanismos el Ministerio de Educación Nacional; es entonces donde se evidencia que la oferta educativa de estudios de pregrado, maestrías y doctorados están en relación a las instituciones públicas y privadas desempeñándose en una autonomía institucional de oferta a la sociedad. A la universidad pública, por su parte, le ha correspondido soportar un crónico déficit presupuestal, que se ha pretendido resolver mediante procesos de autofinanciación, racionalización del gasto y

---

<sup>36</sup> El Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación, conocido por las siglas ICFES (de "Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior"), es una entidad adscrita al Ministerio de Educación Nacional la cual está encargada de promover y evaluar la educación colombiana en todos sus niveles a través de las pruebas de Estado Saber aplicadas a los grados 3°, 5°, 7°, 9° y 11° en el caso de la educación básica y media, y las pruebas Saber TyT (técnicos y tecnólogos) y Saber Pro (profesionales) en el caso de la educación superior.

modernización de sus mecanismos de gestión, vía la adopción de esquemas de gerencia privada. Una evidente mercantilización de la Educación Superior y el predominio de un modelo profesionalizante, sin ningún tipo de proyección investigativa, que responde a requerimientos inmediatos. “Para la Educación Superior Pública, por su parte, los recursos esperados del 40 por ciento de medio punto de IVA social se han traducido en una débil adición presupuestal para 2017, que no da cuenta de lo captado en el rubro aludido y que no resuelve en absoluto la difícil situación financiera por la que atraviesan las universidades estatales que, por otro lado, pierden drásticamente sus ingresos por impuesto a la renta y complementarios (antes CREE)” (Atehortúa, 2017).

Cabe mencionar, que para 1973, de un total de 46.388 estudiantes matriculados en primer semestre, 25.481 lo hicieron en instituciones privadas, según (ICFES, *la educación superior en Colombia 1966-1977*) superando por primera vez el número de matriculados en instituciones estatales. Para 1980, de un total de 303.056 estudiantes, el 75% estaba matriculado en instituciones privadas. El análisis como soporte de la presente información se puede rescatar como lo menciona Guevara: “con el retorno de los conservadores al gobierno nacional, la tendencia se agudizaría al punto de tornarse contraria, con un predominio institucional privado y una fuerte competencia en la matrícula de educación con períodos de alternancia público-privado” (Guevara, 2014:11) y complementado “Entre 1980 y 2014 dicho predominio en la oferta osciló entre 68% y 72%. Por su parte, la participación de la matrícula privada fue mayoritaria a partir 1974 (51%) y entre 1970 y 2014 osciló entre 45% y 68%”. (Téllez y Guevara, 2016:48).

Según para el (DANE, *Colombia estadística*, septiembre de 1981). Entre 1970 y 1980 se abrieron 14 universidades estatales y 33 privadas. En 1980 había 145 instituciones de educación superior privadas y 56 oficiales, lo que representaba un 72% de las primeras sobre las segundas.

La reforma de la Educación Superior de 1980 para Lucio y Serrano (1992) manifiesta que esta legislación resultó mucho más estricta para las universidades oficiales que para las privadas, en tanto que el Estado tenía a su cargo las funciones de financiamiento, control y administración de aquéllas por conducto de los rectores. En el caso de las universidades privadas, el papel del Estado se reducía al de vigilancia y control y algunas veces al de orientación.

Para Myriam Henao (2011), al respecto comenta que en los años cincuenta, existían discrepancias entre la sociedad política y la civil, en este momento se formulaba la mayoría de estatutos y reglamentos de las instituciones de Educación Superior, y la particularidad preponderante estaba dada por la expedición de normas dada la ausencia de políticas públicas reguladoras que cumplieran el papel orientador de la educación superior como expresión de interés general.

Previamente a la reforma educativa, otra política de tipo gubernamental, afectó de manera negativa a la universidad estatal con la reforma constitucional de Carlos Lleras Restrepo en 1968. Reforma que se expresa en el Decreto 3157, y que parece tiene un antecedente personal en el año 64, cuando siendo candidato presidencial Carlos Lleras, “los estudiantes de la Universidad Nacional de Bogotá lo retienen por algunas horas en protesta por el supuesto apoyo institucional de la universidad hacia su candidatura” (Jiménez, 2013:24). Este hecho marca un recuerdo ingrato que unido a la agitación estudiantil de finales de la década hace que Lleras en su reforma establezca un control directo sobre la Universidad por medio del libre nombramiento y remoción de las directivas del sector educativo. Para este fin estableció que: son agentes directos del presidente de la República, de su libre nombramiento y remoción los ministros, los jefes de departamento administrativos y los gerentes de los establecimientos públicos nacionales. Las Universidades estatales nacionales, consideradas por ley como establecimientos públicos, quedaron así como meros apéndices del ejecutivo, perdiendo todo tipo de autonomía lograda hasta el momento.

Luego, identifica un accionar de heteronomía política, instaurado mediante el Decreto-Ley 080 de 1980, donde concentra las discusiones posteriores al Frente Nacional, donde el debilitamiento de la hegemonía bipartidista accedía a una expresión de beneficios propios de la sociedad civil en el espacio de lo público. Se establecía la unificación de los programas para que hubiese acuerdos entre las Instituciones Educativas, definiendo los lineamientos a las autoridades encargadas de la orientación y vigilancia de las entidades de educación superior.

El Decreto tenía como objetivo terminar con el aislamiento y desorganización de las instituciones para integrarlas en un sistema donde se reconocieran; aunque algunas de ellas

hubieran considerado favorable este sistema sin someterse a regulaciones contrarias a su propia normatividad interna, por ello este momento es nombrado heteronomía.

Ante la perspectiva del Decreto-Ley 80 para reformar la Educación Superior, el Gobierno Nacional integró Comités operativos de la más alta calidad, experiencia y dominio en tanto del ICFES como de la Universidad Nacional. El propósito fue elaborar un modelo colombiano para la Educación Superior y diseñar un nuevo régimen orgánico para la Universidad Nacional. El resultado final fue el documento titulado “Hacia un sistema de educación post-secundario para Colombia” documento que llevó a cabo un extenso debate nacional en el cual tuvieron la oportunidad de participar, expresar sus opiniones y ser oídas, por quienes tenían la tarea de organizar la Educación Superior como un Servicio Público, concluir la nueva legislación y en lo posible definir el reto de la autonomía universitaria como resultado de una importante coyuntura política modificando la estructura del Estado, su práctica y los ritmos de la sociedad civil, por cuanto es ella la gran protagonista de este proceso jurídico.

En este sentido, el Estado con el Decreto-Ley 080 de 1980, da un paso importante por reglamentar el sistema de Educación Superior y definir sus componentes. De igual manera, legitimar la existencia de una serie de institutos que desde tiempo atrás venían funcionando sin declararlos como parte de la educación post-secundaria o de la educación media vocacional. Sin duda, fue una legislación modernizante, que no controló el crecimiento y la calidad de las instituciones de Educación Superior para esta década; en este mismo sentido, sus objetivos modernizantes que promulgaban una universidad con carácter investigativo y con extensión a la nación, para estas decisiones no se pueden precisar como fue el comportamiento de la diferenciación entre las modalidades de formación técnica, técnicas profesionales y tecnológicas, así mismo, las distintas modalidades de Educación Superior.

Por su parte, los fines educativos del Decreto-Ley 080, centraron la formación en valores de la cultura nacional y la equidad social e incorpora principios para la formación en la autonomía como fundamento del espíritu científico. La investigación para promover el desarrollo de las ciencias y orientar a generar conocimientos y la formación de investigadores, sin embargo, para Henao. (1992:12) “la principal falencia de esta ley fue que el carácter científico quedó relegado para la última etapa de formación profesional”.

Menciona lo siguiente: “La Ley 30 considera que la formación de investigadores es una actividad que sólo se realiza en el doctorado y no planteada como un elemento constitutivo integral de los procesos de formación del individuo, es seguir dentro de los parámetros heredados que privilegian el conocimiento transmitido sobre el conocimiento producido. Al privilegiar la Ley 30 lo profesionalizaste sobre lo académico, invierte el sendero emprendido desde la década anterior, y resucita las concepciones que prevalecen en la década de los años sesenta, en las que los fines de la educación superior mantienen la tradición profesionalizaste heredada de la Universidad napoleónica” (Ibíd 1992:191).

Es así como el Decreto-Ley 080 contempla la investigación como condición para que una universidad sea reconocida como tal. Sin embargo, la legislación no es clara en presenta o aclara un presupuesto para investigación en el sector de la educación pública y hacia finales de 1990 se crea la “Misión de Ciencia y Tecnología” con la ley 29, “La Ley de Ciencia y Tecnología”, liderada por El Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología Francisco José de Caldas, COLCIENCIAS.

Ahora, según Osorio y Ossa de la Universidad de Antioquia (2001), la única gran reforma de expansión de la oferta educativa por parte del Estado fue la propuesta del gobierno del presidente Belisario Betancur (1982-1986), en un país donde no sólo el sistema de Educación Superior es ofrecido por el sector privado, la oferta es mucho más acelerada que la del sector oficial. El proyecto consistió en la creación y organización del Sistema de Educación Superior a Distancia con el cual se pretendía educar a casi 200.000 alumnos en un cuatrienio. Mirado desde la intención de ampliación de cobertura y democratización del acceso a la Educación Superior, el proyecto no puede evaluarse más que con signos negativos. La cobertura apenas alcanzó a poco más de 50.000 nuevos estudiantes (Henaó 1992:17), la mayoría de ellos maestros de primaria y secundaria, en ejercicio, que aprovecharon esta modalidad fácil y barata de acceso a grados académicos para ascender en el Escalafón Nacional Docente. El gobierno siguiente del presidente Virgilio Barco (1986-1990) evaluó y gradualmente fue acabando con este tipo de proyectos.

Sin embargo, las universidades privadas, ofrecían mayor cantidad de programas nocturnos que las universidades públicas, cabe mencionar que el sector oficial auspició grandes centros educativos universitarios, en tanto que el sector privado se concentraba

especialmente en las capitales principales, presentando gran diversidad: desde centros universitarios con alta docencia e investigación hasta las universidades de garaje, de baja calidad. El sistema de Educación Superior fomentó una masificación de títulos o diplomas sin mayores exigencias, en desmedro de la calidad académica.

Sin duda, el legado que la reforma del 80 deja a la Educación Superior se expresa en una nueva cultura de la ciencia y la investigación. La universidad comienza a alinearse hacia la planeación estratégica, la racionalización de su acción y a la acumulación de capacidades para asumir el reto de la autonomía que le concede la nueva Constitución Política. Se contempla la autofinanciación y las universidades privadas siguen en crecimiento acelerado. Al lado de esta coyuntura se inscriben los movimientos sociales y ciudadanos que reclaman al Estado mayor eficacia en la prestación de servicios y que corresponde con la predisposición de los gobiernos al aceptar términos de participación en la búsqueda del establecimiento de políticas modernas.

Para Guevara (2014), “los argumentos conducentes a la expedición del Decreto 80 de 1980 y, posteriormente, la ley que sería numerada como 30 de 1992, tendrían como justificación “poner en orden” el “caos” institucional observado, ya que el incremento institucional de la Educación Superior aparejaría problemas de cobertura, calidad y eficiencia”.

Con la expedición de la Constitución Política de 1991 se consagra la libertad de enseñanza y se reconoce la educación como un derecho y un servicio público que puede ser prestado por el Estado o por los particulares. Así mismo, para asegurar la calidad del sistema educativo, se asignó al Estado la función de inspección y vigilancia. La Constitución también garantizó la autonomía universitaria y estableció que las universidades podrían expedir sus propios estatutos. Con base en los lineamientos de la Constitución se aprobó la Ley 30 de 1992, que constituye entre otros aspectos la base normativa del sistema de Educación Superior colombiano. Esta norma definió los principios y objetivos, clasificó los programas académicos y las instituciones públicas y privadas.

La Ley 30 también definió el estatuto del personal docente y las normas sobre la administración del presupuesto y del personal de las instituciones oficiales, garantizó el ejercicio de la autonomía y el gobierno universitario, permitiendo a las instituciones el

nombramiento de sus directivas y la creación de sus propios programas académicos. De otro lado, la Ley fijó las condiciones que orientan el funcionamiento de las instituciones privadas. Con esta Ley, se establecieron como órganos rectores al Ministerio de Educación Nacional (MEN) y al Consejo Nacional de Educación Superior (CESU). Dentro del CESU se incluyó la organización del Sistema Nacional de Acreditación, como una estrategia para el mejoramiento de la calidad de la educación superior y del Sistema Nacional de Información. En cuanto a la financiación de las universidades estatales, la Ley estableció aportes crecientes del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales tomando como base los recursos girados en 1993. Cabe destacar, que con la Ley 30 se ampliaron las opciones del crédito estudiantil para matrícula y sostenimiento y la asignación de becas para programas prioritarios del Estado.

Ahora, el campo de la educación vista como un proceso de formación personal con tendencia al desarrollo del capital social, trasciende en un mundo culturalmente circunstancial con niveles de razón y reflexión. Es por ello, que las tendencias en un marco globalizado, requieren que las políticas públicas de Educación Superior estén enfocadas en la formulación e implementación de los planes de desarrollo y agendas gubernamentales.

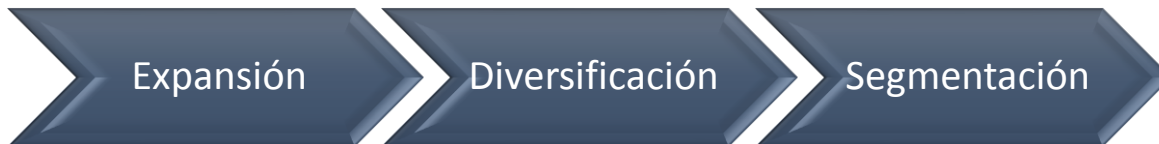
La importancia de la Educación Superior para el crecimiento económico de un país está directamente comprometido con la inversión en educación, en un contexto en el que la competitividad internacional, la movilidad social, la deliberación pública y la preservación de las identidades nacionales dependen del conocimiento, la calidad, la información y la innovación.

En el caso colombiano, la educación se ha enmarcado desde varias perspectivas (partidos políticos) en relación directa con las políticas públicas. No obstante, para comprender esta realidad se hace necesario tener presente las diferentes reformas educativas en los planes de gobierno de cada etapa, porque en menor o mayor medida sus objetivos modificaron y refiriéndose de esta manera reorientaron la situación de la educación en Colombia.

Por su parte, la concepción del financiamiento de la Educación Superior es un aspecto y un rubro que ha venido siendo debatido por parte de los entes gubernamentales, al interior de los partidos políticos, a nivel de los medios de comunicación y la opinión pública, por las familias, entre expertos y, ahora también, en las calles, donde es objeto de

manifestaciones y protestas. Para Colombia, instaurar las políticas gubernamentales se dan a partir de tres ejes estratégicos, considerados por el investigador:

***Ilustración 14 Ejes estratégicos***



Fuente: Fuente: Elaboración propia de la autora para la categorización y desarrollo de la investigación.

Las cuales constituyen una propuesta presupuestal estatal en aspectos rigurosos:

***Ilustración 15 propuesta para contemplar presupuestalmente***



Fuente: Fuente: Elaboración propia de la autora para la categorización y desarrollo de la investigación.

Otorgando a representantes, intereses, sectores en los cuales se deben desarrollar y aplicar, para que la sociedad perciba, disfrute y usufructúe los recursos del país, uno de ellos es la educación nacional, el cual gira alrededor de estos ítems los cuales forman grandes lineamientos en los planes gubernamentales y de desarrollo al interior de las políticas.

Al establecer las reglas para los actores institucionales dentro de las políticas establecidas en el país, se podría tener muy en cuenta los principales problemas sociales, económicos y educativos, al igual que las tendencias que se enmarcan en los procesos de la

denominación pública y privada al interior de los intereses en los cuales intervienen y toman decisiones.

Es así como, las políticas públicas se convierten en instrumentos de conveniencia adaptándose a las razones de los factores polarizados para determinar cómo efectivamente distribuyen y canalizan los recursos económicos. Simultáneamente se puede mencionar el papel importante que juega el gobierno de turno, al crear diferentes estrategias que buscan una mejor distribución de los recursos financieros, sin tener en cuenta los intereses de la autonomía institucional y las necesidades educativas de la sociedad.

De igual forma, las instituciones buscan establecer metas de proyección y presupuesto en la prestación del servicio educativo de la Educación Superior, los cuales permiten el cumplimiento eficaz de los recursos para ser más eficiente, sin embargo, no todas las instituciones consiguen la maximización del mismo, debido a que el proceso de optimizar financieramente el recurso económico se presenta en cuanto al conocimiento de la legalidad, igualdad y redistribución de los recursos para hacerlos más rentables dentro del proceso del interés estratégico que se trace en la planeación y bienestar institucional.

Por lo anterior, los estándares que presenta el Ministerio de Educación para las instituciones de Educación Superior, mantienen un papel relevante debido a que estos enmarcan de manera primordial el desarrollo de la institución en factores como: la cobertura, calidad, infraestructura, investigación, entre otros, presentando así los niveles de generación de ingresos tanto en las instituciones públicas como en las privadas. Cabe señalar que la descentralización de las entidades territoriales y regalías, podrían permitir, canalizar y ser más eficientes en la Educación Superior, frente a la cantidad de los recursos y responsabilidades que de estos se emanan para brindar y presentar efectivamente los mismos.

Como normatividad, las anteriores observaciones se relacionan con: la Constitución Política de Colombia al establecer en el Artículo 27. El Estado garantiza las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra, en el Artículo 67. Que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, toda vez que con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura. También señala que la educación formará al colombiano en el respeto

a los derechos humanos, la paz, la democracia, y en la práctica del trabajo y la recreación para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

De igual manera dentro del marco constitucional, le corresponde al Estado la tarea de regular y ejercer la inspección y vigilancia de la educación, con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. Es así que hay reformas constitucionales en materia de la Educación Superior, como: Artículo 69. “Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado. El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”.

A su vez, en el Artículo 84 que “El gasto público en la educación hace parte del gasto público social de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 350 y 366 de la Constitución Política de Colombia”. También, la financiación de la Universidad pública en Colombia se rige mediante la Ley 30 de 1992. Esta Ley en su Artículo 86 estableció que: “Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del Presupuesto Nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales y por los recursos y rentas propias de cada institución. Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993”.

En este sentido, los aportes de la Nación para las universidades públicas, dependen del presupuesto asignado en el año 1993 y actualizado anualmente de acuerdo al crecimiento de la inflación.

**Ilustración 16 Comportamiento histórico de la inflación en Colombia**



**Fuente:** Meta de inflación, Junta Directiva Banco de la República. Inflación total al consumidor, DANE. Nota: Atendiendo lo previsto en el parágrafo del artículo 2o. de la Ley 31 de 1992, la Junta Directiva del Banco de la República ha fijado la meta de inflación para cada año a partir de 1993. En el comunicado de prensa del 27 de noviembre de 2015, la Junta Directiva del Banco de la República, de conformidad con la Ley 31 de 1992, reitera que la meta de inflación es el 3% <http://www.banrep.gov.co/es/comunicado-27-11-2015-2>. Inflación total al consumidor se refiere a la variación doce meses del IPC total Nacional Ponderado, producido por el DANE. Banco de la República - Gerencia Técnica - información extraída de la bodega de datos –Serankua

De igual manera, el Artículo 87 de la Ley 30 estableció que, adicionalmente a los recursos del Artículo 86: “A partir del sexto año de la vigencia de la presente Ley, el Gobierno Nacional incrementará sus aportes para las universidades estatales u oficiales en un porcentaje no inferior al 30% del incremento del Producto Interno Bruto. Este incremento se efectuará de conformidad con los objetivos previstos para el Sistema de Universidades Estatales u oficiales y en razón al mejoramiento de las instituciones que lo integran”.

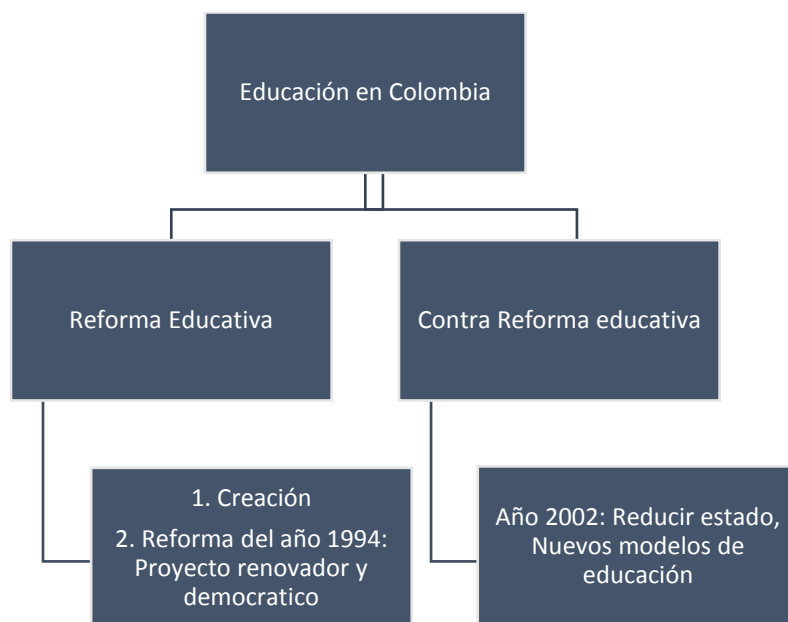
Según El Ministerio de Educación Nacional MEN, cada año se reúne con el Sistema de Universidades Estatales (SUE), con el fin de construir la propuesta de distribución basada en indicadores, que permita evaluar el desempeño de las universidades públicas de manera que puedan rendir cuentas a la Nación, en el marco de la política estatal de

eficiencia y transparencia y realizar así la distribución de recursos del Artículo 87, atendiendo a criterios de eficiencia y desempeño de las instituciones.

#### 4.2 Bosquejo de las finanzas y la operatividad de créditos: la reforma y la contrarreforma

Pensar en educación en la actualidad y realidad colombiana, es situar dos periodos fundamentales, desde la transformación de la definición propia al sentido que se da a esta misma, que son los procesos constituidos en la reforma y la contrarreforma. Como se podría plasmar en el siguiente esquema:

*Ilustración 17 Esquema Educación en Colombia Reforma – Contrarreforma*



Fuente: Elaboración propia de la autora para la categorización y desarrollo de la investigación.

Por lo cual, el esquema evidencia unos antecedentes, en la configuración histórica de los periodos y procesos en cuanto a la reforma educativa, enunciándolos de la siguiente manera: Cambio constitucional (1994), Plataforma de modernización, Sistema político

colombiano, Transformación del sistema educativo, Apertura económica: entidades financieras, ajuste estructural, Consejo de Washington.

Con las ideas anteriores, es entonces, una mirada para ahondar en la indagación sobre la legitimación de las acciones de los logros de la reforma educativa, existiendo un campo de tensión entre las categorías centrales y su análisis, presentando la presunción general del desarrollo conceptual de la educación desde el discurso público y el oculto, donde el poder y la dominación son relevantes desde las fuerzas que lo contraponen, para generar una cultura y mecanismos significantes, relevantes a la aceptación del proceso.

Pero también se da, la presunción sustantiva, la cual hace énfasis en la realidad social y su acción en el entorno, preguntándose ¿para que la educación?, ¿Cuál es su función?, y ¿Qué se podría dar de ella?, esto con el beneficio de uso y función para el país desde el ámbito gubernamental interno para presentarlo al externo (pueblo), de manera semántica, y sintáctica en términos de producción y reproducción.

Según El MEN, cada año se reúne con el Sistema de Universidades Estatales (SUE), “con el fin de construir la propuesta de distribución basada en indicadores, que permita evaluar el desempeño de las universidades públicas de manera que puedan rendir cuentas a la Nación”, en el marco de la política estatal de eficiencia y transparencia y realizar así la distribución de recursos del artículo 87, atendiendo a criterios de eficiencia y desempeño de las instituciones.

La Educación Superior en Colombia, según datos a diciembre de 2015 (SACES) cuenta con 287 instituciones y con 2.293.550 de estudiantes, tanto en los sectores estatal y privado, aspectos importantes desde el punto de vista financiero. Aunque las instituciones estatales, se financian mayormente con recursos provenientes del presupuesto nacional (ver anexos); y están facultadas para cobrar derechos de matrícula a los alumnos (diferenciales según los ingresos de sus familias, con documentos probatorios). Éstos hasta hace poco eran prácticamente insignificantes, ya que la participación en el presupuesto individual no representaba gran valor, y sólo recientemente se han incrementado de manera significativa, sin representar un valor superior al diez por ciento del valor total del presupuesto.

Haciendo referencia a lo antes mencionado, se presenta la siguiente tabla, la cual preside un panorama de cobertura institucional en Educación Superior:

**Tabla 11 Cobertura - principales instituciones de Educación Superior – 2015**

CARÁCTER	OFICIAL	NO OFICIAL	RÉGIMEN ESPECIAL	TOTAL
Universidad	31	50	1	82
Institución universitaria/ Escuela tecnológica	16	92	12	120
Institución tecnológica	6	39	6	51
Institución técnica profesional	9	25		34
<b>Total general</b>	<b>62</b>	<b>206</b>	<b>19</b>	<b>287</b>

Fuente: SACES, Fecha de corte Diciembre de 2015.

No obstante, el nivel de matrícula, según el nivel de formación, se puede analizar que el nivel universitario ha crecido paulatinamente desde el año 2007 al 2015, al igual que se observa el incremento de la educación post gradual, con aumentos significativos. El nivel de cobertura se ha podido dar en un 50% de crecimiento paulatinamente, con una tendencia a la escuela tecnológica de mayor interés, como se observa en la tabla.

**Tabla 12 Matrícula IES según nivel de formación**

Nivel de Formación	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Técnica profesional	207.188	224.026	150.641	92.941	82.358	78.555	83.016	96.466	93.970
Tecnológica	188.249	239.954	347.741	449.686	504.113	515.129	587.914	614.825	623.551
Universitaria	910.228	963.167	1.015.608	1.045.133	1.159.512	1.218.816	1.296.123	1.369.149	1.431.983
Especialización	41.020	46.216	57.734	60.116	80.429	81.279	82.550	87.784	86.280
Maestría	14.393	16.624	19.681	23.819	30.360	32.745	39.488	48.000	52.608
Doctorado	1.431	1.544	1.806	2.326	2.920	3.063	3.800	4.428	5.158

<b>Total</b>	1.362.509	1.491.531	1.593.211	1.674.021	1.859.692	1.929.587	2.092.891	2.220.652	2.29550
--------------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	---------

Fuente: MEN-SNIES Corte a Mayo de 2016, \* Cifras SENA ajustadas a Diciembre de 2015

Y aun así, es de vital importancia, resaltar que la educación pública se mantiene por encima en matrícula, evidenciando como alerta que va en aumento porcentual más que gradual la matrícula privada en aumento de 45% y 55%, según corresponde en la tabla, donde se puede analizar de una mejor manera en la siguiente tabla:

**Tabla 13 Matrícula total por sector**

<b>Sector</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011*</b>
<b>Publica</b>	739.834	826.532	872.352	927.295	995.826
<b>Privada</b>	622.675	664.999	720.859	746.726	863.866
<b>Total</b>	1.362.509	1.491.531	1.593.211	1.674.021	1.859.692
<b>Participación</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011*</b>
<b>Matrícula Publica</b>	54.3%	55.4%	54.8%	55.4%	53.5%
<b>Matrícula Privada</b>	45.7%	44.6%	45.2%	44.6%	46.5%
<b>Sector</b>	<b>2012*</b>	<b>2013*</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>Publica</b>	1.017.138	1.089.911	1.142.084	1.167.888	1.167.888
<b>Privada</b>	912.449	1.002.980	1.078.568	1.125.662	1.125.662
<b>Total</b>	1.929.587	2.092.891	2.220.652	2.293.550	2.293.550
<b>Participación</b>	<b>2012*</b>	<b>2013*</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>Matrícula Publica</b>	52.7%	52.1%	51.4%	50.9%	51.4%
<b>Matrícula Privada</b>	47.3%	47.9%	48.6%	49.1%	48.6%

Fuente: MEN-SNIES Corte a Mayo de 2017, \* Cifras SENA ajustadas a Diciembre de 2015

El incremento porcentual de matrícula por sector, entre lo público y privado, es muy similar para cada uno de los años, entre el rango de los años 2007 al 2016, ahora bien, el valor de incremento anual, no es muy relevante de un año a otro, considerándose, frente al nivel de población el número de matrícula total es bajo.

**Tabla 14 Tasa de crecimiento matrícula por sector**

Sector	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Publica</b>	11.7%	5.5%	6.3%	7.4%	2.1%	7.2%	4.8%	2.3%
<b>Privada</b>	6.8%	8.4%	3.6%	15.7%	5.6%	9.9%	7.5%	4.4%

Fuente: MEN-SNIES Corte a Mayo de 2016, \* Cifras SENA ajustadas a Diciembre de 2015

En la Tabla de Tasa de Absorción Inmediata, se observa que los estudiantes graduados en la educación media en el 2013, para el año 2014 sólo el 34,6% se matricularon a un programa de Educación Superior.

**Tabla 15 Tasa de absorción inmediata**

<b>TASA DE ABSORCIÓN INMEDIATA</b>	
<b>Año</b>	<b>2014</b>
<b>ESTUDIANTES MATRICULADOS GRADO 11 (x-1)</b>	<b>503.862</b>
<b>ESTUDIANTES MATRICULADOS EN SNIES (x)</b>	<b>174.576</b>
<b>TA SA DE ABSORCIÓN INMEDIATA</b>	<b>34,6%</b>

Fuente: MEN - SIMAT - SNIES

La tasa de absorción inmediata se calcula tomando los estudiantes matriculados en grado 11 y registrados en SIMAT y que aparecen registrados en SNIES

**Tabla 16 Tasa de cobertura en América Latina 2009 - 2013**

<b>PAÍS</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<i>Promedio América Latina y el Caribe</i>	37%	41%	42%	44%	46%
<i>Argentina</i>	71%	75%	n.d.	74%	76%
<i>Brasil</i>	36%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<i>Chile</i>	59%	66%	71%	71%	74%
<b>Colombia</b>	<b>40,4%</b>	<b>41,7%</b>	<b>45,2%</b>	<b>42,4%</b>	<b>45,5%</b>
<i>Cuba</i>	115%	95%	80%	90%	95%
<i>El Salvador</i>	23%	23%	25%	24%	25%
<i>México</i>	27%	28%	29%	28%	29%
<i>Panamá</i>	45%	46%	n.d.	44%	44%
<i>Paraguay</i>	37%	35%	n.d.	28%	29%
<i>Puerto Rico</i>	81%	86%	86%	91%	95%
<i>Uruguay</i>	63%	63%	n.d.	70%	73%
<i>Venezuela</i>	78%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: UNESCO

Al analizar las diferentes tablas con relación al indicador de cobertura, demuestra que en Colombia la tasa de crecimiento para los años 2014 y 2015, aunque es progresiva más del 60% de los estudiantes que finalizan el grado once no se matriculan a un programa de Educación Superior, situación que agudiza aún más el ingreso y financiamiento de recursos para las instituciones del sector público.

Según el MEN – SINIES – DANE Corte a Mayo de 2016, de acuerdo a la Tasa Bruta de Cobertura (Censo 2005) La matrícula en Educación superior en pregrado pasó de 1.305.665 en 2007 a 2.149.504 matriculados en 2015, lo que permitió aumentar la tasa de

cobertura del 30,0% a 49,4% en el mismo periodo y representa un crecimiento promedio anual del 6,5%.

Sin embargo, al analizar las estimaciones y proyecciones de población para el grupo de 17 a 21 años de edad (edades teóricas para el cálculo de las tasas de cobertura en Educación Superior), se observa una disminución absoluta a partir del año 2015 y de manera relativa, es decir como porcentaje de la población total a partir del año 2010, lo que significa que los restantes grupos poblacionales vienen creciendo con mayor celeridad. (Boletín de Educación Superior, 2016).

**Ilustración 18 Población de 17 a 21 años proyectada para Colombia periodo 2006 - 2020**

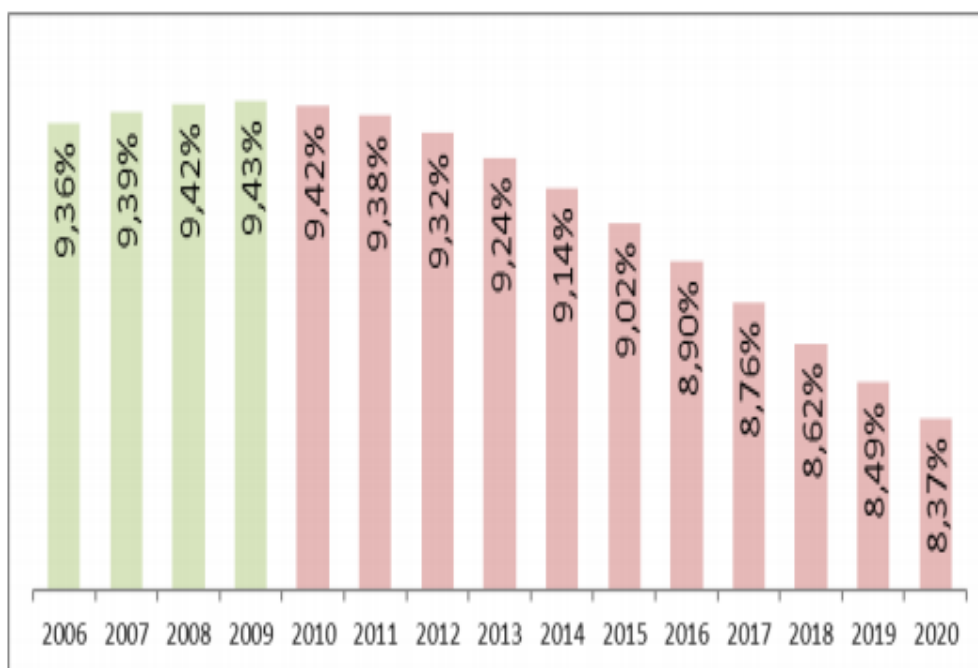


**Fuente de Datos:** Estimaciones y Proyecciones de Población 1985 - 2020 DANE.  
**Elaboración y cálculos:** MEN – SNIES

Por otro lado, esta variación de proyecciones no es homogénea en la totalidad del territorio nacional. Para el año 2015, 26 departamentos ya poseían tasas de cobertura en Educación Superior superiores al 20%, de conformidad con las metas propuestas en el actual Plan Nacional de Desarrollo, para el año 2018 se proyecta una tasa de cobertura en educación superior del 57%. Para ello se debe fortalecer el acceso y permanencia de los

estudiantes en el sistema educativo. Se determinan porcentajes crecimiento anuales de la matrícula en pregrado del 2.6%, con lo que se logrará una matrícula en este nivel de formación cercana a los 2.450.000 estudiantes y la reducción de la tasa de deserción por periodo para el nivel universitario del 9.28% en 2015 a 8% en 2018 y la del nivel técnico profesional y tecnológico del 18.3% a 15% en el mismo periodo.

**Ilustración 19** Porcentaje de participación de la población de 17 a 21 años dentro del total. Colombia 2006 - 2020



**Fuente de Datos :** Estimaciones y Proyecciones de Población 1985 - 2020 DANE.

**Elaboración y cálculos:** MEN – SNIES

Ahora bien, como mecanismos indirectos de financiamiento están los préstamos subsidiados otorgados por la agencia estatal ICETEX que, por estar más destinados al pago de la matrícula que a la manutención de los alumnos, constituyen en la práctica una transferencia de recursos estatales al sector privado. COLCIENCIAS financia proyectos de investigación en ciencia y tecnología, en este aspecto se han introducido mecanismos del tipo fondos competitivos para iniciativas de calidad, convenios de desempeño, financiamiento basado en fórmulas y financiamiento por proyectos para transferir recursos

adicionales, con el fin de impulsar objetivos de política pública, innovaciones pedagógicas y actividades de investigación más desarrollo que, aunque teóricamente están abiertos a todas las instituciones, en la práctica tienden a concentrarse en unas pocas universidades.

Analizando, para las universidades estatales SUE, las anteriores formas de financiación no han sido suficiente para soportar el desarrollo de las universidades y el cumplimiento de las metas nacionales en cuanto a ampliación de cobertura y acceso a la educación superior de calidad. Lo cual fue ratificado en el Informe de Educación Superior en Iberoamérica para el 2011 elaborado por el Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) el cual cita en la sección F.4.5 referente a la financiación para Colombia que: “Durante el último quinquenio, no se produjo ningún cambio significativo en el financiamiento de la Educación Superior, a pesar de que la cobertura se incrementa.

Las universidades públicas siguen financiadas con base en la Ley 30 de 1992, que define la política de financiación del sistema estatal de universidades. Los aportes otorgados bajo esta ley se ajustan con base en la inflación, por lo que en términos constantes reciben casi los mismos recursos.

Sin embargo, como proporción del PIB éstos disminuyen ya que al comienzo del período representaron el 0,50 y al final el 0,47. Lo cual muestra la necesidad de mayores recursos financieros, para ampliar la cobertura y mejorar la calidad, se incrementa. La financiación del Gobierno Nacional, al ajustarse por inflación permanece constante, ha resultado insuficiente. Por ello, el cumplimiento de las metas en cobertura genera la urgencia de ampliar las diferentes formas de financiación”.

La ley 30 de 1992 no introdujo modificaciones substanciales a estos patrones de financiamiento, y ¿por qué se dice de esta manera? Analizando el sector privado, éste anualmente incrementa los precios de la matrícula y el estado tiene cierto nivel de control en los mismos. Las universidades del sector estatal, por su parte, son catalogadas en un régimen especial único, y se obliga a los gobiernos regionales a compartir con el gobierno central su financiamiento. La ley desde 1993 obliga, igualmente, a que estos aportes sean en moneda constante, a los establecidos al año inmediatamente anterior, sin contemplar el incremento en los costos derivados del crecimiento y evolución de las universidades, lo que equivaldría a decir, que la universidad actual pública presenta una fotografía idéntica a la universidad de los años noventa: con igual número de estudiantes, de programas

académicos, de docentes y funcionarios administrativos, con el mismo número de proyectos de investigación, docentes con el mismo nivel de formación y cualificación, entre otros aspectos; y que pueden funcionar administrando el presupuesto de dicha época actualizado únicamente con el índice de precios al Consumidor (IPC).

Los presupuestos de las universidades son ajustados de acuerdo al principio del equilibrio<sup>37</sup>, luego, el presupuesto de gastos sólo podrá aprobarse hasta donde los ingresos de las fuentes de financiación así lo garanticen. De igual manera, los requerimientos deben ajustarse siempre a los recursos existentes, priorizando sus gastos, atendiendo primeramente los que son de obligatorio cumplimiento como la contratación de personal, las transferencias de ley, los servicios públicos, impuestos, entre otros, por tanto, muchas necesidades quedan por fuera de este ejercicio, como son: infraestructuras sin mantenimiento, sin cumplimiento de normas de sismo resistencia, laboratorios obsoletos, deficiencias en tecnologías de la información y la comunicación (TIC), entre otros, de manera que, los recursos que aporta la Nación a las Universidades son considerados hoy sólo un aporte de ley.

Entre otros aspectos en los que se posibilita evaluar la educación en torno a: calidad y precio, es que estos permiten incrementar una élite a la educación y matrícula en las instituciones, reflexionando desde un aspecto de eficiencia y democracia, o en un círculo vicioso de credencial-ismo y financiero para la inmovilidad social y productiva.

De lo anterior, entonces surge una representación del investigador de cómo la universidad gira en torno al sector de los factores y la educación:

---

<sup>37</sup> Principio del equilibrio presupuestal: de equilibrio entre los ingresos corrientes y los gastos ordinarios que el Estado pretende realizar durante la vigencia presupuestal respectiva no corresponde a lo preceptuado en el artículo 347 de la Constitución. En esta última disposición queda establecida la obligación para el Gobierno Nacional de incluir en el proyecto de ley anual de presupuesto todos los gastos que espera realizar en el período fiscal. Esta flexibilidad que indudablemente representa un avance en la técnica legislativa presupuestal, desvirtúa sin embargo el antiguo principio de la paridad de ingresos y gastos en materia presupuestal. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-337-93.htm>

*Ilustración 20 Relación de la Universidad y el sector*



Fuente: Elaboración propia de la autora para la categorización y desarrollo de la investigación.

Las instancias financieras en las que se mueve la educación y el financiamiento de estas, gira desde la parte: nacional, departamental, distrital y municipal. Desde los intereses gubernamentales, religiosos, políticos, ideológicos, no siempre siendo de orden académico sino más bien con un fin de lucro, según el tamaño de la organización, su calidad, su ubicación, la clase social, la movilidad y la administración pretenderían presentar una educación al país.

La visión uniforme de los intereses públicos no es algo que se pueda describir desde las instituciones de Educación Superior en cuanto al financiamiento, debido a que se presentan tres escenarios de lineamientos coyunturales para tomar decisiones: educativos desde el Estado, comunes desde las instituciones sean privadas o públicas e institucionales para beneficio propio.

Entonces, los conceptos y perspectivas se deben analizar desde los procesos, espacios y el tiempo, con vertientes que han marcado los cambios independiente si estos fueron buenos o no, para colocar sobre la mesa cómo en este momento es el comportamiento financiero del campo de las IES, y cuáles serían los pronósticos de los escenarios según las variables y los indicadores que se preceden aun considerando el porqué de las normas.

Es en este escenario donde se deben confrontar las normas sus cambios y ausencias que hacen que no se pueda unificar los criterios y se presenten las coyunturas y medidas para controlar niveles de educación en el país (calidad, cobertura, subsidios, regulaciones, entre otras). Siendo retos pertinentes para el país, en las intenciones de los planes de desarrollo como un país mejor educado para estar en el mismo ranking de países desarrollados.

Por otra parte, al hablar de calidad en la educación es prevalente enmarcar las características otorgadas por el Ministerio de Educación a las IES, los cuales intervienen en el funcionamiento y desarrollo viable en el mismo camino, para de esta manera analizarlos y ver la viabilidad de los mismos en cuanto a los recursos financieros viables. “Consolidar una infraestructura tecnológica y humana que asegure la operación y sostenibilidad de los entornos virtuales en articulación con los proyectos estratégicos del Viceministerio de Educación Superior” (Ministerio de Educación Nacional, 2017).

También resulta fundamental dinamizar el apoyo de voluntarios de las universidades, que asegurará que jóvenes vinculados a la Educación Superior se sumen como alfabetizadores en todo el país. Como se señala, en la convocatoria Fondo de Fomento a la Educación Media (FEM): estrategia para financiar programas de articulación de calidad. Con ésta estrategia se busca disminuir la deserción en la Educación Media y promover el tránsito de los jóvenes a la Educación Superior, que es la estrategia de MEN.

El acompañamiento a jóvenes del programa “Ser Pilo Paga” (Segundo semestre de 2015): es una estrategia para acompañar a los jóvenes beneficiarios de este programa, en tres etapas: 1. Antes de postularse a las universidades, para hacer una buena elección de carrera y universidad; 2. En el tránsito del colegio a la universidad, para prepararse para el cambio de entorno y 3. Después del ingreso a la universidad, para una adecuada adaptación a la universidad. Con esta estrategia buscamos disminuir el riesgo de deserción de los

jóvenes beneficiarios del programa “Ser Pilo Paga” y favorecer su tránsito a la Educación Superior.

A continuación se evidencia el panorama y el impacto de financiación - recursos de subsidio a las IES acreditadas con respecto a sus giros y agentes beneficiarios, estos es, lo que el Estado ha reasignado en recursos económicos por este programa en cada una de sus etapas.

**Tabla 17 Representación de los giros que el Estado ha hecho a las IES beneficiadas con los recursos de SPP1 + SPP2**

<b>IES ACREDITADAS</b>	<b>TOTAL BENEFICIARIOS SPP 1 Y SPP 2</b>	<b>PROMEDIO VALOR DE MATRÍCULA RECONOCIDO POR ESTUDIANTE, EN 2016</b>	<b>TOTAL RECIBIDO A MARZO 2016 - SPP1 + SPP2</b>
Universidad de Los Andes	1.261	\$13.493.075	\$ 31.650.408.000
Fundación Universidad del Norte	2.244	\$ 6.522.506	\$ 29.927.899.134
Pontificia Universidad Javeriana	1.662	\$ 4.674.133	\$ 21.189.336.472
Universidad de La Salle	1.701	\$ 4.460.410	\$ 16.150.897.323
Universidad de La Sabana	1.050	\$ 9.304.977	\$ 15.659.107.800
Fundación Universidad de Bogotá - Jorge Tadeo Lozano	1.301	\$ 5.802.266	\$ 15.002.035.575
Universidad ICESI	885	\$ 7.499.020	\$ 11.659.176.869
Universidad Pontificia Bolivariana	1.341	\$ 5.883.988	\$ 11.557.060.420
Universidad Autónoma de Bucaramanga –UNAB	1.119	\$ 4.341.517	\$ 9.977.229.358
Universidad EAFIT	836	\$ 7.078.152	\$ 9.956.452.606
Universidad Tecnológica de Bolívar	815	\$ 3.785.960	\$ 6.114.195.280
Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario	425	\$ 8.778.052	\$ 5.937.414.500
Universidad EAN	503	\$ 5.261.259	\$ 5.831.434.300
Universidad de Medellín	753	\$ 4.160.854	\$ 5.254.013.530
Universidad Santo Tomás	481	\$ 4.884.718	\$ 4.290.847.900

Universidad Autónoma de Occidente	354	\$ 5.198.518	\$ 3.676.311.830
Universidad CES	314	\$ 5.978.965	\$ 3.337.359.941
Universidad Escuela de Ingeniería de Antioquia	215	\$ 9.212.525	\$ 3.273.886.900
Universidad Externado de Colombia	230	\$ 7.730.791	\$ 2.791.571.500
Escuela Colombiana de Ingeniería Julio Garavito	369	\$ 5.132.249	\$ 1.893.800.000
Universidad Sergio Arboleda	300	\$ 5.991.603	\$ 1.819.790.000
Universidad Autónoma de Manizales	329	\$ 5.008.742	\$ 1.647.876.000
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia – UPTC	405	\$ 1.046.285	\$ 803.440.795
Universidad Tecnológica de Pereira – UTP	452	\$ 816.455	\$ 645.388.371
Universidad Militar-Nueva Granada	110	\$ 5.076.569	\$ 569.708.000
Universidad Nacional de Colombia	837	\$ 378.762	\$ 550.745.533
Universidad Industrial de Santander - UIS -	463	\$ 411.972	\$ 298.824.965
Universidad de Manizales	44	\$ 5.408.697	\$ 237.982.650
Universidad de Cartagena	160	\$ 456.519	\$ 165.699.183
Universidad del Valle	500	\$ 223.230	\$ 157.925.181
Instituto Tecnológico Metropolitano	65	\$ 478.148	\$ 157.386.012
Universidad de Antioquia	215	\$ 291.952	\$ 121.467.583
Universidad de Caldas	200	\$ 89.152	\$ 55.171.346
Universidad del Cauca	128	\$ 137.164	\$ 41.986.000
Colegio de Estudios Superiores de Administración –CESA	2	\$13.532.550	\$ 27.065.100
Fundación Tecnológica Antonio de Arévalo	0	\$ -	\$ -
Dirección Nacional de Escuelas	3	\$ -	\$ -
Escuela Naval de Suboficiales ARC Barranquilla	6	\$ -	\$ -
Escuela de Suboficiales de la Fuerza Aérea Colombiana Andrés M. Díaz	11	\$ -	\$ -
<b>Sumatoria</b>	<b>21.838</b>	<b>\$ 812.610</b>	<b>\$222.430.895.957</b>

Fuente: Ministerio de Educación Superior en Colombia.

La tabla demuestra que bajo este esquema la evolución de los dos momentos del beneficio “Ser Pilo Paga” para las IES la mayoría de éstas es de carácter privado. Lo cual demuestra el comportamiento del direccionamiento de los rubros asignados del Presupuesto General de la Nación para el sector educativo.

A su vez el crédito educativo representa otra opción, ya que se ha constituido en el instrumento financiero y social transformador, y su presencia es una muestra extraordinaria de la profundización regional y democratización en el acceso a la Educación Superior. “Tú Eliges”, es una línea de crédito que cuenta con ventajas difícilmente superables por las demás instituciones de crédito en el país. Y cuenta con seis modalidades para que el estudiante pueda elegir el monto del préstamo y el esquema de pago durante los estudios que se adapte a su capacidad de pago. Mediante este programa la tasa de interés es subsidiada para los estudiantes más pobres registrados en el SISBÉN<sup>38</sup>, quienes solo pagarán el capital ajustado por la inflación.

En este compromiso diario, los esfuerzos del ICETEX cuentan con el fundamental aporte de los fondos en administración, los cuales corresponden al portafolio de recursos de terceras entidades, tanto públicas como privadas, que administra el Instituto con el fin de ejecutar por cuenta de ellas sus diferentes programas y proyectos de educación.

Los fondos, en su pretendida agenda de políticas públicas, fortalecen los mecanismos de acceso a una Educación Superior de calidad. A través de éstos se fomenta el acceso y la permanencia, y el ICETEX actúa como una fiduciaria que administra los recursos, que ascienden a \$941.100 millones y que benefician a un total de 230.851 estudiantes.

Con la administración de estos recursos se aporta no sólo a la cobertura de la Educación Superior, sino que se apoya la educación básica, media y a la articulación de la educación media. Para evidenciar la importancia de los fondos en administración en el acceso y permanencia de los jóvenes en los programas de Educación Superior se debe mencionar los parámetros que se tienen en cuenta para constituir un fondo. Pues bien, para esto es indispensable tener en cuenta factores como el usuario, tipo de ayuda que otorgará,

---

<sup>38</sup> El Sistema de Selección de Beneficiarios Para Programas Sociales (SISBEN) es una herramienta, conformada por un conjunto de reglas, normas y procedimientos para obtener información socioeconómica confiable y actualizada de grupos específicos en todos los departamentos, distritos y municipios del país.

formación que financiará y la cobertura geográfica de los servicios del fondo. En cuanto a las modalidades de fondos constituidos en el ICETEX y sus características, están clasificados así:

- Fondos de Subsidio: tienen la finalidad de apoyar el acceso o la permanencia en la educación de los beneficiarios o su sostenimiento en la época de estudios. No es de carácter reembolsable.

- Fondos Condonables: se hace la condonación de la deuda mediante la prestación de servicios, terminación de estudios, trabajo social, entre otros.

- Fondos Reembolsables: por su condición se hace el reintegro del valor prestado de acuerdo con el plan financiero y el valor de las tasas de interés fijadas en el reglamento operativo del fondo.

- Fondos Mixtos: se trata de un sistema de financiación que combina las características del reembolso y condonación.

Por otra parte, los Fondos Especiales tienen una singularidad social, están enfocados a contribuir con el ingreso en la educación de los jóvenes colombianos provenientes de minorías o comunidades étnicas, se espera generar avances en las regiones desprotegidas del país. Uno de los fondos administrados por el ICETEX es el Fondo Álvaro Ulcué Chocué, que confirma la apuesta del Gobierno Nacional para enfocar sus esfuerzos en contribuir al desarrollo de las regiones y a los jóvenes que pertenecen las comunidades indígenas. Para este Fondo, en los últimos cinco años, se han asignado 9.042 créditos para miembros de estas poblaciones.

De igual manera, se encuentra el Fondo Especial de Créditos Educativos de Comunidades Negras, establecido para apoyar a los jóvenes pertenecientes a las poblaciones Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. El crédito condonable se concede para la realización de estudios de pregrado y posgrado, ya sea presencial o a distancia, en el país, y cubre la matrícula y los costos de sostenimiento y trabajo de grado del beneficiario.

En los últimos cinco años, a través de este fondo se han beneficiado 12.095 colombianos. Actualmente, se está llevando a cabo el proceso de adjudicación que beneficiará a 2.500 jóvenes de las comunidades negras con estudios de Educación Superior financiados con créditos 100% condonables, al igual que conforma el fondo para reparar a las víctimas del conflicto el ICETEX, enfatiza su papel como articulador de la Educación

Superior, brinda mecanismos especiales que permitan a la población afectada por la violencia realizar sus estudios en este nivel.

A través del Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima del Conflicto Armado, y en respuesta a lo ordenado MEN 97 por la Ley 1448 de 2011, otorga créditos educativos de pregrado 100% condenables para estudios técnico profesionales, tecnológicos y universitarios en modalidad presencial. Este fondo además cubre el valor total de la matrícula hasta por 11 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) y entrega un Recurso de Sostentamiento al estudiante por semestre. Desde 2013, se han asignado 3.253 créditos a colombianos víctimas de esta situación para cursar y culminar sus estudios superiores.

También Fondos para Profesionales de la Salud el Ministerio de Protección Social desarrollan créditos totalmente condenables para los médicos que quieran estudiar sus especializaciones en el país sean apoyados. Este fondo creado mediante la Ley 100 de 1993 permite a los profesionales de la salud realizar durante su entrenamiento las prácticas formativas que requieran rotación de tiempo completo en áreas clínicas y de investigación en una Institución Prestadora de Servicios de Salud o en una institución del Sistema General de Seguridad Social en Salud. El crédito condenable concede mensualmente a cada beneficiario dos salarios mínimos mensuales vigentes, recursos que se harán efectivos al terminar cada trimestre. Para ello, el estudiante debe legalizar y renovar cada periodo académico. Este Fondo Ministerio de Salud - Médicos Ley 100, ha otorgado desde 2010 créditos a 5.587 profesionales de la salud para cursar sus especializaciones en instituciones de Educación Superior y realizar sus prácticas formativas en áreas clínicas y de investigación.

Por consecuencia, se hace necesario establecer un breve análisis crítico de la financiación en Colombia, que a su vez deje interpretar el campo de las IES, la eficacia o no de la implementación de las políticas públicas en materia educativa y como agenda gubernamental en la última década del siglo XXI. Los referentes se plantean en la siguiente tabla:

*Tabla 18 Análisis referentes financiación en Colombia – Resultados*

	<b>Relaciones de organismos involucrados (Directos e indirectos)</b>	<b>Asuntos a considerar</b>	<b>Problemáticas inmersas en el financiamiento de la Educación Superior</b>
<b>Aspectos financieros en las IES</b>	1. Entidades en relación:  -MEN -CONACES -SUE -CNA -ICFES -ICETEX -COLCIENCIAS -ASCUN -CESU -IES	-La máxima autoridad académica y administrativa de las universidades.  -Determinar políticas claras de financiación para las IES públicas y privadas por parte del Estado.  -Determinar las características del Consejo Superior, que conforme las IES, teniendo claros los aspectos académicos más que los administrativos.	-Permanencia  - Autonomía Universitaria  -Recursos públicos escasos  -Función docente  -Demanda de carreras y la correspondiente vigencia.
	2. Normatividad general:  -Ley 115 de 1994 -Decreto 80 de 1980 -Ley 30 de 1992 -PNG -Reformas Tributarias -Estado -Congreso	-Políticas propias de investigación, de capacitación de docentes e investigadores.  -Políticas de fortalecimiento y expansión de programas académicos.	-Ineficiencia educación a distancia.  -Gestión institucional  -Calidad institucional  -La educación debe ser social y publica (de acceso para todos)  -Acreditación de alta calidad
	3. Sistemas de información de las IES:  - SNIES - Observatorio Laboral para la Educación - SPADIES	-Equidad social, la generación de externalidades, la Igualdad de oportunidades y la formación de recurso humano adecuado.	-Entes de aseguramiento y evaluación  -Educación virtual  -Registros calificados Reinvertir en las IES  -Déficit presupuestal  -Ineficiencia de las

	- SIMAT	<p>-Regular el mercado de la oferta y demanda, en cada una de las condiciones tipológicas de las IES por parte del Estado. Condiciones de competitividad.</p> <p>-Control y vigilancia en cuanto a infraestructura, gestión, calidad académica.</p> <p>-Determinar participación de la construcción de las políticas educativas a personas ajenas a la universidad y su ejecución.</p> <p>- Es preciso determinar las características normativas para el autofinanciamiento, regulación propia mediante un sistema de valores adecuados que permitan sostener y robustecer el ingreso financiero. Para todas las IES.</p> <p>-Es relevante que a las IES solo se les podría culpar de mala administración cuando sean investigadores, profesores y estudiantes quienes las administren.</p> <p>De la mala calidad académica y de la carencia de políticas</p>	<p>universidades</p> <p>-Innovación en la educación superior</p> <p>-I+D+i</p> <p>-Caracterización de la institución</p> <p>-Permanencia y graduación</p> <p>-Capital simbólico</p> <p>-Condiciones CNA</p> <p>-Factores de acreditación</p>
--	---------	---	--

		de investigación, cuando sean investigadores, profesores y estudiantes quienes definan las políticas académicas e investigativas y dispongan de todos los recursos para ejecutarlas.	
--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia de la autora para la categorización y desarrollo de la investigación.

La información que se plasma en la anterior tabla, permite identificar aproximaciones recabadas de congresos, memorias, acontecimientos para el desarrollo de la Educación Superior en Colombia, estudios, charlas, aportes, implementación y normativas que se han dado en la última década a nivel nacional, lo cual permite rescatar como punto importante la clara necesidad de establecer límites y confluencias en muchos aspectos de la organización y funcionamiento de las IES en Colombia, como resultado de la presente indagación documental frente a la financiación de la Educación Superior en Colombia.

Un aspecto importante que se puede colocar en situación es como lo menciona Guevara (2014:12), “se podría interrogar por las consecuencias sobre el desempeño de las IES privadas, en el devenir instituido, a propósito de la implementación de políticas de evaluación de la calidad de la educación superior”.

### **4.3 Una aproximación a la sostenibilidad, los restos de la segunda década del siglo XXI.**

El actual Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un nuevo país”, Ley 1753 de 2015, establece como propósito una trilogía, entre el carta de retos de la agenda gubernamental y lograr una Colombia más equitativa, más educada y en paz. Al recuperar la educación como uno de sus principales pilares, la ubica como uno de sus retos de “sostenibilidad política”, ya que la asume como: “Principal instrumento de igualdad social y crecimiento económico en el largo plazo, con una visión orientada a cerrar brechas en acceso y calidad al sistema educativo entre individuos, grupos poblacionales y entre

regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos”.

En este sentido, lo que se pretende es alcanzar un sistema de Educación Superior sostenible y eficiente, capaz de proporcionar una educación de calidad y pertinente, de manera equitativa y al alcance de todos. Para esto la financiación de la oferta debe construirse sobre un modelo flexible, equilibrado y diferenciado que responda a las necesidades y la misión propias de cada IES. Además, la financiación de las IES públicas debe contemplar una asignación de recursos por resultados en calidad, equidad y pertinencia, e incorporar un sistema de seguimiento a las metas propuestas y al impacto alcanzado.

Este reto implica la implementación de diferentes estrategias orientados por modelos cuantitativos, que permitan estimar técnicamente las necesidades de recursos que requiere el sistema para alcanzar las metas en calidad, cobertura, determinar la estructura y crecimiento de cada fuente de financiamiento, flexibilización del sistema de financiamiento, rendición de cuentas por resultados y la consecución de nuevas fuentes de financiamiento entre otras.

En el marco gubernamental se buscó que las entidades territoriales deberían tomar un papel más activo en la financiación de la Educación Superior. Colombia es una República unitaria según la Constitución Nacional de 1991, por lo que organizacionalmente tiene una descentralización administrativa, esto como parte de las políticas de desarrollo llevadas a cabo por el gobierno nacional, por medio de la cual gran parte de la administración del Estado se reparte entre las entidades administrativo-territoriales de menor nivel. Dichas entidades, organizadas jerárquicamente, son los departamentos, municipios y territorios indígenas. Además, las áreas metropolitanas, comunas y corregimientos como divisiones administrativas para el cumplimiento de funciones del Estado y la prestación de servicios.

Por lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo (2014 – 2018), estableció las metas en Educación Superior que permitirán cumplir con los propósitos trazados, el cumplimiento de estas metas, requiere el apoyo decidido y la confluencia de los esfuerzos financieros de la Nación y las entidades territoriales. Esto en cumplimiento del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, el cual establece que: “Los presupuestos de las universidades nacionales,

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

En virtud de lo anterior, las entidades territoriales deben presupuestar cada año, los recursos que por Ley 30 de 1992, deben transferir a sus Universidades públicas. De otro lado, es importante resaltar que las instituciones cuyo carácter académico es institución técnica profesional, institución tecnológica o institución universitaria, de acuerdo con la Ley 30, se deben organizar como establecimientos públicos del orden nacional, departamental, distrital o municipal. Esto implica que las instituciones del orden territorial son adscritas a la respectiva Gobernación o alcaldía. En este sentido su presupuesto depende de las partidas que le asigne la administración departamental o municipal, las cuales deben ser acordes a las necesidades y metas de cada institución, (MEN). Las anteriores fuentes de recursos son fundamentales para financiar el funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior.

Por tanto, el no incluir dichas partidas en el presupuesto de la entidad territorial o el hecho de disminuirlas, además de constituir un incumplimiento a la ley 30 de 1993, afecta el cumplimiento de las metas trazadas en materia de Educación Superior para los Departamentos, especialmente las relacionadas con la ampliación de cobertura, mejoramiento de la calidad y permanencia, que deben realizar estas instituciones para beneficio de los jóvenes y el progreso de la región. De otra parte es necesario tener en cuenta que el pasivo pensional al interior de las universidades públicas del orden territorial se reguló a través del artículo 131 de la Ley 100, el cual abrió la posibilidad para que la Nación concurriera al pago del pasivo pensional constituido a la entrada en vigencia de esta Ley.

Dicho artículo estableció la creación de un fondo manejado como una subcuenta en el presupuesto de cada institución y financiado por la nación, los departamentos, distritos, municipios y la universidad, en la misma proporción en que hubieren contribuido al presupuesto de la institución, teniendo en cuenta el promedio de los cinco últimos

presupuestos anuales, anteriores al año de iniciación de la vigencia de la Ley 100. Es decir, de 1988 a 1992. Estos recursos permiten el pago oportuno de las mesadas pensionales. En este marco, es necesario indicar que algunas entidades territoriales han contraído cuantiosas deudas con las universidades públicas por concepto de los aportes que debieron realizar de acuerdo con lo establecido en el artículo 86 de la ley 30, y el artículo 131 de la ley 100, por ello es necesario que realicen una revisión de las acreencias que existan por estos conceptos y proceder en los casos que aplique, a realizar las conciliaciones tendientes a concertar un plan de pagos de las deudas presentadas a la fecha.

Ahora bien, a partir de una serie de cuestionamientos, algunas interpretaciones sobre las entidades territoriales están relacionadas en la actual estrategia de política educativa, que es lograr que las entidades territoriales que tengan deudas por concepto de aportes a las universidades estatales, procedan con su presupuestario y pago, y que garanticen la participación en sus presupuestos de los aportes que deben realizar anualmente a las Instituciones de Educación Superior, conforme a la normatividad vigente y en coherencia con las metas trazadas.

Entonces ¿a dónde se quiere llegar?, es en aquel momento que el horizonte orienta a fortalecer los presupuestos de funcionamiento e inversión de las IES públicas y saneamiento de los pasivos de las entidades territoriales con estas Instituciones, ya que estas deudas han venido afectando sus estructuras financieras y de costos, por lo tanto son fundamentales para financiar el funcionamiento del campo de las Instituciones de Educación Superior y garantizar su sostenibilidad.

¿Cuáles serán los aportes del MEN? Sus atribuciones recaen en el marco de su función de velar por el cumplimiento de las leyes, decretos y reglamentos que rigen el servicio educativo en Educación Superior y por la sostenibilidad financiera de las instituciones que lo conforman, el Ministerio de Educación Nacional brinda apoyo técnico en la definición y orientación de las metodologías para el cálculo de aportes y deudas, también promueve el acercamiento de las partes para que en el marco de su autonomía las entidades realicen los acuerdos de pago a que hubiere lugar. (MEN)

¿Cuáles serán los aportes de las entidades territoriales? Las entidades territoriales deben realizar una revisión de sus acreencias con las instituciones de Educación Superior públicas del Departamento o Municipio, y en los casos que aplique, realizar las

conciliaciones correspondientes para que logren concertar plan de pagos de las deudas que presente a la fecha, para ello deben tener en cuenta que el valor de la deuda por aportes art. 86 ley 30 resulta de la diferencia entre el valor presente de los aportes que la entidad territorial tendría que haber efectuado y mantenido anualmente en pesos constantes desde 1993 y los aportes efectivamente realizados.

A partir de los resultados obtenidos en esta revisión y en los casos que aplique la administración de la Entidad Territorial debe concertar con la Universidad el mecanismo mediante el cual se reconocerán y cancelarán los recursos adeudados, con el fin de realizar la programación presupuestal y los trámites de pago correspondientes. Es importante resaltar nuevamente que las entidades territoriales deben realizar aportes a las universidades públicas con el fin de participar en su financiación, esto significa que como mínimo, las primeras deben aportar a los presupuestos de sus universidades los mismos recursos que asignaron en 1993, con los incrementos realizados a base presupuestal actualizados a precios de 2015.

Frente a las Instituciones Técnicas Profesionales, Tecnológicas y Universitarias (ITTU), que como ya se mencionó al no tener el carácter de universidad, no reciben recursos derivados de los artículos 86 y 87 de la Ley 30, más bien su financiamiento depende principalmente de las partidas presupuestales de orden nacional, departamental o municipal correspondientes, por ello es fundamental que la asignación de estas partidas de cuenta de las necesidades y metas de estas instituciones. Finalmente y teniendo en cuenta que las entidades territoriales son actor fundamental en el financiamiento de la Educación Superior, es necesario incrementar los esfuerzos considerando en sus presupuestos recursos adicionales que soporten las metas de desarrollo orientadas a una mayor calidad, cobertura, equidad y pertinencia, contribuyendo así con el objetivo de hacer de “Colombia la mejor educada de América Latina en el 2025”, es importante dejar presente para evaluar si esta premisa política será verdadera.

A lo largo de la presente investigación documental, se permitió identificar la estructura e implementación de las políticas públicas sucesivas en un tiempo y espacio social determinado, en el campo de las IES, y el cómo se categoriza una problemática estatal, para ser contemplada como agenda dentro del orden gubernamental y se considere dentro de los planes normativos del país para que se intervenga. Siendo lo anterior el primer

paso para determinar las políticas públicas en relación a la Educación Superior en Colombia y cómo estas se categorizan según la necesidad o interés de los agentes que intervienen, y la generación de iniciativas: culturales, escolares, económicos y sociales, en su respectiva correspondencia.

El rubro de la financiación se puede contemplar desde el contexto individual (al interior de la institución de educación superior) al igual que el grupal (estudio del comportamiento general de las IES) de manera cualitativa y cuantitativa, para establecer los intereses frente a los factores externos e interno de cada una de las instituciones. Llámese estos factores externos, indicadores del MEN, CNA, Leyes, Decretos, Presupuesto Nacional, Plan de desarrollo educativo, entre otros. Pero también, los intereses internos como factor de sostenibilidad y autonomía educativa.

La situación financiera de la Educación Superior en Colombia mediante este apartado se presentó en un análisis normativo, institucional y administrativo, en el cual los intereses del Estado se perfeccionan en las políticas públicas con los órganos de intervención frente al comportamiento cualitativo y cuantitativo del funcionamiento de las IES, permitiendo observar resultados de sus logros y fallos en la última década.

## CONCLUSIONES

Acercarse a comprender mediante la investigación documental los hallazgos en los contextos de las políticas públicas financieras sobre el fenómeno *sui generis* de la Educación Superior en Colombia, resultó un campo de posibilidades y problemáticas para analizar los procesos y las complejidades en las implicaciones, legitimidad y el reconocimiento frente a la interacción de las instituciones y los agentes que desarrollan y regulan los acontecimientos y decisiones de orden social y público, al igual que las características propias de desarrollo de las IES en el país.

No obstante, reconocer en el panorama institucional las agendas de gobierno, sus secuencias en el continuo 2006 – 2016, las normativas, los discursos y las actividades entorno a los aspectos implícitos del financiamiento y el presupuesto nacional con el rubro asignado a la educación en investigación, ciencia y tecnología, formación, calidad, cobertura, inclusión, docencia, extensión, infraestructura, matrícula, circulación, gestión, y apropiación de cada dinámica, posibilitó vislumbrar los horizontes y los procesos como claros oscuros que han venido modelando el Estado colombiano en el sistema educativo superior, particularmente en la financiación de universidad privada y la pública y a lo largo de sucesivas reformas.

Históricamente el contexto de la Educación Superior en Colombia ha estado segmentado y diversificado, sujeto a recurrentes crisis estructurales financieras, como se evidencia en el reciente presupuesto nacional (2016) establecido vs las políticas de Estado. Un claro ejemplo se observa que para el año 2018, en el Presupuesto General se dictaminan restricciones y bajas en los rubros establecidos para las IES. Se presentaron conjeturas en las cuales bajo la mirada de la investigación se podrían determinar e instrumentar políticas de financiación para las IES, sean públicas y privadas, con una participación estratégica por parte del Estado, con normativas y regulaciones específicas en relación a la posibilidad de control, caracterizar y legitimar este aspecto fundamental para su funcionamiento óptimo.

En la actualidad, existen varios retos necesarios para asumir al interior y exterior de las Instituciones de Educación Superior, y otras modalidades educativas como las de

formación tecnológica, que proyecten e impacten en beneficio de la sociedad y sus agentes. Uno de ellos con síntomas neurálgicos son las reglamentaciones por parte del Ministerio de Educación Nacional, contradicen las alternativas a desarrollar de las instituciones frente a la financiación y el sostenimiento presupuestal, como: calidad, ranking, ser pilo paga, matrícula, inversión, infraestructura, investigación, extensión, inclusión y otras exigencias del CNA.

Actualmente en las Instituciones de Educación Superior y a través de la variedad de sus programas académicos, se determina la calidad y la pertinencia de la formación de la sociedad para el país, propiciando el desarrollo económico, luego entonces se debería considerar aumentar la cobertura a toda la población a unos costos mínimos y beneficiando a los estratos sociales. Pero esto no es coherente frente al presupuesto que se tiene establecido y a la de los recursos año tras año, donde casi siempre se demandan recursos económicos adicionales para lograr la calidad académica, y en consecuencia una eficiente infraestructura, en aras de una mejora en aspectos de ciencia, y tecnología, capacitación y formación pedagógica en los profesores de Educación Superior.

Por otro lado, es paradójico el tema de la acreditación institucional en lo concerniente a las IES, específicamente con cada uno de sus programas para conseguir la anhelada calidad académica; a través de los indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad institucionales, pero es difícil obtener y conservar de manera generalizada, debido a los presupuestos mínimos con los que se cuenta y se destina para este fin. Para lograr una educación de calidad, desde la agenda de gobierno y como política pública, se deben destinar y promover la gestión de ingresos suficientes y totales, a ese orden de mejoras, especialmente en la Universidad Pública.

En la extensión al tema y como una próxima investigación, se pueden explorar los rubros de cómo y qué se han destinado desde los programas “ser pilo paga 1 y 2”, y hacia dónde se canaliza la eficiencia y efectividad de estos programas en el presupuesto nacional desde la política del programa de gobierno. Al igual que la oferta y la demanda que se conlleva en un análisis de sostenibilidad micro-estatal bajo los índices de consumo, generando implicaciones en el desempeño de los indicadores macroeconómicos del país.

Sin duda, las instancias que dinamizan la Educación Superior en Colombia y el financiamiento de ésta, gira entre otros aspectos torales desde la parte: Nacional,

Departamental, Distrital y Municipal, así como de los intereses gubernamentales, religiosos, políticos, ideológicos. Los últimos no siempre corresponden al ámbito académico sino más bien con un fin de lucro, según el tamaño de la organización, su calidad, su ubicación, la clase social, la movilidad y la administración, pretendiendo presentar una educación de calidad inclusiva y pertinente para el país.

Como en el resto de los países de Latinoamérica, la Educación Superior en Colombia al ser parte de procesos cambiantes sobre las políticas públicas estatales en turno, señalan algunos retos de reflexión e interrogantes pendientes, que abren luces a genuinas investigaciones. Como ejemplo: ¿Las políticas públicas del Programa Ser Pilo paga, responde eficazmente al derecho de la educación?, ¿Se deben contemplar las medidas desde las políticas públicas para promover una mejor educación desde el presupuesto gubernamental para elevar los índices de acceso y cobertura en el país?, ¿debería existir una norma clara y específica sobre la financiación de la Educación Superior en Colombia?

También es importante soslayar cómo el sistema de la Educación Superior en Colombia constituye un campo social, que en efecto afecta el acceso y la apropiación del capital sobre el conocimiento escolar. Es posible generar la movilidad social e interacción entre estratos por medio de la universidad; siendo sus fuentes los accesos a los ámbitos de la ciencia, la investigación, la tecnología y la cultura, las cuales permiten afrontar retos por el avance del mercado, la economía, la producción industrial y el beneficio de la sociedad.

Y entonces, como respuesta a los estudios de las políticas nacionales en relación a la educación, se hace necesario re-solucionar desde los escenarios y modelos propios, en este caso en lo relativo a un subsistema; las formas de la financiación de las IES, y cómo han venido sucediendo las políticas públicas a lo largo de la última década. El objetivo es colocar sobre la agenda pública y el debate académico, la condición *sine qua non* abundar en los asuntos que influyen en los procesos de la ejecución administrativa con respecto a su financiación de la educación superior en Colombia, en su beneficio público como privado. Una realidad social y educativa nacional tan compleja como inconmensurable.

## REFERENCIAS

Acosta, a. (2000). Estado, políticas y universidades en un periodo de transición: análisis de tres experiencias institucionales en México. México: fondo de cultura económica.

Acosta, a. (2002). El neointervencionismo estatal en la educación superior en América. Revista sociológica, (49), 43-72. México: UAM.

Aguilar V. (1993), la implementación de las políticas, Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, ISBN; 968-842-321-1, México.

Aguilar V. (1993), problemas públicos y agenda de gobierno, Colección Antologías de Política Pública, Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, ISBN; 968-842-320-3, México.

Aguilar, Luis F. (2009), Marco para el análisis de las políticas públicas. En Mariñez, Freddy y Garza, Vidal (2009) Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación. Porrúa, México, D. F.

América Latina y el Caribe (2014), Revisión Regional de la Educación para Todos 2015. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OREALC/UNESCO Santiago). Recuperado.  
[http://www.uis.unesco.org/template/pdf/EducGeneral/Indicator\\_Technical\\_guidelines\\_SP.pdf](http://www.uis.unesco.org/template/pdf/EducGeneral/Indicator_Technical_guidelines_SP.pdf).

Alfonzo, I. (1994). Técnicas de investigación bibliográfica. Caracas: Contexto Ediciones.

Arias G. F. (2012), El Proyecto de Investigación Introducción a la metodología científica. EDITORIAL EPISTEME, C.A. Caracas - República Bolivariana de Venezuela. ISBN: 980-07-8529-9 Depósito Legal: If 52620020012541

Ayala o. U. Soto C. Quiroz M.P. (1998). La regulación de la Educación Superior en Colombia: una propuesta de reforma. Colciencias. Fondo German Botero De Los Ríos. Fedesarrollo. , (pp. 125 – 218) Bogotá.

Brunner, J.J. (2002), La Universidad: ¿Comunidad de Mercado o Posmoderna? University: Market or Postmodern Community? Universidad Diego Portales. Chile.

Brunner R. J.J. y Peña C. (2008) Reforma de la Educación Superior, Universidad Diego Portales, editores. Ediciones.

Bruner R. J.J. (2009). Educación Superior en Chile: Instituciones, Mercados y Políticas Gubernamentales, 1967-2007. Santiago de Chile, Ediciones Universidad Diego Portales.

Brunner. J.J (2011), Financiamiento de la educación superior en América Latina: Viejas y nuevas prácticas. Universidad Diego Portales. Recuperado.  
<https://lasa.international.pitt.edu/forum/files/vol44-issue2/Debates6.pdf>

Brunner, J J. y Ferrada H. R, (2011). Educación superior en Iberoamérica. Informe 2011. Santiago de Chile: eds. CINDA y Universia.

Blu radio. (2017), Investigadores critican recorte en presupuesto para ciencia y tecnología en 2018, <http://www.bluradio.com/nacion/investigadores-critican-recorte-en-presupuesto-para-ciencia-y-tecnologia-en-2018-150388>

Becker, Gary S. (1995), "Human Capital and Poverty Alleviation," HRO Working Papers N° 52. Washington DC: The World Bank.

Birkland, Thomas (2005), "An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making" Second Edition. New Cork: M.E Sharpe.

CINDA. (2003), Nuevas demandas y sus consecuencias para la educación superior en América Latina. Políticas Públicas, Demandas Sociales y Gestión del conocimiento; Santiago de Chile.

Cerdas V, G. (2008). La reforma de la educación superior universitaria en América Latina: una aproximación crítica desde el pensamiento freireano. En publicación: Paulo Freire. Contribuciones para la pedagogía. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. ISBN 978-987-1183-81-4.

Caro, B.L. (1992). Autonomía y calidad: ejes de la reforma de la educación superior en Colombia. Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes.

Cárdenas, Catalina. Et al. Riesgos para la financiación de la educación superior. En: <http://www.unperiodico.unal.edu.co/vpp/article/riesgos-para-la-fina> CINDA. Informe Nacional Colombia, Septiembre de 2009.

Colombia. Ministerio de Educación [MEN]. Sistema Nacional de Información de la Superior - SNIES. (Mayo, 2016). Estadísticas de Educación Superior. Sectorial. Recuperado de: <http://www.mineduacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/w3-article-212350.html>

Colombia. MEN. SNIES. (s.f.). Estadísticas. Recuperado el 4 de marzo de 2016, de <http://snies.mineduacion.gov.co/consultasnies/programa>

Charles D. Elder, 1942, Baccalaureate: B.A. University of Missouri, Honors Columbia, MO, 1964, in James Anderson (ed.), Cases in Public Policy-Making. New York: Praeger,

1975 (1st edition), pp. 10-21, and New York: Holt, Rinehart, and Winston, 1983 (2nd edition), pp. 3-11.

Colombia. MEN. SNIES. (s.f.). Boletín Educación Superior en Cifras. Recuperado el 5 de abril de 2016, de <http://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-350451.html>  
Colombia. MEN. Colombia Aprende. (s.f.). Estadísticas 2012. Recuperado el 7 de abril de 2016, de <http://www.colombiaaprende.edu.co/html/micrositios/1752/w3-article-325044.html>

Corte Constitucional. Sentencia C-92605

Documentos Banco de la Republica Nacional.

García G.C. Financiamiento de la educación superior en América Latina. Dossiê Sociologías.

Año 9, nº 17, jan./jun. 2007, pp. 50-10. Porto Alegre.

Garzón, M. (2015), Tendencias y características de la investigación sobre educación superior en la U.P.N 2005 – 2010, Universidad Pedagógica Nacional, 2014, Biblioteca Central (TO-17192) 01060009807

Gilberto Carrillo C. G. (2012) Propuesta Rectoral 2012-2015. Recuperemos la Universidad Industrial de Santander. Profesor Titular Laureado UIS. Recuperado de [http://www.uis.edu.co/webUIS/es/rss/imagenes/eleccionRector\\_12/GilbertoCarrilloC.pdf](http://www.uis.edu.co/webUIS/es/rss/imagenes/eleccionRector_12/GilbertoCarrilloC.pdf)

Guevara, R. (2009). Universidades públicas, autonomía política universitaria y elección de rectores: prefiguración del Campo Político Universitario. Revista Pedagogía y Saberes, (31), 69-76. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.

Guevara, R. (2012). Nominación rectoral y colegios electorales universitarios. Casos: UAM, México. UPN, Colombia. Tesis doctoral, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.

Guevara, R. (2013). Campo de política-s en la UPN dentro del contexto universitario colombiano: 1992-2012. Informe del proyecto DPG-336-12.

Guevara, R. (2014). Institucionalización del predominio privado en la educación superior colombiana. Prefiguraciones del campo de políticas. Revista Nodos y Nudos, 4(36), 4-16. Bogotá, D.C.: Universidad Pedagógica Nacional.

Guevara, R. (2017). El campo político en universidades públicas latinoamericanas. Bogotá D.C.: Editorial Aula de Humanidades.

Elder, Charles y Cobb, W. Roger (1.996), Formación de la Agenda. El caso de la política de los ancianos, en Luis Aguilar Villanueva, Problemas públicos y agenda de gobierno, México, Miguel Ángel Porrúa.

Foros Semana (2014), Colombia el país más educado de América Latina en 2025 ¿cómo lograrlo? el éxito de la educación en Finlandia consiste en la formación de calidad de sus profesores. Colombia.

[http://www.forossemana.com/articulo/id/2074/colombia\\_el\\_pais\\_mas\\_educado\\_de\\_america\\_latina\\_en\\_2025\\_como\\_lograrlo](http://www.forossemana.com/articulo/id/2074/colombia_el_pais_mas_educado_de_america_latina_en_2025_como_lograrlo)

IESALC-UNESCO, (2008). Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe / Caracas. Editado por Ana Lucía Gazzola y Axel Didriksson

Jaramillo, A. (2010). El financiamiento de la educación superior en Colombia: retos y tensiones. *Pensamiento Universitario*, 20, 103-127. Asociación Colombiana de Universidades.

Jaramillo Uribe, J. (1989). La educación durante los gobiernos liberales, 1930-1946. En Á. Tirado Mejía (director científico y académico), *Nueva historia de Colombia* (vol. IV, pp. 87-110). Bogotá: Planeta.

Jiménez B.(N/A). Medio siglo de presencia del movimiento estudiantil en la universidad pedagógica nacional 1957-1999. Universidad Pedagógica Nacional. Bogotá.

Kaufman y Rodríguez (1993), *La escuela y los textos* Ana María Kaufman y María Elena Rodríguez. Buenos Aires – Argentina Ediciones Santillana S.A

Levy, D. (2011). Las múltiples formas de educación superior privada: Un análisis global. En *El conflicto de las universidades: Entre lo público y lo privado*. Editado por José Joaquín Brunner, Carlos Peña y Raúl Atria. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.

Las Políticas Públicas y su impacto en el sistema educativo colombiano. Una mirada desde los planes de desarrollo 1970-2002. Recuperado.

[https://www.uceval.edu.co/images/editorial/nomadas/docs/nomadas\\_20\\_7\\_las\\_politicas.PDF](https://www.uceval.edu.co/images/editorial/nomadas/docs/nomadas_20_7_las_politicas.PDF)

MEN. (2012). “Estadísticas Presentaciones y Documentos”. Página web del ministerio de Educación Nacional (MEN), Gobierno de Colombia. Recuperado el 12 de octubre de 2013, de <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-article-235797.html>.

MEN. (2010). “Memoria Revolución Educativa 2002 – 2010: Acciones y Lecciones. Ministerio de Educación Nacional, Bogotá.

Molina, N, (2014). Investigaciones sobre educación superior en dos universidades pública de Bogotá D.C un estado del arte, Universidad Pedagógica Nacional, Biblioteca Central (TO-18076) 01060011142

Melo, L, Ramos, J y Hernández, P, (2014). La educación superior en Colombia: situación actual y análisis de eficiencia. Borradores de economía, número 808, Banco de La República.

Navarro, L.C. (2012) Las reformas educativas como reformas del Estado: América Latina en las dos últimas décadas (pp 432 – 474) Editado por Eduardo Lora.

Núñez M, J. (2009). Incidencia del Gasto Público Social en la Distribución del Ingreso, la Pobreza y la Indigencia, Archivos de Economía, Dirección de Estudios Económicos, Departamento Nacional de Planeación DNP, Republica de Colombia. <https://compartirpalabramaestra.org/alianza-compartir-fedesarrollo/una-financiacion-de-la-educacion-superior-en-colombia-para-la>

Observatorio de la Universidad de Colombia.

OREALC/UNESCO. (2013), América Latina y el Caribe. Hacia la educación de calidad para todos al 2015. Publicado por la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (Santiago) Impreso por Salesianos Impresores S.A.

OCDE/BANCO MUNDIAL. (2012).”La Educación Superior en Colombia” Ediciones OCDE, Paris

Revista Dinero. (11/07/2015) “8 Estampillas para financiar la Universidad Pública”. Recuperado <http://www.dinero.com/actualidad/articulo/estampillas-financian-universidad-publica-colombia/215691>

Saad L.M. (2010). Educación superior en América Latina, un estudio comparativo en el cono sur: Argentina, Uruguay, Paraguay, Chile, Brasil y el Estado de São Paulo. Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (fapesp) por el aporte de este proyecto: n. 2008/0971 2-5.

Serrano, M, (1997), el impacto de la reforma a la educación en Colombia: debate e implementación (1992-1995), documento de trabajo, NUPES, Universidad de Sao Paulo.

Silva, J, (2015), Formación de Investigadores en educación y capital cultural, Universidad Pedagógica Nacional, Biblioteca Central TM (TO-18290) 01060011705

SUE. Sistema de las Universidades Estatales. (2012), Desfinanciamiento de La Educación Superior en Colombia. La realidad de la crisis en el Sistema Financiero de las Universidades Estatales. SUE.

SUE. Sistema de las Universidades Estatales. (Sin fecha), “Estudio de Financiamiento de las Universidades Oficiales en Colombia”, Subcomisión Técnica de Rectores del Sistema Universitario Estatal (SUE).

Subirats, Joan (1994), “Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración”. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Senzek, A. (1972). “Up and Down with Ecology: The Issue Attention Cycle” “Arriba y abajo con la ecología: El Ciclo de emisión de Atención”, en Public Interest “Interés público”, 32, 1972, pp. 38-50. Traducción al español.

Téllez, S. & Guevara, R. (2016). Una re-lectura de estadísticas sobre la educación superior en Colombia. Revista de Investigaciones UCM, 16(28), 42-53.

Revista de Investigaciones UCM · ISSN: 0121-067X (Impreso) ISSN: 2539-5122 (En línea)

Publindex Categoría C · OCDE: 5C01 · DOI: <http://dx.doi.org/10.22383/ri.v16i2.76>

Universidad Nacional Abierta (1985). Técnicas de documentación e investigación. Fundamentos de la investigación documental y la monografía. Caracas Venezuela. [https://www.researchgate.net/publication/237611564\\_FUNDAMENTOS\\_DE\\_LA\\_INVESTIGACION\\_DOCUMENTAL\\_Y\\_LA\\_MONOGRAFIA](https://www.researchgate.net/publication/237611564_FUNDAMENTOS_DE_LA_INVESTIGACION_DOCUMENTAL_Y_LA_MONOGRAFIA) [accessed Sep 24, 2017].

Unesco. (2007). La metamorfosis de la educación superior. Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC). Segunda edición digital. Impresión digital: Watchafr. Caracas Venezuela. ISBN -980-6556-19-4.

Unesco. (2011). Perspectivas sobre el Financiamiento de la Educación Superior. ESS. Educación Superior y Sociedad Año 16 Número 1. © Instituto Internacional de UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe IESALC, 2008. Depósito Legal pp 79-0031 (2da etapa). ISSN 0798-1228.

Universidad y Sociedad en América Latina (2007). Situación Educativa. Biblioteca Digital de Investigación Educativa del Instituto de Investigaciones en Educación de la Universidad Veracruzana. , 2ª Edición. Recuperado de <http://www.uv.mx/iie/bdie/>

Villalobos, G. y Pedroza, R., (2009). Perspectiva de la teoría del capital humano acerca de la Relación entre Educación y Desarrollo Económico. Tiempo de Educar, Vol. 10, Núm. 20, Julio - Diciembre, 2009, p. 273-306. Universidad Autónoma del Estado de México. México. En: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/311/31112987002.pdf>

Velásquez, J. (1986). Redacción del escrito médico. Mérida, Venezuela: Ediciones Médicas de la Coordinación del Post-grado de Pediatría

Zuluaga, O, etal. (2004), colección pedagogía e historia, Tomo 1. Editorial Magisterio y el Grupo Historia de la Práctica Pedagógica. Colombia. - Planes de Desarrollo Nacional – Colombia – Ministerio de Educación. - El periódico de un País que educa y se educa. ALTABLERO No. 25, NOV – DIC 2003/2004.

[www.mineducación.edu.gov.co](http://www.mineducación.edu.gov.co)

Constitución Nacional de Colombia 1991

Decreto 80 de 1980

Ley 30 de 1992

Ley 115 General de Educación 1994

## ANEXOS

Como referencia del documento, se presentan todas las biografías de los actores mencionados en la presente tesis, información tomada de repositorios públicos documentales.

***Tomas Bulat:*** (1964 Buenos Aires – 2015), Economista de la Universidad de Buenos Aires, posgrado en la Universidad Federal de Río de Janeiro y un Master de Queen Mary and Wesfield Collage & ILAS, University of London. Periodista de oficio y docente de alma. Casado, tres hijos. Vivió en Quito, Río de Janeiro y Londres. Fue un apasionado de la docencia porque creyó que es posible modificar la realidad solo cuando se logra comprenderla. Dictó seminarios y conferencias en América Latina y Europa; como consultor, asesor y supervisor trabajando en distintas entidades bancarias, en el Senado de la Nación y en empresas. Tuvo una prolífica trayectoria en radio, televisión y medios gráficos. Director de TB & Asociados, su consultora económica-financiera. Produjo y condujo El Inversor (C5N), por el cual ganó el premio Martín Fierro al mejor programa de economía. Escribió tres libros: La Economía de tu Vida, Economía Descubierta, Estamos como Somos.

***César Augusto Ocampo Rodríguez:*** Armenia, en 1968, científico, Director de Colciencias, licenciado en ingeniería aeroespacial de la Universidad de Kansas, en Estados Unidos, con maestría y doctorado en astrodinámica, de la Universidad de Colorado. Lleva más de 20 años vinculado a la NASA y es el creador de Copérnico. Ha trabajado como investigador de planta en diferentes centros espaciales como el Jet Propulsion Laboratory, Goddard y Johnson. También en el Grupo de Espacio de la compañía Hughes y en la empresa Odyssey Space Research (OSR). Es experto en mecánica celeste, astrodinámica y control óptimo, y ha escrito más de 20 artículos científicos en revistas especializadas. En 2009 trabajó en la trayectoria de la sonda LCROSS y la ubicó en el

cráter lunar donde se descubrió agua. Después trazó las rutas de la nueva nave Orión que visitará asteroides y llevará tripulación a la Luna y Marte.

***Ulpiano Ayala Oramas:*** (1943 – 2002), Doctor en filosofía con Ph.D. del Instituto Tecnológico de Massachusetts (Estados Unidos). Fue vicerrector y profesor de la Universidad de los Andes, viceministro técnico de Hacienda y asesor de la Junta Monetaria; consultor privado en finanzas públicas, regulación económica, sistemas de pensiones y programas sociales, y consultor del Ministerio de Minas y el BID sobre sostenibilidad de la reforma al sector eléctrico en Colombia. Estudió temas educativos, especialmente, en lo que tiene que ver con la financiación y el empleo de los docentes.

***Luis F. Aguilar Villanueva:*** es Doctor en filosofía, con especialidad en filosofía política, con estudios de postgrado en la Pontificia Universidad Gregoriana, Roma y en la Universidad Estatal Eberhard Karls de Tubinga, Alemania. Ha sido profesor investigador de la UNAM, El Colegio de México y la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Es Investigador Nacional Emérito del Sistema Nacional de Investigadores. Es el introductor de la disciplina de las Políticas Públicas en México y en el mundo académico de lengua española. Es Presidente del Comité de Expertos de la ONU en Administración Pública. Actualmente es el Director Fundador del Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad de Guadalajara.

***Roger W. Cobb:*** se graduó de la Universidad de Washington con una licenciatura en Ciencias Políticas en 1962, de la Universidad de California en Los Ángeles con una Maestría en Ciencias Políticas en 1964, y finalmente la Universidad de Northwestern con un Ph.D. en Ciencias Políticas en 1967. Profesor asistente de ciencias políticas en la Universidad de Pensilvania, En 1981 profesor de tiempo completo de la ciencia política en la Universidad Brown, Presidente del Departamento de Ciencias políticas en la Universidad Brown, uno de los de más alto rango político programas de ciencia en el país, a partir de 1985-1988. Investigador.

***Charles D. Elder:*** 1942, Baccalaureate: B.A. University of Missouri, Honors

Columbia, MO, 1964, Graduate: M.A. Northwestern University, Evanston, IL, 1965, Ph.D. Northwestern University Evanston, IL, 1969, Profesor de políticas públicas, experto en la Formación de la agenda: el caso de la política de los ancianos (1984), y escritor de variadas publicaciones junto con Roger W. Cobb and Charles D. Elder, como por ejemplo: "Issue Creation and Agenda-Building," in James Anderson (ed.), Cases in Public Policy-Making. New York: Praeger, 1975 (1st edition), pp. 10-21, and New York: Holt, Rinehart, and Winston, 1983 (2nd edition), pp. 3-11.

***Fidias Gerardo Arias Odón:*** Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad Central de Venezuela (UCV). (Especialización) en Docencia Universitaria y Maestría en Educación Superior, ambas en la Universidad Central de Venezuela. A nivel laboral ha desempeñado importantes cargos docentes y directivos. También se dedica a la investigación social, área en la que ha publicado varios libros. El principal, titulado "El proyecto de Investigación: Introducción a la Metodología Científica", obtuvo el Premio Nacional 2006, como Mejor Libro Técnico. Además de autor, es editor, tarea para la cual se preparó en diversos campos como el diseño gráfico, la ilustración y la corrección de estilo en textos. Cabe destacar sus estudios de dibujo y pintura con reconocidos artistas plásticos, lo que le permitió participar en diversas exposiciones individuales y colectivas. Cursó algunos semestres de Estudios Políticos en la UCV.

***Aaron Wildavsky:*** (31 de mayo de 1930 - 4 de septiembre de 1993) fue un científico político estadounidense conocido por su trabajo pionero en políticas públicas, presupuestación gubernamental y gestión de riesgos. Enseñó como profesor de ciencias políticas en Oberlin College, Universidad de California en Berkeley, fue presidente de la ciencia política departamento y Decano fundador de la Facultad de Políticas Públicas. Presidente de la asociación política americana de la ciencia, fue miembro de la Academia Americana de las Artes y las Ciencias y de la Academia Nacional de Administración Pública.

***Rudolph P. Atcon:*** (15 de marzo de 1995) 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: Graduado del Amherst College en 1949, fue el autor de textos acerca de la educación en Latinoamérica entre los que se destaca " La Universidad Latinoamericana" que es el paradigma del modelo de reforma propuesto en las décadas de 1960 y 1970.

*Augusto Franco Arbeláez:* licenciado en Filosofía y Pedagogía de la Universidad Javeriana, y economista de la Universidad de Los Andes, con un doctorado en Administración y Planeación Educativa, de la Universidad de California (Berkeley). Trabajó con el estado en la dirección del ICETEX durante ocho años. Fue rector de la Universidad Pedagógica y del Colegio Anglo Colombiano de Bogotá.