

Una observación incrementalista a la política de educación superior en Colombia

Andrea Catherine Penagos Rojas

Tesis para optar al título de Magister en Educación

Dirigida por:

René Guevara Ramírez

Universidad Pedagógica Nacional de Colombia

Bogotá D.C.

Junio de 2022

Agradecimientos

Agradezco primeramente a Dios por permitirme vivir esta experiencia, y a mi familia por su cariño: a mis padres Doris Rojas y Humberto Penagos, a mis hijos Padmé Munévar y Ángel Naranjo, y a mi esposo Duván Naranjo.

También doy las gracias a todos los profesores que me compartieron su saber durante esta etapa de mi vida y muy especialmente al profesor René Guevara por su invaluable apoyo a lo largo del proceso de investigación.

Índice.

Introducción	5
1. El estudio de las políticas públicas en educación superior	9
1.1 Tres tipos de discursos sobre educación superior	9
1.2 Análisis versus estudio de políticas públicas	11
1.3 El incrementalismo como vertiente empírica en el estudio de políticas públicas	12
1.4 Las políticas públicas en educación superior de los gobiernos de Uribe y Santos a la luz del incrementalismo	14
1.5 Redimensionamiento y democratización de la política pública	18
1.6 Plan de gobierno y políticas públicas	21
1.7 Políticas públicas y educación superior en el contexto latinoamericano	24
2. Aseguramiento de la calidad de la educación superior en Colombia y América Latina	27
2.1 origen de los sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación	27
2.2 el “término” ‘acreditación’	28
2.3 sistema de acreditación en Colombia	30
2.4 crisis de fin de siglo en la educación superior latinoamericana	33
2.5 políticas públicas en la educación superior latinoamericana en los años 90	37
2.6 nuevas dinámicas de coordinación	52
2.7 dificultades y obstáculos	53
2.8 pautas y apoyos de los organismos internacionales	54
2.9 relevancia de la educación superior	55
2.10 Colombia y los rankings internacionales	55
3. Aseguramiento de la calidad de la educación superior en Colombia durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez	59
3.1 bases normativas para el análisis incremental de las políticas públicas en educación superior en el período Uribe	61
3.2 reestructuración viceministerial para el aseguramiento de la calidad de la educación superior	63
3.3 carácter incrementalista de la revolución educativa	67
3.4 eficiencia y cobertura de la educación superior	68
3.5 calidad de la educación superior	73
3.6 aseguramiento de la calidad de los niveles técnico, tecnológico y de la formación para el trabajo	78
3.7 financiación de la educación superior	81
4. Aseguramiento de la calidad de la educación superior en Colombia durante el gobierno de Juan Manuel Santos	86
4.1 aseguramiento de la calidad durante el primer gobierno santos	87
4.2 estampilla pro-universidades estatales	89
4.3 programa ser pilo paga	91

4.4 El discurso contestatario sobre educación superior al inicio del gobierno Santos	93
4.5 Calidad y sistema de aseguramiento de la calidad desde la perspectiva de la MANE ..	95
4.6 Diagnóstico versus balance del gobierno Santos en materia de aseguramiento de la calidad	98
Conclusiones	106
Bibliografía	110

Índice de tablas, figuras y gráficos

Tablas

Tabla 1 – Primeras organizaciones acreditadoras en Estados Unidos	28
Tabla 2 – Siete etapas en la instauración del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior	32
Tabla 3 - Instituciones colombianas en el ranking de Shanghai 2021	56
Tabla 4 - Instituciones colombianas en el ranking QS 2021	56
Tabla 5 - Instituciones colombianas en el ranking THE 2021	57
Tabla 6 - Instituciones colombianas en el ranking SCImago 2021	58
Tabla 7 – Documentos de ley concernientes a la calidad de la ES expedidos durante el gobierno Uribe	61
Tabla 8 – Aporte per cápita a las universidades públicas 2003-2009	69
Tabla 9 – Crecimiento de las publicaciones en revistas aceptadas por SCImago	76
Tabla 10 – Aumento del número y del nivel de formación de la docencia universitaria en el período 2002 a 2009	76
Tabla 11 – Inversión en educación superior 2002 a 2010	81
Tabla 12 – Recursos para Fomento en Educación Superior en Millones de Pesos	82
Tabla 13 – Aumento de aportes a la ES de entidades externas al ministerio en el período 2002-2010	83
Tabla 14 – Documentos de ley concernientes a la calidad de la ES expedidos durante el gobierno Santos	87
Tabla 15 - Realizaciones en educación superior al 2014 respecto al 2010	100
Tabla 16 – Algunas cifras consolidadas del año 2017	105

Figuras

Figura 1 - Organigramas del Viceministerio de ES durante el gobierno Uribe	65
Figura 2 – Funciones del Viceministerio de ES -Decreto 2230 de 2003-	66
Figura 3 – Sistemas de Información de la Educación Superior	70
Figura 4 – Interacción de los sistemas de información y evaluación	71
Figura 5 – Estrategias para ampliar la cobertura en el gobierno Uribe	72

Gráficos

Gráfico 1 – Modelo de Formación y Evaluación por Competencias	74
Gráfico 2 – Aumento del gasto en educación superior en los sectores público y privado en el período 2002-2010	82

INTRODUCCIÓN

El presente informe de investigación analiza el aseguramiento de la calidad de la educación superior en Colombia durante las primeras dos décadas del siglo XXI en el marco conceptual de los estudios sobre políticas públicas que abarca tanto las ciencias políticas - etapa ideológica y decisoria- como la administración pública, que involucra la implementación y operación de las disposiciones de gobierno. Más allá de nuestro campo de investigación: la evaluación de la calidad de la educación superior, el objeto último de este trabajo es contribuir al análisis y la comprensión de los procesos de democratización en un determinado segmento del devenir institucional de la educación superior.

Este trabajo se inscribe dentro del grupo de investigación *Politia* de la Universidad Pedagógica Nacional, el cual desde el año 2009 ha desarrollado investigaciones sobre varios asuntos: gobierno universitario, procesos electorales universitarios, académicos, estudiantes universitarios, regímenes de regulación en educación superior, y políticas de educación superior dentro del cual se inscribe el presente trabajo:

El grupo *Politia* tiene como propósito académico contribuir a la configuración de un espacio de investigación que sitúa la educación superior y las universidades públicas como objeto de investigación en sus relaciones con el Estado y con la sociedad, observándolas desde problemáticas sociológicas que tensionan el campo de las ciencias sociales contemporáneas. (Guevara, 11, 2018)

Para el presente proyecto de investigación se esbozarán las elaboraciones teóricas relacionadas con política pública, es decir, cómo la academia ha venido abordando problemas gubernamentales ligados a la toma y aplicación de decisiones en el campo de la educación. Posteriormente, se comentarán los aspectos más relevantes y significativos de la historia de las políticas de aseguramiento de la calidad de la educación superior en Latinoamérica y Colombia durante los últimos treinta años particularmente. En un tercer momento, se discutirán las políticas públicas colombianas de aseguramiento de la calidad de la educación superior de los gobiernos de Uribe (2002-2010) y de Santos (2010-2018) mediante un tratamiento documental de sus respectivos planes de gobierno, leyes y decretos emanados durante sus gobiernos, y los informes de resultados; todo esto desde la perspectiva conceptual del incrementalismo y el ajuste partidarista mutuo.

El incrementalismo como concepto aplicado a la política pública nace a finales de los años 50 en Estados Unidos como un cuestionamiento a la concepción racional y racionalista de la política y la administración pública. La realidad de las democracias modernas impide, en los Estados que gozan de ella, la imposición de medidas y decisiones unilaterales surgidas de una única visión o teoría del Estado y la sociedad. Lo que tiende a ocurrir en estas democracias es que ante la presentación de un proyecto de ley o la emisión de un decreto, los diferentes partidos toman posición emiten juicios y críticas, se realizan debates argumentados, muchas veces contextualizados por expertos invitados, y en el mejor de los

casos se llega a acuerdos luego de algunas adecuaciones de compromiso. El resultado es entonces que la mayoría de políticas surgidas de estas democracias no obedecen ya a una teoría económica particular, sino que consisten en un mosaico tanto de ideologías y conceptos diversos, como de la información proveniente de la experiencia previa en un determinado campo de intervención de la política. A este fenómeno se le denomina ajuste partidarista mutuo según la traducción de la locución en inglés '*partisan mutual adjustment*'.

Es una investigación de corte cualitativo puesto que busca proponer una interpretación sobre los fenómenos generados alrededor del objeto de estudio con instrumentos descriptivos, documentales e históricos. Es un estudio no-experimental, de tipo longitudinal, es decir, los datos son recogidos en un lapso de tiempo amplio, en contraste con estudios transversales cuya información se obtiene en un período preciso y relativamente corto de tiempo. Es una investigación básica pues no busca resolver un problema específico de las políticas públicas en educación superior, sin embargo, el objetivo sí es brindar elementos de comprensión alrededor de la concatenación de decisiones sobre política en educación superior a través del tiempo.

La revisión documental implica fuentes directas como los planes de gobierno, la información proporcionada por entidades gubernamentales, las leyes, decretos, informes, acuerdos y documentos CONPES¹ relacionados con la educación superior, así como información suministrada por entidades internacionales, por ejemplo, los rankings mundiales de mejores universidades. También se integran, como documentos indirectos, los aportes académicos e investigaciones pertinentes sobre la educación superior en Colombia en las últimas tres décadas. Si bien la investigación documental no pretende generar datos nuevos sí extrae y ordena conocimiento; genera descripciones amplias y profundas sobre los fenómenos, aporta una nueva interpretación a partir de información disponible, y proporciona hipótesis explicativas y hojas de ruta en la búsqueda de soluciones a problemas sociales. El trabajo de síntesis y crítica de las políticas públicas se justifica también desde un punto de vista de complejidad cuantitativa y en la necesidad de organización conceptual de los fenómenos estudiados, pues por ejemplo solamente en el gobierno Uribe se emitieron más de 25 documentos vinculantes relativos a la educación superior.

En este sentido la pregunta de investigación se formula en los siguientes términos: ¿Cómo se configuró la política de aseguramiento de la calidad de la educación superior en Colombia durante las primeras décadas del siglo XXI?

La respuesta será construida a partir de un estudio amparado en dos conceptos: incrementalismo y ajuste partidarista mutuo que permiten plantear una interrogación complementaria: ¿Cuáles fueron las decisiones/acciones de continuidad y cuáles los puntos de ruptura en las políticas de Uribe y Santos en educación superior?

¹ Consejo Nacional de Política Económica y Social

Tanto las acciones de continuidad como los puntos de ruptura implican adecuaciones o ajustes más o menos superficiales o profundos; una tipología de los cambios o al menos un criterio para considerarlos era necesario para plantear una suerte de descripción ordenada de las políticas realizadas o las realizaciones políticas en educación superior durante los gobiernos de Uribe y Santos. Autores como Lindblom, Dror, Etzioni y el mismo Aguilar brindan elementos de conceptualización a la vez sencillos y útiles que esbozaremos en el capítulo 1 y aplicaremos en los capítulos 3 y 4 a las políticas de los períodos Uribe y Santos respectivamente, así como en las conclusiones.

El presente documento consta de esos cuatro capítulos organizados con el siguiente contenido: en el primero se presentan elementos teóricos en tres líneas diferentes, una propuesta de tipología discursiva sobre educación superior; los conceptos de incrementalismo y de acuerdo partidarista mutuo (Lindblom, Dror, Etzioni); y los conceptos de democratización y redimensionamiento en sus diversas formas en cuanto constituyen un marco de relaciones para entender y describir las transformaciones institucionales (Aguilar Villanueva).

En el segundo capítulo los lectores encontrarán una exposición de algunas de las múltiples, diversas y rápidas transformaciones que habían sufrido los sistemas de educación latinoamericanos durante los años noventa (Brunner) con miras a posicionar la situación de Colombia en el contexto histórico y regional (Orozco Silva), y presentar los cimientos estructurales sobre los cuales se han llevado a cabo las realizaciones, incrementales o no, de los gobiernos colombianos en el siglo XXI.

Los capítulos 3 y 4 brindan una descripción detallada de las acciones en educación superior de los gobiernos Uribe y Santos respectivamente. Estas políticas realizadas o realizaciones políticas se han organizado y comentado de acuerdo a una tipología sobre las decisiones tomada de dos ensayos de Lindblom y de algunos de sus comentaristas, particularmente, Amitai Etzioni y Yehezkel Dror. Esta tipología atiende al hecho de determinar en qué sentido y proporción una decisión es más o menos incrementalista o racionalista; también se distingue entre el incrementalismo articulado y desarticulado en función del grado de conciencia que tengan los decisores sobre la trayectoria y proyección de una serie de acciones en un campo determinado.

Etzioni por su parte distingue entre decisiones incrementales y fundamentales, mientras que con Brunner vemos un continuum en las decisiones, que se acercan o alejan de valores y prácticas precedentes, y que involucran a grupos de personas más o menos amplios. Ambos enfoques permiten una adecuada descripción del panorama decisional en el período considerado.

Por último, pero de suma importancia, Etzioni, quien desarrolla la oposición incrementalista/racionalista, llega a conclusiones sobre el grado de democracia o de autoritarismo que puede revestir una determinada acción gubernamental.

Finalmente, las conclusiones ofrecen una caracterización general de la hechura de políticas en educación superior del gobierno Uribe y del gobierno Santos que permite definir patrones o lógicas de acción distintivas. Además, se presenta un balance sobre la adecuación de las herramientas conceptuales utilizadas en el marco de esta tesis con el campo y objeto de investigación.

Al final, el documento da cuenta de una experiencia de investigación amparada en un enfoque provechoso para la comprensión de modos de acción gubernamental. En tal sentido se ofrecen algunas anotaciones derivadas de la asunción de una comprensión que hasta hace poco era distante para una licenciada alejada del análisis clásico de políticas.

1. EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN SUPERIOR

En este capítulo se presenta el marco conceptual sobre el cual se desarrollará el estudio sobre las realizaciones de un componente de las políticas en educación superior de los gobiernos de Uribe y Santos: el aseguramiento de la calidad. Primero se expondrán algunos lineamientos y precisiones teóricas generales para situar nuestra postura epistemológica; luego se esbozará el concepto de *incrementalismo*, herramienta primordial de nuestro enfoque. También se analizarán los conceptos de *redimensionamiento* y *democratización* como procesos esenciales en la modernización de la política, iniciados en Colombia en los años ochenta y formalizados en la constitución de 1991. Veremos que muchas otras ideas cercanas como *autonomía*, *liberalización*, *privatización*, *descentralización* son formas específicas de estos dos procesos generales que atañen a las políticas públicas de la gran mayoría de países latinoamericanos.

1.1 Tres tipos de discursos sobre educación superior

La trayectoria de la educación superior colombiana en los últimos veinte años es susceptible de un análisis que contraste la estructura normativa bajo la cual se desarrolla en un momento dado con las reformas derivadas de coyunturas y contingencias tanto internas como externas al sistema de educación superior. Este tipo de revisión histórica de las reformas puede llevarse a cabo con ayuda de varios aportes teóricos, una primera precisión general es la distinción entre tres tipos de discurso posibles alrededor de la educación superior: el burocrático, el contestatario y el investigativo. (Guevara y Téllez, 2018) En el primer grupo se encuentran los trabajos producidos por funcionarios y órganos del Estado (Ministerio de Educación, ICFES, ICETEX, secretarías de educación, funcionarios universitarios, consejos nacionales de educación superior, de acreditación, etc.) o entidades contratadas por el Estado; también los estudios realizados por organismos internacionales BID, UNESCO, etc., en el marco de acuerdos con el gobierno. Los documentos oficiales y las entrevistas e intervenciones de los funcionarios responsables de la educación superior son los soportes típicos de este discurso.

El discurso contestatario se encuentra particularmente en los gremios de docentes y trabajadores universitarios y en sus sindicatos que muchas veces fungen como contrapartes y contrapesos del Estado en cuando a sus interpretaciones alrededor de la educación superior; también en los movimientos estudiantiles. Este discurso se vehicula a través de canales como ponencias en asambleas, comunicados, pliegos de peticiones, intervenciones y entrevistas, además de análisis de políticas más o menos profundos.

En el tercer grupo se encuentran los investigadores universitarios o académicos vinculados a centros de investigación; el tipo de documento predominante en esta categoría es el artículo de investigación en revistas especializadas y las tesis de pregrado y posgrado, por ende nosotros, y la presente tesis, nos circunscribimos en este tipo discursivo que se caracteriza por el predominio del nivel conceptual sobre otro tipo de intereses. Así como los análisis de los discursos burocrático y contestatario se apoyan en estudios académicos,

de igual forma los estudios académicos –en función de su enfoque- se apoyan en análisis burocráticos y contestatarios, así como en otros trabajos académicos.

A los discursos burocráticos sobre la educación correspondería también, como un subconjunto, el discurso prescriptivo, los cuerpos normativos (leyes, decretos y resoluciones) que condensan tanto los consensos como las relaciones de poder detrás de las decisiones; son, en palabras de Aguilar, ‘la materia y la forma de la decisión’. Ambos discursos, el burocrático e investigativo, pueden llegar a coincidir en la figura de un mismo investigador, pero en diferentes momentos. Brunner², por ejemplo, sobre cuyas investigaciones hemos intentado extraer o distinguir un listado de políticas públicas más o menos recurrentes en Latinoamérica y presentes en Colombia, haría parte a la vez de una generación pionera en la investigación sobre políticas públicas en educación superior en América Latina, y de una generación de actores gubernamentales y asesores que ubican parte de su aporte investigativo en función y desde la perspectiva del discurso Estatal, es decir, burocrático, pues Brunner ha sido asesor y funcionario en su país. (Guevara y Téllez, 2018)

Otro ejemplo de esta distinción de discursos es la aclaración que hace Carl Langebaek al iniciar su ensayo sobre el impacto de la acreditación en Colombia: ‘El contenido de este artículo no refleja la política de ninguna institución o persona distinta al autor.’ (Langebaek, 419) Como puede apreciarse, el autor se siente obligado a establecer la independencia de su pensamiento y su labor antes de empezar su exposición.

El estudio a partir de planes de gobierno, informes ministeriales y actos de ley correspondería al análisis del discurso burocrático sobre educación superior según se señala en el trabajo *La Educación Superior como Objeto de Investigación* de la Universidad Pedagógica. Constituye a su vez un ejercicio de análisis sobre la hechura de las políticas públicas en el sentido de Aguilar, es decir, en cuanto actividad propia del gobierno y de sus funcionarios en ejercicio, como un fenómeno independiente, hasta cierto punto autónomo, de las consideraciones previas o externas al momento mismo de hacer las políticas, esto es, el logro del consenso y la redacción factual del texto de ley, su aprobación y posterior implementación.

Aguilar³ sostiene que antes de los noventa los estudios teóricos tanto de la administración pública como de la ciencia política habían descuidado los procesos y fenómenos que ocurrían *después* de que se tomaban las decisiones a nivel del legislativo o el ejecutivo; y llama entonces la atención sobre la importancia esencial –y no anecdótica- del conjunto de

² José Joaquín Brunner (1944) es un investigador chileno de políticas públicas y experto en educación; ha sido consultor del BM, la ONU y la CEPAL; y profesor universitario en Chile, México, España y Colombia (Universidad de los Andes). También fungió como ministro secretario general de gobierno en la presidencia de Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Ha sido criticado como artífice del sistema de educación chileno considerado por algunos sectores como una *educación de mercado*.

³ Luis Aguilar Villanueva (1938) es un filósofo mexicano con estudios de post-doctorado en filosofía política. Ha sido profesor de Teoría Sociológica en muchas de las universidades e institutos más reconocidos de México, y profesor del doctorado en ‘Gobierno y Administración Pública’ de la Universidad Ortega y Gasset en España. También ha sido varias veces, desde los años noventa, funcionario en el gobierno mexicano.

las numerosas decisiones que se toman al momento de planear y ejecutar una ley o decreto ya aprobado en las esferas de poder-decisión.

Obviamente la ejecución y puesta en práctica de la política decidida comportaba a su vez decisiones de los administradores, pero éstas eran consideradas elecciones sólo menores, operativas y auxiliares, predeterminadas por la gran decisión y por ella enmarcadas. (Aguilar, 1992b, 17)

Un ejemplo evidente es cuando del congreso emerge una ley general que luego viene a regularse meses después mediante un decreto más detallado que a su vez tendrá repercusiones en las instituciones afectadas, normalmente en forma de documentos – resoluciones, directrices- y de cambios en los procesos. Esta segunda etapa de regulación y resolución, de puesta en ejecución, constituye buena parte de nuestro interés respecto a la educación superior en los períodos mencionados, además de la evaluación de sus resultados.

Este trabajo se ubica entonces en el discurso académico por provenir de un contexto universitario y estar motivado principalmente por una indagación conceptual; no hace parte del discurso burocrático puesto que no pertenecemos a ninguna entidad gubernamental, ni tampoco del discurso contestatario ya que nuestra aproximación al objeto de investigación está exento, en principio, de presupuestos de crítica a las acciones de los gobiernos involucrados.

1.2 Análisis versus estudio de políticas públicas

La oposición que presentamos en esta sección permite visualizar dos extremos en la aproximación al objeto de las políticas: por un lado hay un enfoque más deductivo, general y conceptual, mientras que por el otro, hay un acercamiento más inductivo, concreto y práctico a un problema específico. Aguilar reivindica y justifica la investigación de ‘la hechura de las políticas’ en cuanto que las disciplinas de las ciencias sociales y políticas deben responder *también* a los cuestionamientos y preocupaciones de la sociedad en general, aportando lecturas y soluciones técnicas, prácticas y concretas ‘casi siempre en condiciones de riesgo y escasez’ a los problemas colectivos. Las teorías explicativas sobre nuestros conflictos fundamentan un conocimiento que debería, además de explicar, aportar directamente al mejoramiento y progreso de los procesos sociales, entendiendo *mejoramiento* y *progreso* desde una perspectiva integradora, pluralista y democrática. Habría pues una oposición entre la teoría como un ejercicio meramente intelectual y abstracto, y una vertiente más práctica que asumiría explícitamente la tarea de mejorar el estado de las cosas.

En este punto, se puede marcar una diferencia entre el *análisis* de las políticas públicas y *el estudio* de la hechura de las políticas públicas. El análisis está ‘orientado normativamente a la búsqueda de la mejor política pública en términos de eficiencia y equidad, y el estudio de la elaboración de las políticas (*policy-making study, research*), está orientado positivamente a describir, clasificar y explicar el patrón de decisión y operación con el que procede un sistema político-administrativo dado o un gobierno particular en sus políticas públicas.’

(Aguilar, 1992b, 42) Los análisis serían más prospectivos (proyección) mientras que los estudios tienden a ser más retrospectivos (trayectoria). El *análisis* es eminentemente *selectivo* porque pretende decidir la mejor opción entre un universo de posibilidades mientras que el *estudio* de la hechura de políticas es *descriptivo* en su método como en sus resultados. El presente trabajo se inscribe dentro de este último marco descriptivo e interpretativo.

1.3 El incrementalismo como vertiente empírica en el estudio de políticas públicas

Se podría tener la idea de que el Estado actúa siempre de forma racional, basado en la racionalidad de las normas y de cada uno de los funcionarios, llegando siempre a la mejor opción a partir de cálculos acertados hechos sobre información suficiente y confiable. Existiría entonces una mejor opción dentro de un conjunto muy amplio de posibilidades, conjunto que se reduce y organiza de la mejor manera a partir de un razonamiento exhaustivo. El incrementalismo se opone a esta lectura tradicional de la política como un ente enteramente racional; no es que el concepto de incrementalismo alegue la irracionalidad de la acción del Estado, pero sí pone en evidencia que la naturaleza misma de la democracia (accesibilidad a la información, libertad y mecanismos para contrastar y cuestionar, ramas y contrapesos del poder, etc.) implica una limitación en lo que planea (razona) y puede realizar un gobierno de turno.

Esta racionalidad a la que se renunciaría, es una racionalidad ideal, panóptica, ‘sinóptica’ dice Lindblom, la cual es imposible en la práctica, luego no se trata de una verdadera renuncia a la razón, al contrario, se trata de ser realista al definir las posibilidades y pretensiones éticas e intelectuales de una política, y esto pasa, por ser un aprendiz atento de la experiencia, de la historicidad de los problemas, las políticas y sus resultados.

La negociación y los acuerdos obedecen a lógicas racionales y sustentadas, también la comunicación pública de una política está construida con argumentos razonables, pero no se trata de la misma racionalidad a la que sí puede aspirar la investigación académica entendida como independiente de los discursos burocráticos y contestatarios. La naturaleza política, utilitaria, comprometida con el ideal de mejora, de los discursos oficial y contestatario les impide mantener un rigor de científicidad en su proceder pues están inmersos en un complejo juego de intereses y consensos; existen transacciones y decisiones múltiples entre los actores, y contingencias imprevisibles que desdibujan una ruta ideal que hubiese sido trazada a priori con lógicas consistentes y constantes. Es en este sentido que pueden oponerse dos corrientes: *racionalismo* e *incrementalismo*, cuando se habla de políticas públicas, el incrementalismo tendría pues un carácter netamente empírico. Al día de hoy, los gobiernos en general asumen en su labor una postura incrementalista con diversos grados de conciencia teórica sobre sus fundamentos y mecanismos.

Este estilo de gobernar, que aumenta correctivamente vez por vez el margen de maniobra de un gobierno, fue considerado por él [Lindblom] como el estilo propio y obligado de las democracias pluralistas, "poliárquicas", en sociedades con grupos de interés poderosos, bien informados, autónomos y capaces de presión efectiva. (Aguilar, 1992b, 50)

El incrementalismo es un sistema comparativo, tanto es así que Lindblom lo denomina el ‘método de las comparaciones sucesivas limitadas’ pues los hacedores de políticas comparan las opciones posibles de las que disponen en un momento dado con las decisiones tomadas en el pasado por ellos mismos o por otros gobiernos. En el marco particular de la presente investigación se puede preguntar en qué consistió el incrementalismo del gobierno Uribe respecto a la década que lo precedió (Ley 30 del 1992), y en qué el de Santos respecto a los ocho años de Uribe. Más aún, en este caso particular de repetición de gobiernos -o mejor de presidentes- es posible preguntarse por el incrementalismo de los segundos períodos de Uribe y Santos respecto a sus primeros mandatos. En efecto, el incrementalismo basa el diseño y la planificación de las políticas públicas en el análisis de las decisiones y resultados de sus predecesores, en una suerte de ‘jurisprudencia’ de las políticas públicas, pues ‘Cualquier política a decidir en un momento dado tiene precedentes cognoscitivos, memorias y experiencias.’ (Aguilar, 1992b, 49)

El incrementalismo es un método empírico y está en la práctica emparentado con el análisis de políticas, que es selectivo pues busca seleccionar o tomar la mejor decisión de forma oportuna –bajo presión- y en condiciones de carencia de recursos y de información pues en la práctica así funciona la dinámica de gobernar y de legislar. Este incrementalismo como fenómeno tendría una fuente en la práctica burocrática, sin embargo el concepto pertenece al discurso académico pues fue propuesto por el economista y politólogo Charles Edward Lindblom.⁴

El incrementalismo está de alguna forma ligado también al concepto de negociación (teoría de juegos, etc.) pues la negociación o concertación en la toma de decisiones -entre dos o más grupos o partidos en principio opuestos- es en su naturaleza muy diferente a las políticas que pudieran diseñarse sin ninguna oposición o contestación -haciendo abstracción o pensando en una dictadura por ejemplo- donde sólo hubiese un sistema de valores, un conglomerado de intereses y una lógica de acción. En una democracia no existe pues un curso de acción racional puro (acertado o equívoco) pues la razón de ser de la democracia es la confrontación de paradigmas disímiles, irreconciliables hasta cierto punto, aunque esto no quita que en la dinámica social y cultural se lleguen a acuerdos de compromiso y se sellen (y rompan) pactos constantemente.⁵

Lindblom quiere decir que los problemas, necesidades y conflictos, que inevitablemente aparecen en la vida social, encuentran su planteamiento y desahogo gracias a los inteligentes entendimientos, arreglos y transacciones de los actores sociales, más que mediante los elaboradísimos análisis y recomendaciones de analistas cerebrales pero distantes del campo de batalla de los intereses. (Aguilar, 1992b, 51)

⁴ Lindblom murió en 2018 con 100 años de edad. Egresado de la Universidad de Chicago y profesor de la Universidad de Yale, Lindblom es conocido principalmente por los dos artículos de los que nos ocupamos aquí, y sobre todo por el libro *Politics and Markets* de 1977 que fue controversial –y por ende bastante divulgado- pues contiene una crítica al sistema democrático estadounidense.

⁵ Uno de estos acuerdos de compromiso a nivel de la teoría que nos concierne, valga señalarlo, es la postura integradora o *pascaliana* -entre el incrementalismo de Lindblom y las posturas racionalistas clásicas- a que alude Aguilar refiriéndose a Amitai Etzioni y al *mixed-scanning*. (1992b, 55)

El incrementalismo es entonces un sistema de ajustes sistemáticos y aproximaciones sucesivas a un determinado problema considerado de interés público; es de origen burocrático y experiencial, y hace parte de los análisis de políticas públicas pues busca llegar a la mejor solución-decisión, el mejor expediente ante una problemática precisa. Consiste en modificar o modular constantemente las variables para paulatinamente volver más eficientes los procesos y maximizar los resultados; consiste también en agregar, eliminar o afinar y volver a ponderar variables en el análisis, estas variables bien pueden ser centros o grupos de interés ideológico y/o conceptual. De otra forma, es decir, la imposición de una política pública *muy* novedosa implicaría, según lo advierte Aguilar, un nivel de riesgo inasumible por ningún gobierno ni sociedad, aún si su soporte conceptual pareciera irrefutable.

En ausencia de un cálculo cierto de las consecuencias que desatarán las decisiones, lo realmente racional para un gobierno es corregir limitada y sucesivamente sus pasadas decisiones incorrectas, así como fortalecer y generalizar sus pasos exitosos. El mecanismo autocorrectivo de las democracias pluralistas y competitivas se plasma en este estilo gradual e incansable de reelaborar las políticas. El incrementalismo es, en el fondo, una estrategia de aprendizaje colectivo en la solución de los problemas públicos. (Aguilar, 1992b, 52)

A esta forma de hacer políticas se le conoce también como ‘gradualismo’ para insistir en su carácter previsorio y cauteloso. Un objetivo secundario es evitar hasta donde sea dado nuevos conflictos derivados de la solución propuesta reduciendo al máximo el nivel de incertidumbre sobre las consecuencias. Esta lectura de la democracia reviste su propia ética en cuanto reduce el nivel de riesgo que una sociedad puede y debe tolerar respecto a las políticas que dirigen su vida y su futuro.

1.4 Lectura de las políticas públicas de los gobiernos de Uribe y Santos a la luz del incrementalismo

Se puede comenzar con mencionar de nuevo, de forma explícita, las bases epistemológicas del concepto de incrementalismo: es de carácter empírico-inductivo y se opone por ende al método racionalista-deductivo característico por ejemplo de los períodos clásicos de la teoría económica. Por supuesto que también los métodos racionalistas-deductivos se apoyan en la observación, pero de una forma subsidiaria de la razón y no viceversa como en el caso del método denominado empírico-inductivo. Existen modelos que integran ambos enfoques, y en general se puede afirmar que en la práctica ninguno opera con plena independencia del otro. Esta aclaración es necesaria en toda presentación de la metodología de investigación de un trabajo académico.

Al igual que un científico experimental, el gobernante de turno ‘se basará principalmente en el registro de la experiencia anterior que le indica las consecuencias de los pasados pequeños pasos de política para predecir las consecuencias futuras de pasos similares.’ (Lindblom, 1992b, 202) Una diferencia importante, no obstante, entre el científico y el gobernante, es que el científico puede aislar y de hecho aísla, hasta donde le es posible, las variables de su interés en un ejercicio *in vitro*, mientras que el gobernante o legislador no puede aislar variables de la realidad social en su ‘ensayo’, además hay consideraciones

éticas y epistemológicas seguramente insalvables al tratar de considerar el quehacer del gobernante como un simple experimento social (aún si es posible que haya sido el caso de algunas dictaduras marcadamente irracionales).

Lindblom señala asimismo que los aportes de la teoría, de origen racionalista, con la que se formaba a los administradores públicos, no correspondían a su práctica real, mucho más casuística, irreductible por su complejidad a una solución que pretenda agotar el tema a priori, a la manera de una panacea conceptual. Al contrario, en el incrementalismo se insiste sobre la naturaleza parcial y provisional, y en la propiedad de rectificable, incluso transitoria, de las políticas públicas. ‘La política no se hace de una vez por todas; se hace y rehace sin cesar.’ (Lindblom, 1992b, 219)

Existen algunas críticas a este concepto pues asume que las soluciones y los planes del Estado surgen de interacciones circunstanciales (persuaciones, presiones, coaliciones, relaciones de poder, información asimétrica, vacíos de información o de interpretación, etc.), de acuerdos y consensos, y de esta forma se abandonaría la aspiración de científicidad en los programas de gobierno. Conociendo la existencia de este reparo y esta reticencia, nos adentraremos en una lectura incrementalista de la gestión de políticas públicas en educación superior durante los gobiernos de Uribe y Santos sin dejar de lado una caracterización general de sus tendencias políticas. La lectura incrementalista se realizará tomando como puntos de referencia cronológico las leyes, decretos y acuerdos surgidos en estos gobiernos, interpretadas con ayuda de planteamientos conceptuales recogidos, entre otros, por Orozco Silva en *Educación Superior: Retos y Perspectivas*.

La ideología sigue siendo esencial en el análisis pues los gobernantes tienen acceso a la misma experiencia histórica, al menos a nivel documental, pero cada uno generará valoraciones y lecturas diferentes, y en el sentido de su interpretación modificará las políticas del pasado. ¿Existen diferencias interpretativas en cuando a la función o funcionamiento de la educación superior entre el gobierno de Santos y el de Uribe? Es relevante situar en su conjunto, una vez estructurado el proceso descriptivo y analítico de las políticas *en sí*, la tendencia ideológica de cada uno de los gobiernos en cuestión, y no antes. Piénsese por ejemplo en las acusaciones de apología a la insurgencia provenientes del gobierno Uribe -sus funcionarios y seguidores- dirigidas a algunas universidades públicas, docentes y movimientos estudiantiles. Aquí las políticas del gobierno de Uribe podría leerse incrementalmente en función de esa animosidad por la historia de la universidad pública que aparece manifiesto en su discurso, pero sería un error metodológico tomar partido; es más operante analizar los cambios incrementales de forma individual, inductiva, estimar su sentido independientemente antes de proponer una conclusión de conjunto.⁶

Lindblom habla de la valoración marginal de las políticas, pues el administrador público no decide siempre desde consideraciones o fundamentos ideológicos, sino que lo hace a partir

⁶ Orozco (2013) explica la historicidad de esa animadversión entre el movimiento estudiantil y el gobierno, remontando hasta Rojas Pinilla y el posterior Frente Nacional; la represión y la confrontación no serían entonces, ni mucho menos, particulares del período Uribe.

de algunos pocos criterios y valores disponibles, adaptables, mejorables y combinables según las circunstancias y la experiencia concreta en un área particular de las políticas públicas. La elaboración de políticas públicas es eminentemente práctica, aquí la teoría ideológica termina siendo subsidiaria o estar ausente en la toma real de decisiones. La explicación esquemática que brinda Lindblom es la siguiente:

Supongamos que enfrenta dos políticas, **X** y **Y**. Las dos prometen cumplir los objetivos **a**, **b**, **c**, **d** y **e** en la misma medida. Pero **X** le promete algo más de **f** que **Y**, mientras que **Y** le promete algo más de **g** que **X**. Al elegir entre ellas, en realidad se le ofrece la alternativa de una cantidad marginal o incremental de **f** a expensas de una cantidad marginal o incremental de **g**. Los únicos valores que importan a su elección son estos incrementos en los que difieren las dos políticas. Cuando finalmente el administrador escoge entre los dos valores marginales, escoge en realidad entre las políticas. (Lindblom, 1992b, 210)

Nos disponemos a revisar los cuatro períodos de gobierno concernidos en este proyecto siguiendo esta idea de Lindblom de hacer abstracción del entramado ideológico y concentrarse en un análisis descriptivo de los cambios efectivamente realizados, se trata de ‘estudiar aquellos aspectos en los que la alternativa propuesta y sus consecuencias difieren del *statu quo*.’ El incrementalismo es una solución de continuidad ante la falta de consenso conceptual y/o político sobre el fondo.

Lindblom insiste bastante en las limitaciones de conocimiento del ser humano y por ende de los administradores públicos en cuanto a la calidad y la cantidad de la información de que disponen y que pueden manejar en un momento dado. Si bien es cierto que a nivel epistemológico este problema sigue intacto, en cierto sentido la realidad tecnológica de hoy en día nos permite aspirar a contar con una cantidad y una calidad de información suficiente para optimizar las políticas públicas con herramientas conceptuales de mayor profundidad analítica.⁷

En *Todavía Tratando de Salir del Paso* (1979), ensayo publicado veinte años después de la *Ciencia de Salir del Paso* al que se venía haciendo referencia, Lindblom señala que el incrementalismo se agudiza en la medida que las modificaciones a una política son más detalladas y específicas; por otro lado, un cambio drástico, amplio, con muchas implicaciones, sería menos incrementalista y más disruptivo.⁸

Se habla de *salir del paso* porque más que encontrar *soluciones definitivas a los problemas* se intenta ‘remediar los males’ que emergen en la sociedad de la forma más ‘económica’ posible en el sentido de pronta, eficiente y segura, aún si esto se hace a costa de una

⁷ Este primer ensayo al que hacemos referencia *La Ciencia de Salir del Paso* es originalmente de 1959, es decir está ubicado en una época en la que no se podía anticipar la ciencia informática ni de datos disponible al inicio del siglo XXI. Sin embargo, 20 años después, cuando era más perceptible el salto tecnológico, Lindblom decía: ‘ninguna persona, ningún comité o equipo de investigación, aun con todos los recursos de la computación electrónica moderna, pueden ser exhaustivos en el análisis de un problema complejo. Están en juego demasiados valores, demasiadas opciones posibles, demasiadas consecuencias a las que hay que seguir la pista en un futuro incierto.’

⁸ Analizaremos el tema del *tamaño* de los cambios siguiendo a Aguilar en el apartado 2.4 *Dificultades y obstáculos*.

indagación –y una reforma- más profunda sobre la raíz de los conflictos. En este segundo ensayo, Lindblom propone sistematizar en el análisis de políticas públicas el concepto de incrementalismo para convertirlo en método formal. Las críticas al incrementalismo consistían en señalar su falta de ambición política y escasa rigurosidad científica. De igual forma, se le tacha de conservadora a la práctica y teoría del incrementalismo pues los cambios son en general parcos y prudentes. Para responder a estas críticas, se propone una versión algo más sofisticada de dicho concepto.

A grandes rasgos, se trata de fragmentar el trabajo analítico en diversos participantes competentes tanto en los aspectos conceptuales (científicos) como en los prácticos (políticos): análisis de precedentes, de posibles consecuencias, de alternativas, de críticas, etc.; todo esto hablando de políticas incrementales, es decir, de reformas relativamente de detalle en oposición a políticas más disruptivas respecto al *statu quo*. También es una fragmentación de la responsabilidad en la formulación de políticas. Otra característica de esta versión más desarrollada del análisis es que focaliza los resultados de las políticas con el fin de obtener retroalimentación pertinente y oportuna y así proceder en la lógica de una cadena ensayo-error-corrección en las políticas públicas.

También introduce un nuevo concepto: *el ajuste partidarista mutuo* que consiste en la coordinación natural que surge en la interacción de intereses sociales. El término *partidarista* no se refiere aquí únicamente a los partidos políticos constituidos, sino al hecho de que cualquier grupo de interés puede eventualmente intervenir o *tomar partido* en la discusión sobre una determinada política pública. Es un concepto que rebasa al de negociación, pues no todas las soluciones de continuidad pasan por acuerdos voluntarios, explícitos y satisfactorios para todas las partes concernidas. Aparecen conflictos y discusiones imprevistas al intentar implementar una política que busca incrementos en un frente, pues normalmente esto genera un detrimento en otro u otros frentes, y los grupos de interés que se sienten afectados por la nueva política responden ejerciendo algún mecanismo legal de participación democrática o de presión ciudadana.

El que una comunidad política se escinda de manera peligrosa cuando aparecen en la agenda política cuestiones importantes que conllevan grandes pérdidas o ganancias depende de al menos otra variable: qué tan rígidamente están aferrados los participantes a varias causas, valores y percepciones de sus propios intereses. (Lindblom, 1992b, 243)

De nuevo, la fallida reforma de la ley 30 del primer gobierno Santos en 2011 tuvo ciertamente un componente contestatario y de ajuste partidarista mutuo que motivó y permitió su transformación y posterior promulgación en el decreto 1075 de 2015 al iniciar el segundo mandato de Santos. Esta protesta también ilustró como el aferramiento a ciertas *causas, valores y percepciones de los propios intereses* tiene una naturaleza ideológica (en sentido doctrinal y psico-afectivo) mucho más dominante que cualquier aspecto conceptual en el plano racional. Esto es de hecho normal porque aun cuando un debate despertara el interés de toda una sociedad bien comunicada e informada, no todos los participantes podemos ser expertos especialistas en un tema particular al mismo tiempo, luego la toma de posiciones pasa siempre por aspectos más o menos personales. Esto es una obviedad pero

permite ilustrar una vez más el problema epistemológico que enfrenta el funcionario y el académico que estudia políticas públicas.

Lindblom usa el adjetivo ‘sinóptico’ con el sentido de *capaz de contemplar simultáneamente todas las variables, alternativas y consecuencias posibles* al analizar una política pública, es decir, una situación ideal que no nos es dado realizar. ‘Lograr la hazaña imposible de la sinopsis es un ideal vano y estéril.’ (Lindblom, 1992b, 232) Lindblom describe su método como una ‘alternativa sistemática a la teoría’, también podría hablarse de una *teoría de la práctica*.

Otro insumo importante de la discusión está conformado por los *análisis partidarios*, es decir, estudios realizados por grupos de interés con el fin de apoyar con evidencia sus propuestas, de sustentar sus ideas con pruebas, y así convencer o reducir la resistencia de opositores y sectores indecisos. Estos análisis partidarios hacen parte entonces de los discursos burocrático y contestatario dependiendo de dónde se sitúen respecto al poder en ejercicio.

Los valores concretados en una política pública particular son a fin de cuentas ambiguos y confusos pues los intereses que estuvieron en juego en el proceso de discusión y consenso - la historicidad reciente y lejana de la problemática y sus soluciones- son en sí mismos variados y diversos, contradictorios en muchos sentidos y, sobre todo, sujetos a múltiples circunstancias y matices. A esto se refiere Lindblom cuando afirma que no existe una coherencia ni una consistencia entre los valores y las políticas. Los valores estarían en el plano de la decisión, del albedrío, del acuerdo puramente abstracto, conceptual y racional; y Lindblom sintetiza muy acertadamente que las políticas más que algo que ‘se decide’, es algo que ‘ocurre’. Es un producto de innumerables interacciones administrativas, discursivas (burocrático, contestatario y académico), modelos y acuerdos internacionales, etcétera, con diverso grado de influencia en la forma final de una política particular; ‘la conexión entre las buenas razones para una política y la política misma es oscura, pues muchos de los participantes actúan por diversas razones’. (Lindblom, 1992b, 246)

1.5 Redimensionamiento y democratización de la política pública

Luis Aguilar Villanueva sitúa el estudio de las políticas públicas en la intersección entre la ciencia política y la teoría-práctica de la administración pública. La producción académica sobre el funcionamiento y operatividad de la agenda pública del Estado debe contribuir a su optimización y a la democracia misma, pues aporta información confiable y pertinente a los administradores y gestores públicos para la toma de decisiones, y a la sociedad en general que mediante sus derechos, especialmente políticos, influye en el gobierno.

Aguilar, quien edita su antología de ensayos sobre políticas públicas a principios de los noventa, explica cómo los gobiernos de la mayoría de países atravesaban, en su transición hacia la modernidad, por una transformación basada en dos ejes: el *redimensionamiento* y la *democratización*. Estos dos procesos serían respuestas al Estado *burocrático* y *autoritario* que caracterizó el siglo XX.

El *redimensionamiento* del Estado buscaba redefinir ‘los linderos del ámbito político y del ámbito privado; cuáles asuntos alcanzan el rango de interés público y de agenda de

gobierno, y cuáles asuntos son de naturaleza privada a desahogar dentro del perímetro de las interacciones libres particulares.’ (Aguilar, 1992a, 19) Esto involucraba procesos de ‘privatización, desincorporación, desregulación, liberalización y apertura’ (Ibíd., 21), en abierto contraste con los antiguos modos de administrar el Estado: ‘gasto masivo, sobreregulación, empresa pública, proteccionismo, subsidios indiferenciados...’ (Ibíd., 32) Estas ideas se encuentran muy en consonancia con aquéllas en boga al inicio de la década de los noventa, y que en Colombia coinciden precisamente con la apertura económica de la presidencia de Gaviria. Aguilar asume con entusiasmo las tendencias norteamericanas en el estudio de las políticas públicas que abogan por un estado más liviano y dinámico, y que una década más tarde, entre otros ejemplo continentales, se materializaría en Colombia con la presidencia marcadamente neoliberal de Álvaro Uribe.

La *democratización* en Aguilar se refiere a la presión de gestión y resultados que se deriva de corrientes políticas que compiten mediante el voto popular. La sociedad estaría en condición de castigar una mala gestión votando por el partido opuesto en las siguientes justas electorales, además de exigir la *rendición de cuentas* por diversos mecanismos. Aquí la opinión pública jugaría un rol preponderante. La democratización -involucrar en las esferas de decisión cada vez más comunidades y sectores sociales- es en sí misma una generadora de nuevas ideas y empresas que a su vez proporcionarían alternativas de solución a los diversos problemas sociales e influirán en la renovación de las políticas públicas.

Aguilar reconoce, sin embargo, que ambas condiciones siendo necesarias para la modernización del Estado, no son garantía de ello.

La democracia es condición de entrada, necesaria, pero no suficiente para la corrección de las políticas públicas. Exige e inspira el trabajo de análisis y diseño de políticas, no lo sustituye. [...] Resuelve bien la cuestión de elegir quiénes serán los pocos decisores que en representación de millones tomarán las decisiones colectivas, pero, en positivo, como guía operativa, norma técnica, principio económico, poco dice sobre la corrección, pertinencia, eficiencia de la decisión pública. (Aguilar, 1992a, 26)

La democratización entendida como libertades políticas deriva en demandas cada vez más específicas. De ahí que el Estado deba definir con claridad el terreno de lo público y así establecer el marco de su intervención jurídica, administrativa, fiscal y presupuestal. Aguilar explica que los Estados burocráticos del siglo XX abordaban, en su proceso de configuración, cohesión y *consolidación nacional*, las problemáticas sociales de forma genérica y masificada, homogenizando las interpretaciones y soluciones, los presupuestos y las disposiciones; y que la modernidad requiere, al contrario, de medios y políticas mucho más flexibles, adaptadas a contextos, coyunturas y comunidades precisas. De esta manera se garantizaría no solamente resultados más eficientes, sino que sería más factible asimismo el control de la transparencia y equidad en la asignación de recursos.

En resumen, la modernización del Estado pasa por reducir su intervención y extender la autonomía de muchos sectores y gremios, es decir, ampliar el margen de libertades políticas (democratización) y económicas (redimensionamiento) de la sociedad. El redimensionamiento implica una liberalización económica en cuanto el Estado deja de administrar, controlar o restringir empresas en muchos sectores económicos que pueden entonces entrar en la dinámica del libre mercado. Aguilar señala también la relación de

causalidad que existe entre el autoritarismo (la ausencia de democracia) y un Estado burocrático, pues los mecanismos de control social desplegados por los gobiernos autoritarios son costosos e implican actividades complejas por parte de todos sus organismos. La tendencia y la apuesta de la modernidad son a la liberalización de la sociedad.

La educación, particularmente en el contexto terciario, pasaría por esta ampliación de su autonomía académica y presupuestal como característica fundamental durante las últimas décadas. Ahora bien, como veremos más adelante, el concepto y el proceso de autonomía en la universidad conocerá una nueva metamorfosis al adoptarse en Latinoamérica a principios del siglo XXI procesos de aseguramiento de la calidad que obligaban a estandarizar múltiples aspectos tanto institucionales como académicos, lo que obviamente redundó en contra de su independencia y autonomía.

Los términos *factibilidad*, *racionalidad* y *eficiencia* son frecuentes en el estudio introductorio de Aguilar cuando defiende y posiciona el estudio de las políticas públicas. A estos valores de buena gestión, usados conceptualmente por Aguilar, podremos agregar siete más –estos ya con implicaciones jurídicas– que aparecen en el artículo 209 (dentro del Capítulo V - *De la función administrativa*) de nuestra Constitución Nacional: ‘La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de *igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad*, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.’ Para Aguilar, otro mecanismo de la democratización sería la capacidad de prosecución legal y/o administrativa de aquellos funcionarios que faltaren a estos principios o a la normatividad de sus funciones, es decir, el respeto al imperio de la ley y la garantía de no-impunidad (en proporción a la responsabilidad) para quienes afecten negativamente, por acción u omisión, la óptima aplicación de las políticas públicas.

Estos tres últimos conceptos que menciona el artículo constitucional –*descentralización, delegación y desconcentración*–, digámoslo de paso, son algunas de las formas particulares del proceso de redimensionamiento, al igual que *privatización, desincorporación, desregulación, liberalización y apertura* según lo señalábamos anteriormente.⁹ En el entramado de todos estos procesos y valores se desarrolla la dialéctica de las políticas públicas en las últimas tres décadas. Esta dialéctica se evidencia en diversas tensiones y conflictos, y conlleva en conjunto a una *redistribución* del poder político.

Con ello, en cascada, se descartan o devalúan ciertos asuntos e intereses (ciertos grupos de interés), se alteran los patrones de interlocución y los canales de acceso, pierden significado ciertas prácticas de representación e integración de intereses, ciertos discursos, ciertos liderazgos y fuerzas políticas antes claves para el consenso. Ocurre una redistribución del poder político y un reacomodo de la cultura política a consecuencia de la reducción, el reajuste, el ‘adelgazamiento’ del estado. Al mismo tiempo, emergen nuevos actores políticos con organizaciones, ideas, prácticas y discursos alternativos, con líderes nuevos. Lo que empezó tal vez como obligado saneamiento de las finanzas públicas diez años

⁹ La mayoría de estos conceptos pueden interpretarse desde la democratización. La descentralización, por ejemplo, implica nuevos liderazgos y libertades en cuanto a la planificación, asignación de recursos y toma de decisiones por parte de las regiones y entes territoriales, lo cual constituye sin duda un ejercicio en pro de la democracia.

después camina hacia la dilatación de la vida política: una política más plural, autónoma, competitiva. (Aguilar, 1992a, 19)

Todos estos procesos de transformación son propiciados por la mundialización; y en los países en vía de desarrollo, además, tras corroborar el progreso lento de sus economías aunado a los problemas de inoperancia que aquejaban a estos Estados: negligencia, ignorancia y corrupción por parte del gobierno alimentaban el ciclo de pobreza, desigualdad y desempleo en la sociedad.

Al enumerar las variadas tareas del investigador en políticas públicas, Aguilar proporciona la hoja de ruta que guiará nuestra aproximación a la educación superior colombiana en el siglo XXI. En efecto, el conjunto de todas estas labores constituye la búsqueda de la *calidad*, ‘lo que cuenta es la calidad de las políticas públicas que se analizan, diseñan, deciden y desarrollan: la calidad de la formulación y gestión de las políticas.’ (Aguilar, 1992a, 22)

El esfuerzo intelectual y práctico ha de centrarse en el proceso de la política, en sus condiciones de consenso, corrección y factibilidad, en su formación, implementación, impacto y evaluación. En averiguar y depurar la manera como ciertos problemas sociales o grupales devienen públicos y agenda de gobierno, la manera como se obtiene y depura la información acerca de los problemas, se les define y explica; las teorías causales que sustentan la construcción y evaluación de las opciones de acción gubernamental, la confiabilidad de los cálculos de costos, beneficios y consecuencias; los mecanismos gubernamentales de comunicación y persuasión para obtener el apoyo de los ciudadanos en torno de una política; los defectos y emergencias a lo largo del proceso de implementación, la evaluación de las políticas, los criterios para terminarlas o continuarlas, la opinión pública que juzga su efectividad y propone opciones diferentes de abordaje... (Aguilar, 1992a, 22)

Es en este punto donde se vincula el objeto de estudio: la calidad; con el instrumento de análisis: el incrementalismo y el ajuste partidista mutuo. Estos son respectivamente el fin y los medios en nuestro análisis de los planes de gobierno y las políticas públicas de los mandatos Uribe y Santos.

1.6 Plan de gobierno y políticas públicas

Continuando con el análisis de las políticas públicas en Latinoamérica, Aguilar se concentra en la figura de *plan nacional*, que surgió a partir de los procesos de independencia como una herramienta de los gobiernos para favorecer la consolidación nacional de sus países -y para ejercer el poder-. El plan nacional suponía una sociedad unitaria, cerrada y homogénea en intereses, necesidades y propósitos; una sociedad definida por una interpretación o ‘visión unilateral de la historia colectiva’. A estos supuestos ideológicos y procedimientos de gobierno se puede denominar *nacionalistas*, pues pretenden consolidar -o imponer- una particular idea de nación. Se hace manifiesto, siguiendo con Aguilar, que la *planificación* y ejecución de un plan nacional implican un grado importante de autoritarismo, clientelismo y burocracia: autoritarismo durante la planificación y burocracia para su ejecución. Nos encontramos pues con que la realización de un plan nacional conlleva ciertos vicios de los cuales tienden a alejarse los Estados en su proceso de modernización.

el plan (incluido el proceso de planeación) requiere un consenso tan global e intenso que las democracias plurales no le pueden dar. [...] El pluralismo político, las libertades económicas y las perspectivas culturales diferentes terminan por volver imposible la gigantesca capacidad de computación y de consenso que el gobierno necesita para gobernar de acuerdo al plan nacional global. (Aguilar, 1992a, 26)

El plan nacional implicaba el solapamiento o la asimilación del ideal político del gobierno -concretizado en el Estado de derecho-, y la naturaleza misma de la nación, indefinible y en constante transformación. Es por esto que resulta conveniente distinguir o deslindar ambas realidades:

La identidad entre estado y nación, más allá de la soberanía y la cohesión nacional, parece no poder cubrir todos los variados ámbitos de la vida social y de las decisiones individuales. La acción de la sociedad tiene tal extensión, diversidad y libertad de iniciativas que desborda los objetivos y los instrumentos que un específico gobierno juzga son los mejores (en términos valorativos y económico-administrativos) para el conjunto nacional. La acción social desborda la planificación gubernamental, sin que ello signifique absolutamente desbordar las normas del estado. (Aguilar, 1992a, 27)

Desde esta perspectiva se podría convenir, como sustituto moderno del desfasado *plan nacional*, en la expresión *plan de gobierno*: ‘Es su plan para gobernar la nación pero no el plan de acción de la nación’. Este plan de gobierno tendría ‘en el mejor de los casos’ las siguientes características:

definirá el parámetro de la acción colectiva, marcando los límites dentro de los cuales se pueden mover las libres iniciativas de los ciudadanos y tomará la forma de regulaciones generales, incentivos selectivos y políticas macroeconómicas, reglas de juego, apuestas atractivas por entrar a jugar y sanciones por infracciones de juego sucio o de abandono. Este plan marco, más que plan maestro, se ubica felizmente lejos de los estados planificadores centrales. (Aguilar, 1992a, 26)

La diferencia de número entre *política pública* y *políticas públicas* pareciera responder a esta transición social hacia la diversidad y complejidad ideológica que los Estados modernos deberían poder integrar en su funcionamiento: ‘El pluralismo político deviene pluralidad de políticas.’ Es interesante señalar que a mayor pluralidad en la democracia hay un mayor grado de ‘singularidad’ en la forma que cobran las políticas públicas, mayor especificidad. Cuando una democracia es robusta muchos grupos de interés interactúan políticamente de una forma pacífica y pueden, en el marco de la ley, proponer nuevas medidas y normas que benefician a su grupo en particular, sin que en principio exista un perjuicio previsible al interés general.

En efecto, dos tendencias pluralistas interdependientes van tomando fuerza a partir de los años 80: la *libertad de la representación* y la *especificidad de las políticas*. Esto en oposición a los tradicionales mecanismos de representación que resultaban excluyentes y que derivaban en políticas estandarizadas e ineficaces por no satisfacer cabalmente las necesidades que las motivaron y/o por responder principalmente a intereses particulares. La libertad de la representación implica que los ciudadanos bien informados (individuos, comunidades, gremios, asociaciones, etc.), más allá de ser contribuyentes y electores, conocen sus circunstancias mejor que el gobierno o los partidos, padecen directamente las problemáticas y pueden entonces en cualquier momento devenir voceros y actores de sus propias políticas a nivel local, regional o nacional. (Aguilar, 1992a) Tanto en Colombia

como en la mayoría de países contemporáneos existen figuras constitucionales que así lo prevén.

La especificidad de las políticas es pues una consecuencia lógica de la libertad de representación. Esta idea de especificidad es adyacente al incrementalismo que veíamos más arriba pues tiene que ver con la amplitud y la profundidad de los cambios; entre más específicos más incrementales, y al revés, entre más generales resultan más disruptivos.

En el pasado, la fuerza, jerarquía e ideario de los partidos políticos formateaban, moldeaban o asimilaban todas las demandas sociales en función de su programa y su discurso. En resumen, eran unos pocos -una élite- quienes detentaban el poder de decidir qué situaciones eran prioridad y cómo había que abordarlas. Cuando un partido llegaba al poder, por voto o de facto, se dedicaba a ejecutar su plan sin advertir o conciliar ideas y conflictos provenientes desde fuera de su colectividad.

En la medida en que se han ido levantando voces independientes y concedoras de sus asuntos -y que los políticos y funcionarios han comenzado a revisar y reemplazar sus viejos patrones uniformes de acción-, se ha ido recuperando y afianzando la idea de que los problemas públicos, sociales, difieren los unos de los otros, poseen su propia especificidad y circunstancia y, por tanto, que las políticas para su atención y tratamiento deben ser también específicas en sus objetivos, instrumentos, modos, procedimientos, agentes, tiempos. No existe en abstracto el comercio, el campo, la contaminación, la deserción escolar, la salud pública, la migración, el desempleo... sino diversas situaciones, modalidades, causas, oportunidades, problemas, percepciones. (Aguilar, 1992a, 31)

El Estado moderno es en definitiva flexible y heterogéneo al igual que deberían serlo sus políticas públicas. Una lista de algunos ejemplos permite ilustrar esta complejidad de procedimientos y actores:

Una política puede ser aquí una regulación, ahí una distribución de diversos tipos de recursos (incentivos o subsidios, en efectivo o en especie, presentes o futuros, libres o condicionados), allá una intervención redistributiva directa, más allá dejar hacer a los ciudadanos. [...] No sólo privatizaciones y des(re)regulaciones, sino administraciones conjuntas que, según las características y la magnitud del problema, pueden englobar al sector privado, a las organizaciones no gubernamentales, a organismos internacionales, a las organizaciones sociales de los directamente interesados en encontrar una solución a su problema. (Aguilar, 1992a, 32)

Aguilar invita a construir 'lo público' a partir de tres sentidos y pilares: (1) lo público es todo aquello que comprende los derechos humanos, civiles y liberales; todo el conjunto de libertades políticas y económicas, todo aquello que no está prohibido o restringido por la ley. (2) Lo público consiste también en la accesibilidad a los asuntos gubernamentales, la posibilidad de que cualquier ciudadano pueda informarse con amplitud y detalle de todo el funcionamiento Estatal; que los mecanismos, funcionarios, cuentas y documentos sean claros, racionales y estén disponibles para su consulta y estudio. (3) Por último, lo público se refiere al erario, a todos los valores de racionalidad, proporción, equidad, oportunidad, publicidad, etcétera, relacionados con la tributación y el gasto público. (Aguilar, 1992a, 33-36)

1.7 Políticas públicas y educación superior en el contexto latinoamericano

Uno de los factores más notables en la educación superior es el aumento acelerado de su demanda y oferta, y la consecuente proliferación de instituciones universitarias y no-universitarias tanto a nivel mundial como local. Brunner, quien también edita su estudio a principios de los años 90, proporciona un censo comparativo en el cual en un lapso de cuarenta años estas entidades académicas casi se decuplicaron:

Mientras que en 1950 existían en América Latina alrededor de 75 universidades, casi todas ellas de carácter oficial o público (estatales o federales, nacionales, estatales o provinciales, financiadas por el erario nacional), alrededor de 1990 existen en la región 300 universidades oficiales, cerca de 390 universidades privadas (que funcionan casi todas sin recursos del tesoro público) y, en el nivel no-universitario, alrededor de 3.000 instituciones, 1.215 oficiales y 1.710 privadas. (Brunner, pág. 1)

Aparte de su carácter oficial o privado, las universidades, según Brunner,

Pueden ser "universidades completas", que ofrecen carreras en la mayoría de las áreas del conocimiento; "universidades incompletas", que sólo ofrecen programas en un número limitado pero diversificado de áreas del conocimiento; o "universidades especializadas", que concentran sus actividades docentes en una sola área [ciencias pedagógicas, agronomía, ingenierías o tecnologías, salud y ciencias biomédicas, respectivamente]. (Brunner, pág. 3)

También puede decirse que las universidades son incompletas cuando ‘no incursionan en las áreas básicas de investigación ni ofrecen formación en ciencias naturales, en ciencias médicas y en el nivel de posgrado.’ (Ibídem)

En el nivel de las instituciones no-universitarias la diversidad de tipos institucionales es todavía mayor, existiendo institutos y escuelas politécnicas o tecnológicas, centros e institutos técnicos, instituciones técnico-profesionales, entidades aisladas y escuelas o institutos normales, de formación de maestros. Tal diversidad tiende a ser mayor en el sector privado que en el público. (Ibídem)

El crecimiento de la población docente de nivel superior había consecuentemente ‘aumentado, entre los años 1950 y 1990, de alrededor de 25 mil a más de 600 mil’ según el mismo autor. Precisamente la publicación del Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) de 1990 versa sobre la *calidad de la docencia universitaria* en América Latina y el Caribe.

A pesar de las diferencias discursivas y prácticas, de las peculiaridades culturales de cada país, y de algunas excepciones, Brunner señalaba ciertas características comunes en la educación superior latinoamericana para finales de siglo: débil *control estatal*, fuerte *poder institucional-corporativo* y una creciente *influencia del mercado* en parte debido a la dinámica de coexistencia entre universidades públicas y privadas.

En esta época, inicio de los noventa, las universidades contaban con una amplia autonomía administrativa y académica respecto al gobierno, entrabada no obstante por estructuras jerárquicas y burocráticas vetustas que dificultaban el aprovechamiento de dicha autonomía. De cualquier modo, esta ‘autonomía’ de la universidad pública era compatible con la absoluta dependencia presupuestal del Estado, y se derivaba de la falta de vigilancia y control por parte de éste y de la sociedad a sus actividades y resultados.

se busca gobernar el sistema mediante leyes y reglas pero, en general, los organismos centrales de administración no tienen capacidad de supervisar el cumplimiento de esas leyes y reglas o las aplican discrecionalmente. Al final, el papel de la burocracia gubernamental se ve limitado a cursar los fondos destinados por la ley de presupuesto a las instituciones, sin tener casi ninguna injerencia en la programación y uso de esos recursos ni en la efectiva coordinación del desarrollo del sector oficial. (Brunner, pág. 11)

Esta automatización del financiamiento público y su posterior burocratización quitaba toda margen de maniobra al Estado sobre el sector oficial. Respecto al sector privado, también es notable la falta de regulación, apoyo y control por parte del Estado. Entre las consecuencias de esta situación se encuentra la multiplicación de universidades incompletas y de bajo nivel, es decir, instituciones poco competitivas en cuanto a su calidad, envergadura y alcances. Existen en este sector excepciones, es decir, unas pocas universidades privadas completas de alto nivel que sin embargo se caracterizan por ser extremadamente elitistas y excluyentes tanto a nivel económico como social. Son universidades social e ideológicamente homogéneas, lo cual va en contra de la esencia y tradición -valga la redundancia- 'universalista' o pluralista de los centros de enseñanza superior. Otra excepción la conforman varias universidades privadas de origen colonial y católico que siguen siendo considerablemente competitivas al estar dirigidas por órdenes religiosas cuyas redes culturales y de financiación son todavía muy relevantes.

La otra característica primordial en este período, en el sector oficial, era el gran poder institucional-corporativo acumulado por las universidades. Los sindicatos de profesores y demás trabajadores, los movimientos estudiantiles, y los cuerpos colegiados tenían un peso determinante en la toma y ejecución de decisiones; gozaban de un poder basado en su capacidad de negociación y de presión.

Esta forma de expresión del poder corporativo se ve amplificada en la mayoría de los países de la región por el modo predominante de concebir el gobierno universitario; esto es, mediante alguna fórmula de co-gobierno, con participación de docentes y estudiantes, a la cual suele asociarse, además, la participación de los egresados [en la Argentina y Uruguay] o de los trabajadores y administrativos no-académicos [en México y Brasil]. (Brunner, pág. 11)

Para Brunner los mercados que influyen en las políticas y tendencias de la educación superior son cinco: el *mercado estudiantil*, es decir, todo lo relacionado con matrícula y oferta y demanda de programas; el *mercado académico* concierne la movilidad, remuneración e incentivos de la docencia universitaria; el *mercado de recursos* se refiere a la diversificación de las fuentes de financiamiento, por ejemplo, la creación de departamentos de *extensión universitaria* donde se ofrecen servicios al gobierno, a las empresas o a la ciudadanía, los concursos de becas de investigación, la solicitud de apoyo financiero de organismos internacionales o la participación de empresa privada en la articulación universidad-industria. El *mercado de reputación* tiene que ver con la valoración de la opinión pública sobre la excelencia y calidad relativas de una institución y de sus profesionales, la percepción sobre su prestigio. Por último, el *mercado de trabajo* que mide la cantidad de empleos y la calidad de su remuneración en una determinada profesión, tiempo y lugar.

Hemos visto como el incrementalismo es una forma de racionalizar la hechura de las políticas públicas asumiendo una postura empírica y realista al basar gran parte de las

decisiones en la experiencia. El ajuste partidario mutuo y el análisis comparativo incremental son herramientas subsidiarias para el análisis del aseguramiento de la calidad de la educación superior en el marco de un proceso general de democratización y redimensionamiento de las políticas públicas. Se han precisado igualmente los conceptos de calidad, aseguramiento de calidad y mercado en el contexto de los estudios sobre educación superior. Es necesario aclarar que aunque nuestra herramienta conceptual -el incrementalismo- esté vinculada con la elección de alternativas en la práctica, nuestra situación como investigadores, según lo hemos expresado, nos ubica en el estudio de las políticas desde una perspectiva descriptiva –y no prescriptiva-. Es decir, nuestro estudio describe un proceso de decisiones.

En el capítulo siguiente veremos cuáles fueron las manifestaciones concretas de la democratización, el redimensionamiento y la descentralización que sufrió la educación superior durante los años noventa en Colombia y en otros países latinoamericanos, y de dónde surgió el sistema de aseguramiento de la calidad que finalmente fue adoptado en Colombia y sobre el cual se ha venido construyendo hace 30 años.

2- ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA Y AMÉRICA LATINA

En este capítulo se comentan algunos aspectos relevantes sobre origen del aseguramiento de la calidad de la educación superior durante los años noventa en América Latina y Colombia con el fin de destacar el rol precursor de la ley 30 de 1992 –del seno de la muy reciente en ese momento Constitución de 1991- en este proceso que constituyó un viraje en el rumbo y una redefinición de los fundamentos de la educación superior. ‘El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior tuvo su origen en la Ley 30 de 1992.’ (Orozco, 2016, 27)

Para los fines de esta tesis tomamos esta ley como un punto de partida o de referencia sobre el cual se pueden cotejar las transformaciones que sufrió década tras década desde la perspectiva del incrementalismo y del ajuste partidarista mutuo. Las leyes mediante las cuales se dictan disposiciones para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico (ley 29 de 1990) también son instrumento de análisis, pues no es posible hablar de educación superior sin investigación científica ni viceversa.

2.1 Origen de los sistemas de aseguramiento de la calidad

El aseguramiento de la calidad de la educación superior hace parte de la historia estadounidense desde el siglo XIX, mientras que en la mayoría de países occidentales surgió más o menos de forma simultánea en la década de 1990. Esto quiere decir que Estados Unidos contaba hacía más de un siglo con una herramienta de evaluación de gestión de calidad de educación superior¹⁰ que era ajena a la práctica de los demás sistemas de educación del mundo. Una consecuencia probable de este avance en el tiempo es la superioridad de las universidades estadounidenses frente a todas las demás regiones del mundo según los rankings internacionales más prestigiosos.¹¹ Es interesante mencionar que en el ranking SCImago aparecen hoy en día 21 universidades chinas entre las 100 primeras del mundo; aunque para darse una idea de las proporciones, este mismo ranking, por ejemplo, clasifica 26 instituciones estadounidenses entre las 50 mejores del mundo.

La razón principal a grandes rasgos de este adelanto estadounidense en cuanto al aseguramiento de la calidad, aparte de su auge económico y cultural, se encuentra en su configuración política: es un país compuesto por Estados en muchos aspectos autónomos en sus políticas públicas, uno de estos aspectos es la educación superior. Por esta razón, al no existir un órgano central y oficial que regulara la educación superior y garantizara ciertos estándares, surgieron temprana y espontáneamente organizaciones independientes que se preocuparon por verificar unos mínimos de calidad en las instituciones que formaban a los técnicos y practicantes de algunas profesiones sensibles como las áreas de la

¹⁰ Utilizamos aplicados a la palabra ‘educación’ los adjetivos ‘superior’, ‘terciaria’ y ‘post-secundaria’ de forma indistinta aunque haya matices, por ejemplo históricos: en la ley de Turbay Ayala de 1979 se habla de ‘sistema de educación post –secundaria’. También podría entenderse que la educación terciaria y post-secundaria incluyen la formación para el trabajo, y la educación superior se limita a la educación técnica profesional, tecnológica, universitaria y de post-grado. En todo caso, en el presente trabajo se evitará el uso de ‘terciaria’ y ‘post-secundaria’.

¹¹ Shanghai Ranking (China, 2003); Quacquarelli Symonds World University Ranking (Inglaterra, 2004); Times Higher Education World University Rankings (Canadá, 2009); SCImago Institutions Rankings (España, 2009).

salud y la ingeniería. En este estado de cosas surge el método de la evaluación por pares, pues al no contar con un marco de referencia general con criterios de calidad preestablecidos, el único rasero posible para comparar el funcionamiento y resultados de una institución o programa académico era el funcionamiento y resultados de otra institución o programa académico con características similares.

La siguiente tabla, tomada de Sandra Guzmán Martínez, muestra un número considerable de organizaciones acreditadoras que surgieron de forma temprana –algunas hasta un siglo antes que en el resto del mundo-.

ORGANIZACIONES ACREDITADORAS REGIONALES ESTADOUNIDENSES (1885-1962)	
AGENCIA ACREDITADORA REGIONAL	Año de creación
New England Association of Schools and Colleges - Commission on Institutions of Higher Education	1885
Southern Association of Colleges and Schools Commission on Colleges	1895
Higher Learning Commission	1895
Northwest Commission on College and Universities	1917
Middle States Commission on Higher Education	1919
ASC Senior College and University Commission (WSCUC)	1924
Accrediting Commission for Community and Junior Colleges	1962

Tabla 1 – Primeras organizaciones acreditadoras en Estados Unidos
(Fuente: Sandra Guzmán Martínez, 2017)

En todo caso y pese a la superioridad y ventaja notable del sistema estadounidense de educación superior, hacia los años noventa del siglo XX sufrió una crisis simultánea y en muchos aspectos similar a la de otras regiones del mundo. Una de las lógicas convergentes de la crisis fue que ante la recesión económica se redujo la financiación de la universidad, por ende las matrículas que pagaban los estudiantes se incrementaron, y al subir los costos surgieron cuestionamientos en la sociedad sobre la calidad y la pertinencia de la universidad. Adicionalmente, el tema de los costos sumado al de la pertinencia pusieron sobre la mesa otra problemática central: la cobertura.

A pesar de la evidente ventaja de Estados Unidos frente al mundo, y de lo disímiles que pudieran ser los sistemas universitarios en los cinco continentes, al llegar los años noventa la gran mayoría de países termina realizando cambios estructurales más o menos profundos, motivados por circunstancias análogas en cuanto derivadas de procesos generales de democratización, globalización, y producto también de la crisis económica mundial, el Lunes Negro de 1987 a manera de ilustración. Para terminar se puede decir que más que buscar ‘buenos’ resultados, los procesos de monitoreo y evaluación sirven para ‘mejorar’ los resultados, manteniendo esta perfectibilidad a lo largo del tiempo; ‘las agencias de acreditación en EEUU no se centran en el resultado del *assessment*, sino en su uso para avanzar hacia la eficacia institucional’ (Guzmán Martínez, 6).

2.2 El término ‘acreditación’

La palabra ‘acreditación’, en el sentido de *dar crédito de la idoneidad de una institución universitaria ante la sociedad*, aparece muy temprano en la terminología relacionada con la educación superior en Estados Unidos:

En el año 1912, un grupo de 23 instituciones privadas creó la Asociación Nacional de Instituciones Comerciales Acreditadas (National Association of Accredited Commercial Schools), que posteriormente se denominó Consejo de Acreditación para Universidades y Escuelas independientes (Accrediting Council for Independent Colleges and Schools - ACICS), y en el año 1918 se organizó el Consejo Americano de Educación (The American Council on Education -ACE), a nivel nacional, y con énfasis en estandarización, eficacia y reducción de duplicidad en procesos de acreditación. Hacia 1930 ya la acreditación era un elemento conocido en la educación superior. (Guzmán Martínez, 3)

Durante los años cuarenta y cincuenta nacen instituciones que conservan siempre la palabra acreditación en su nombre: National Committee of Regional Accrediting Agencies - NRCAA-; National Commission on Accrediting -NCA-; Federation of Regional Accrediting Commissions of Higher Education -FRACHE-. Estas dos últimas se unen en el Council on Postsecondary -COPA- a mediados de los setenta. Durante los sesenta el Estado Federal había vuelto a interesarse de cerca en la calidad del conjunto de universidades del país como principal motor en la competencia por la primacía tecnológica a nivel internacional. Finalmente, en 1996 se forma el Council for Higher Education Accreditation -CHEA- ‘entidad que promueve la calidad académica a través de la acreditación e integra actualmente 3,000 entidades de educación superior y reconoce aproximadamente 60 agencias acreditadoras de instituciones y programas/especializaciones.’ (Guzmán Martínez, 4)

Acreditación tiene sin embargo otro significado bien preciso en términos de educación superior: *instaurar un sistema de créditos* donde ‘crédito’ se refieren al tiempo que un estudiante dedica a una asignatura durante un período semestral y es igual, en pregrado, a 48horas; una tercera parte con acompañamiento del docente (16horas) y dos terceras partes de trabajo en autonomía (32horas). Los créditos educativos fueron instaurados en Colombia mediante el decreto 0808 de 2002.

Una hora académica con acompañamiento directo de docente supone dos horas adicionales de trabajo independiente en programas de pregrado y de especialización, y tres en programas de maestría, lo cual no impide a las Instituciones de Educación Superior propongan el empleo de una proporción mayor o menor de horas presenciales frente a las independientes, indicando las razones que lo justifican, cuando la metodología específica de la actividad académica así lo exija. En los doctorados, la proporción de horas independientes corresponderá a la naturaleza propia de este nivel de educación (Decreto 0808 de 2002).

La acreditación es entonces una unidad de medida que cuantifica el tiempo en función del esfuerzo intelectual. Este concepto está en íntima relación con el de competencia, entendido como unidad de aprendizaje pues, en el contexto universitario, un cierto número de créditos invertidos en una asignatura (*input*) debería dar como resultado un cierto número de competencias específicas (*output*); este resultado sería medible, entre otros métodos de evaluación, mediante pruebas estandarizadas –ECAES/Saber Pro en el caso de Colombia-. Este es el armazón general del sistema.

Los créditos académicos, entendidos como unidad de medida, son además susceptibles de hacerse corresponder con un valor económico y así calcular los gastos de matrícula de cada estudiante. Una universidad calcula el costo promedio por estudiante en cada programa y ajusta el precio del crédito en función del número requerido para completar un ciclo de

aprendizaje. Es en esta duplicidad del concepto de crédito (como unidad de esfuerzo intelectual y como valor económico) donde reposa su sofisticación.

Los créditos son homologables de una institución a otra, también a nivel internacional, entonces sirven como puente de comunicación entre instituciones con características socioeconómicas y tradiciones académicas diferentes; facilita la convalidación de títulos y la movilidad interinstitucional. Hay que aclarar también que aquello que se acredita no es tanto la institución sino sus programas curriculares de forma específica e individual. En Colombia el Sistema Nacional de Acreditación nace con la ley 30 de 1992.

2.3 Aseguramiento de la calidad en Colombia

En su tesis doctoral sobre la calidad de la docencia en las políticas de acreditación, la investigadora Sandra Guzmán Puentes propone en la primera parte de su trabajo una indagación sobre el proceso de acreditación en Colombia y sus resultados a tres décadas de implementación. Uno de sus objetivos específicos era ‘Reconstruir el proceso de configuración e implementación de la política de acreditación de programas e instituciones de educación superior en Colombia.’ Consideramos este insumo fundamental, pues es una lectura de conjunto que arroja, además de conclusiones importantes, nuevas lecturas y problemáticas sobre un proceso en evolución. A partir de esta narrativa de treinta años de historia se pretenden extraer tendencias, puntos de convergencia y divergencia entre los gobiernos de Uribe y Santos, en el supuesto de que ambos períodos de gobierno, al ser relativamente extensos, casi una década cada uno, permitieron consolidar un estilo y una marca en las políticas públicas concernientes a la educación superior susceptibles de ser comparadas.

Una de las conclusiones-problemáticas extraídas por Guzmán Puentes es que la acreditación ha sido más una marca distintiva de prestigio para consagrar las universidades de mayor tradición, y no un sistema integrado de mejoramiento para el conjunto de todas las instituciones de educación superior del país. El Estado permitió y de cierta forma alentó la proliferación de instituciones de educación terciaria, pero no generó los mecanismos para que éstas logaran acreditarse con el registro de calidad, entonces las únicas instituciones detentoras de estas certificaciones son aquéllas que ya eran reconocidas por su competitividad y calidad, al punto que Guzmán se pregunta ¿para qué les sirve el registro de calidad como marca de prestigio, si antes de la acreditación ya eran reconocidas como instituciones prestigiosas?

si la intención de la acreditación es validar programas e instituciones reconocidos para que estos sean distinguidos del cúmulo de la oferta educativa, entonces, sería necesario establecer cuál sería el aporte diferencial de la acreditación para estos, pues ellos en sí mismo ya eran reconocidos antes de la instauración de la política de acreditación. (Guzmán Puentes, 35-36)

El problema de fondo es que no se estaría utilizando el dispositivo para lo que fue concebido: servir de guía y derrotero para el mejoramiento constante y la consecución de estándares mínimos de calidad en todas las instituciones del país. ‘Su uso en las instituciones no es necesariamente el mejoramiento, sino quizás el credencialismo para el prestigio y la comercialización de la educación.’ (Guzmán Puentes, 75) Esta misma autora señala, citando a Pillay y Kimber, que la lucha por el prestigio institucional mediante rankings y otras estrategias elitistas es un privilegio de países desarrollados con un sistema

de educación consolidado y competitivo; los países en vía de desarrollo deberían preocuparse más bien por alcanzar y mantener pisos mínimos de calidad a lo largo y ancho de sus sistemas universitarios. ‘La acreditación segmentada no constituye una estrategia adecuada para promover la reflexión colectiva sobre la actividad académica, requisito imprescindible para que se puedan generar procesos de mejoramiento.’ (Guzmán Puentes, 71)

En su exhaustiva revisión de la bibliografía académica sobre sistemas de acreditación de calidad a nivel mundial, Guzmán encuentra que las críticas a los sistemas de acreditación se dirigen también a su carácter externo e impositivo, serían más un mecanismo de control Estatal, siguiendo una agenda internacional, que un método genuino para mejorar y garantizar la calidad de la educación superior en contextos y con valores propios.

En todo caso, en el contexto específico de Colombia, se podría hablar de la necesidad de asegurar [la calidad de] la cobertura, pues el Estado, al haber permitido la propagación de las llamadas ‘universidades de garaje’ desde los años setenta hasta el noventa, logró ciertamente elevar la tasa de cobertura en número neto de estudiantes matriculados en instituciones de educación superior, pero a costa de la calidad en su formación. El aseguramiento consistía también entonces en elevar la calidad de esas instituciones novatas con el fin de mantener y fortalecer esa nueva oferta que ampliaba en efecto la cobertura del país.

2.3.1 Etapas del aseguramiento de la calidad en Colombia

Adentrándose en la caracterización de Colombia, Guzmán Puentes comienza su disertación a mediados del siglo XX comentando brevemente la exclusión simbólica y cultural de una parte de la población generada por el Frente Nacional. Apoyada en Orozco, Guzmán señala tres hitos en la pre-historia de la acreditación, es decir antes de la ley 30 de 1992: la creación del Fondo Universitario Nacional en 1953; la creación de Asociación Colombiana de Universidades en 1957; y la creación del ICFES en 1968, además de la importancia para el análisis histórico de la fallida ley Galán de 1971. También se menciona la importancia del Simposio Permanente sobre la Universidad iniciado en 1981 por el sacerdote Alfonso Borrero Cabal ex-rector de universidad y director de la Asociación Colombiana de Universidades –ASCUN-.

Posteriormente, se destacan los cambios efectuados por los decretos 80, 81, 82 y 2798 de 1980 de Turbay Ayala, que dieron al sistema el apelativo de *educación post-secundaria*, y que ‘institucionalizó el predominio privado de la educación superior’ –según se cita al profesor Guevara. En 1989 se expidió el decreto 1227 que ‘facultaba al Instituto para implementar medidas de *control* sobre las instituciones; para solicitar informes financieros, contables, administrativos y académicos; y para emitir órdenes para que se ejecuten correctivos. Además dicho decreto reglamentaba las situaciones en las cuales el Icfes podía suspender el funcionamiento de una institución.’ (Orozco, 2013, 45) No obstante, se proponen en el análisis de la configuración del sistema de aseguramiento siete etapas que comienzan con la ley 30 de 1992 y terminarían en 2020 con los resultados de la regulación para la acreditación de *alta calidad*. La Constitución del 91 y su componente educativo universitario materializado en la ley 30 del 92 tienen un carácter fundacional por estar sustentados en un nuevo cuerpo de ley que además fue impulsado precisamente por el movimiento estudiantil universitario ‘Séptima papeleta’, y respaldado por profesores universitarios y científicos. Había un fuerte componente académico en la formulación de

estas políticas públicas en particular, fue un momento coyuntural donde hubo convergencias y puntos de consenso entre los discursos burocráticos, contestatarios y académicos.

Temporalidad.		Denominación	Características
No.	Años.		
1.	1992	Creación jurídica	Inclusión en la Ley de educación superior del artículo que crearía el SNA.
2.	1994 - 1998	Acreditación de pregrado	Puesta en marcha y legitimación comunitaria. Creación, instrumentación, operacionalización y puesta en marcha del CNA. Definición operativa de la modelación. Deliberación del modelo con la comunidad académica nacional.
3.	1998 - 2002	Registros: puesta en orden	Acreditación previa programas de educación. Estándares de calidad. Registros calificados. CONACES.
4.	2003	Acreditación institucional	Institucionalización de la acreditación de IES.
5.	2008	Acreditación de Maestrías y Doctorados	Acreditación de Maestrías y Doctorados.
6.	2015	Imbricación de políticas	Mayo de 2015 Plan de Desarrollo relacionó acreditación Institucional con acceso a recursos del Estado.
7.	2020	En ciernes: Integración	En trámite la expedición de los lineamientos de actualización del Modelo de Acreditación en Alta Calidad para Instituciones y Programas.

Tabla 2 – Siete etapas en la instauración del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior¹²

(Fuente: Sandra Guzmán Puentes, 2021)

La investigadora ve aquí ‘un escenario analítico sobre la política de acreditación en el país, resultante de identificar una periodización determinada por las acciones que desplegarían una especie de acción *incremental*, en la ejecución de la política para programas e instituciones de educación superior.’ (Guzmán Puentes, 81) Aquí el adjetivo *incremental* utilizado por la autora remite al enfoque incrementalista según el concepto elaborado por Lindblom y desglosado aquí en el primer capítulo. ‘La regresión analítica permite reafirmar que cada momento de políticas recoge el acumulado que le antecede y se potencia en el porvenir de las acciones subsecuentes.’ (Ibíd., 91)

En su ensayo *La Acreditación de la Calidad de la educación superior en Colombia: ¿un mecanismo de regulación o consagración?* Guzmán realiza un compendio y una re-lectura de las cifras estadísticas oficiales para interpretar los resultados de algunas oposiciones importantes del sistema: privado – público; urbano – regional; nivel de estudio (de técnico hasta doctor); tipo de institución (universidad, instituto técnico o tecnológico, e institución universitaria); área y programa. Toma como punto de referencia sincrónico el año 2015

¹² Respecto a la séptima etapa, efectivamente se firmó el Acuerdo 02 de 2020 ‘Por el cual se actualiza el modelo de acreditación de alta calidad’ con participación del CESU, el CNA y el Ministerio de Educación.

puesto que para el momento de su investigación era el año con más cifras consolidadas disponibles.

El diagnóstico que devela Guzmán muestra cuando menos una preocupante lentitud en los procesos de acreditación pues para el 2015 - es decir dos décadas después de instaurado y regulado el sistema- todavía no se habían acreditado ni siquiera el 10% de los programas existentes en el país, siendo los programas técnicos, tecnológicos y de posgrado los menos acreditados con relación a los de pregrado. De igual forma, atendiendo al tipo de institución, son las universidades las más acreditadas en comparación con las instituciones técnicas, tecnológicas y universitarias. En cuanto a regionalización y descentralización había todo por hacer aún en 2015 puesto que existían todavía departamentos sin ninguna oferta de educación superior (Guaviare, Vaupés, Vichada y Guainía), y en muchos otros la oferta sigue siendo claramente escasa en relación a la población joven entre 17 y 21 años. Los mayores índices de acreditación se encuentran en las ciudades de Bogotá, Cali y Medellín, es decir los centros urbanos más importantes.

Así, es posible evidenciar que el modelo de acreditación en Colombia, más allá de lograr elevar los niveles de calidad de la oferta naciente de instituciones -a partir de la expansión de los años 80-, ha sido un instrumento de Consagración para Universidades y programas que ya contaban con prestigio académico en el país. [...] En conformidad, no se otorga un valor agregado en términos de avances en la calidad, teniendo en cuenta que las universidades de cuestionable calidad hasta ahora comienzan a incursionar en los procesos de acreditación, con escasos resultados al respecto. En consecuencia, 26 años después de la Ley aún no se logra el propósito de poner en cintura a las instituciones y a los programas de baja calidad. (Guzmán Puentes, 131-132)

Guzmán finalmente corrobora su hipótesis según la cual el sistema de acreditación ha servido más para distinguir y consagrar universidades tradicionales a nivel nacional, en un sentido de prestigio y privilegio, en vez de ser un método efectivo de regulación y mejoramiento de todo el sistema universitario del país.

Con este panorama desalentador hasta el 2015, es decir casi finalizando nuestro período de estudio (2002-2018), nos adentraremos en los cambios sufridos durante los gobiernos de Uribe y Santos con el fin de identificar falencias y poder emitir hipótesis explicativas de este retraso manifiesto según lo puso en evidencia el estudio de Guzmán.

2.4 Crisis de fin de siglo en la educación superior latinoamericana

Las tres características que señala Brunner en la educación superior latinoamericana responden a las estructuras, hacia final de siglo, de los tres grandes agentes de la educación superior, esto es: las universidades (fuerte poder institucional-corporativo), el gobierno (débil control estatal) y la sociedad (creciente influencia de los mercados). Algunos defectos derivados de este sistema se fueron acumulando y agudizando, de manera que para finales de los ochenta y principios de los noventa había estallado una crisis generalizada de la educación superior.

Brunner agrupa los defectos y síntomas de la universidad latinoamericana en estructurales, institucionales, sistémicos, de coordinación y de financiación. Si bien es cierto que este autor analiza un período previo al que enfocaremos en la presente investigación, su diagnóstico de la situación nos permite dar contexto y explicación a los cambios

normativos que han tenido lugar más recientemente. Este diagnóstico de hace treinta años constituye también un punto de referencia para realizar un balance general de las políticas públicas hasta la actualidad; se evalúa si los resultados de las políticas públicas instauradas en Colombia con la ley 30 de 1992 han satisfecho o no, y en qué medida, las necesidades de calidad que eran reclamadas en aquel entonces.

Los problemas derivados de los ‘desajustes estructurales’ se refieren a la excesiva heterogeneidad de los centros y programas universitarios en cuando a niveles (años de estudio), diversificación (formación profesional, tecnológica y técnica) y sectorización (distribución y competencia entre ofertantes privados y públicos). Estas múltiples divergencias resultaron en un factor de confusión para el funcionamiento general del sistema, que no encontraba caminos de movilidad y compatibilidad entre los diferentes programas e instituciones. Se requería de un sistema o lógica de transición y homologación.

Entre los problemas institucionales se encuentra el estancamiento en inversión y desarrollo de las universidades. En el sector público, la crisis económica de los años 80 redundó en un recorte de presupuesto que detuvo o no permitió emprender proyectos de infraestructura y equipamiento. Las facultades y departamentos habían tendido a burocratizarse y sus contenidos a no evolucionar en consonancia con la academia internacional. El plantel docente había envejecido y los métodos de enseñanza también eran anticuados respecto a la cantidad y a las cualidades de los nuevos aprendices. Las fuerzas corporativas al interior de las universidades eran muy activas, los sindicatos administrativos, por ejemplo, tenían un peso desproporcionado en la toma de decisiones teniendo en cuenta que forman un cuerpo no-académico. También existían en muchos países normas de igualdad salarial que impedían distinguir las remuneraciones académicas en función de méritos individuales.

En cuanto a las universidades privadas, aparte de las escasas universidades de élite que mencionábamos arriba, había nacido toda una serie de instituciones menores para suplir la demanda del mercado con programas de bajo costo de producción y con un precio de matrícula razonable. Sin embargo, los ingresos de estas universidades no les permitían ampliar sus capacidades, eran de naturaleza docente (sin incorporar labores de investigación) y no ofrecían estudios de posgrado. Esta situación de las universidades públicas y privadas era a lo que Brunner denominaba ‘parálisis institucional’.

Entre los obstáculos relacionados con ‘el mal funcionamiento del sistema’, Brunner distingue ‘tres dimensiones: escasa calidad de los procesos y productos, baja equidad de los sistemas y abundantes problemas de eficiencia interna.’ Aquí surge la cuestión de la calidad en la educación superior, eje fundamental de la presente investigación.

En un primer momento, la noción de calidad aparece como una precepción generalizada de pérdida de prestigio de la universidad. Esta impresión atiende sin embargo a aspectos muy diversos del concepto de calidad. Los profesionales tradicionales perciben ‘un deterioro generalizado de la enseñanza universitaria producto de la rápida masificación, los bajos niveles de escolarización de los ingresantes, el descrédito de las prácticas pedagógicas convencionales, y la inflación de los certificados educacionales.’ (Brunner, pág. 21) Habría aquí una baja *calidad en la enseñanza*. Los estudiantes y sus familias empiezan a sentir, por su parte, que el esfuerzo implicado en la formación terciaria no redundará de forma determinante en su *calidad de vida* debido, entre otras razones, al limitado mercado laboral. Los académicos y científicos denuncian la escasez de programas de posgrado y de recursos

para la investigación, así como ‘la falta de condiciones y estímulos adecuados para desarrollar su trabajo’; esta es una calidad vinculada a los recursos, a la excelencia y a la producción intelectual. Los nuevos profesores universitarios perciben por su parte una disminución en sus prerrogativas y derechos: contratos inestables, sueldos bajos, sindicalismo débil, etc.; una merma en la calidad de su situación laboral. Asimismo, ‘durante los últimos años las empresas han empezado a manifestar su descontento con la formación de los profesionales y técnicos que deben contratar; los usuarios de servicios profesionales empiezan poco a poco a manifestarse cuando ven frustradas sus expectativas de recibir un servicio de calidad.’ (Ibíd., 22)

Es en este momento, y como resultado de estas múltiples percepciones desfavorables, que la calidad de la educación superior entra a la esfera pública y comienza a aparecer en las agendas oficiales, pues en esa época los gobiernos todavía ‘carecen de políticas para conducir el desarrollo de los sistemas, limitándose a transferir recursos fiscales y a responder a las contingencias y presiones más inmediatas’. (Ibíd., 22)

Otro problema sistémico, en toda América Latina, era la inequidad en la distribución de subsidios educativos. Las estadísticas sobre las que se apoya Brunner señalan que en general las clases más favorecidas terminaban aprovechando mucho más los recursos destinados a la educación pública que las clases más pobres. También era patente que el grueso del presupuesto se destinaba a las universidades centrales, dejando la educación superior de nivel regional en condiciones de precariedad.

La *eficiencia interna* se mide ‘por las tasas de graduación y el tiempo demandado para producir un graduado’; mide también el costo de producción de un graduado. La deserción era un factor que incrementaba por supuesto el costo promedio de estudiante. Brunner señala además la excesiva cantidad de personal no-docente que tenían las universidades en su nómina, junto con algunos privilegios dispendiosos a los docentes.

Brunner habla del ‘agotamiento del modelo de coordinación’ para mostrar la desconexión que había entre ‘las instituciones, el gobierno y los mercados pertinentes’. Se refiere concretamente a los mecanismos de financiamiento de las universidades públicas, consistente en asignaciones automáticas anuales, negociadas o legalizadas en función del PIB, la inflación y de otras consideraciones macroeconómicas. El problema es que este presupuesto no está determinado en función de un programa de desarrollo, sino en consideraciones externas al funcionamiento mismo de la universidad.

El eje de las asignaciones automáticas es su carácter inercial; ellas no miran ni a los *inputs* requeridos ni a los *outputs* esperados, los cuales son considerados "datos fijos". [...] Por lo mismo, las asignaciones responden más a la evolución del gasto en el pasado que a previsiones futuras. (Brunner, 29)

La distribución de recursos era problemática en esta lógica además porque se producía una suerte de puja o competencia entre las universidades, esto degeneraba en politización, clientelismo y burocratización, y cada nueva asignación o subsidio a una institución era mal tomado por las demás que quedaban con una sensación de injusticia. La mayoría de este presupuesto, por otro lado, estaba consagrado al pago de salarios, dejando los gastos programáticos con muy baja financiación. Brunner insiste en que esta etapa se caracteriza en últimas por una ‘ausencia de políticas’ (Brunner, 33):

Mediante el uso de esos mecanismos es prácticamente imposible que los gobiernos puedan formular y aplicar políticas más o menos coherentes de desarrollo de la educación superior. En efecto, el esquema básico de financiamiento empleado, consistente en asignaciones presupuestarias automáticas (e idealmente incrementales) a las instituciones públicas y en el autofinanciamiento del sector privado por vía del mercado de matrículas, convierte al gobierno en lo que suele llamarse "cheque book government" [...] De este modo, los gobiernos se ven llevados a abandonar uno de los instrumentos más eficaces con que cuentan para orientar el desarrollo de la educación superior. Convierten el manejo del tesoro público, en este sector, en caja pagadora de una estructura institucional librada a su propio funcionamiento, sin vincular las asignaciones a ningún parámetro: ni al costo de los inputs ni a resultados, ni menos al grado de eficiencia, rendimiento, calidad o equidad de las funciones desempeñadas. (Ibíd.)

En ausencia de políticas, de riendas públicas que guíen los destinos de la educación superior, su evolución estaba determinada por la presión de la demanda y no solo en el sector privado; las universidades públicas basaban sus negociaciones de presupuesto en el aumento de plazas de matrícula requerido por la demanda, y por ende, en la ampliación de la infraestructura, el equipamiento y la planta docente y administrativa. Las propiedades de este financiamiento son la inercia y el continuismo en el gasto, con constante tendencia al incremento 'conduciendo a una especie de acuerdo o pacto entre las universidades y el gobierno, de acuerdo al cual aquellas operan con bajos niveles de eficiencia interna mientras que el gobierno evita potenciales conflictos políticos.' (Brunner, pág. 34) En conclusión, tanto el sector público como el privado se encontraban estancados, el primero por falta de eficiencia y el segundo por falta de recursos e inversión, y ambas situaciones se desprendían de un gobierno a la vez permisivo y alejado.

Un estudio de mediados de los 80 de la CRESALC -Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe- coincide en que no había sido el gobierno sino el mercado quien había modelado la universidad durante las últimas décadas, aunque, paradójicamente, ese mismo mercado era incapaz de absorber laboralmente la creciente población de graduados:

Esta etapa se caracteriza por una fuerte expansión de la matrícula, por el surgimiento de numerosas instituciones de enseñanza superior, por la vinculación entre economía y educación tanto en la concepción misma de la educación como en su manifestación curricular que sigue los lineamientos del mercado de trabajo y que, finalmente, se encuentra ante el creciente desempleo de profesionales y técnicos. (Parra & Jaramillo, 1985, 1)

Por último, Brunner señala una causa externa, más bien coyuntural, que aceleró la crisis estructural de la universidad latinoamericana: la crisis financiera. En general América Latina realizaba gastos en educación muy por debajo del resto del mundo.

América Latina llegó a gastar, a fines de esa década, un monto fiscal promedio menor por alumno matriculado en la enseñanza superior que todas las demás regiones del mundo. Los países de África Sub-Sahariana gastaban en promedio tres veces más por alumno; los países asiáticos cuatro veces más. Los Estados Unidos y Canadá gastaban 14 veces más por alumno terciario. Los países asiáticos con un nivel de ingresos similar al de América Latina gastaban un 50 por ciento más en promedio por alumno que los países de América Latina. (Brunner, pág. 36)

En todo caso, estos mismos datos que nos proporciona Brunner revelan que América Latina invertía proporcionalmente más en educación superior que los países desarrollados si se tuviera en cuenta la relación de sus ingresos económicos. Es decir, países desarrollados invertirían más dinero neto por estudiante, pero su presupuesto nacional era muchísimo más amplio que el de los países latinoamericanos. También hay que señalar que durante esta década del 80, en general, el gasto público en educación superior disminuyó a nivel mundial debido sin duda a la explosión generalizada de la demanda: los países seguían aumentando sus asignaciones pero la presión de la matrícula terminaba por reducir, a fin de cuentas, el gasto total por estudiante.

En los años posteriores se habrían de producir por lo tanto cambios y transformaciones estructurales, institucionales, sistémicas, de coordinación y de financiación si interpretásemos estos fenómenos desde la propuesta de clasificación de Brunner.

2.5 Políticas públicas en la educación superior latinoamericana y colombiana en los años 90

Debemos distinguir entre (1) los cambios que se encuentran a nivel *intra-institucional*: modificaciones a los estatutos y normativas internas de una universidad provenientes de la rectoría, las decanaturas, o derivados de debates y decisiones en el seno del Consejo Universitario o el organismo que haga sus veces. (2) Existen también cambios *inter-institucionales* que emergen de acuerdos y discusiones entre cuerpos colegiados, rectores, los ministerios de educación y demás entidades gubernamentales responsables del funcionamiento y coordinación de la educación superior; este segundo nivel de cambios es el que mejor representa el ejercicio de las políticas públicas. (3) Existen además cambios a nivel estatal (decretos) y legislativo (modificación o actualización de leyes) a los que subyacen decisiones y esfuerzos de orden político, aquí entran en juego actores externos a la educación propiamente dicha, como los partidos y sus representantes en las cámaras del congreso.

El hecho de que esta clase de reformas obligue en muchos casos a aprobar una nueva legislación (leyes orgánicas o marco) para la educación superior introduce un grado adicional de complejidad, pues obliga a alcanzar acuerdos entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento e introduce a los partidos políticos en la "arena de decisiones" de estos asuntos. (Brunner, pág. 64)

Finalmente habría (4) cambios de orden transnacional en los casos de acuerdos pactados en el seno de organismos de cooperación internacional, o entre países en el marco de los tratados de libre comercio, etc.

Enumeraremos las políticas específicas que sufrieron los sistemas de educación superior latinoamericanos en los años noventa e ilustraremos, cuando sea pertinente, con menciones a Colombia que, junto con Chile y México, fue pionera tanto en el tiempo como en la multiplicidad de cambios normativos, lo que implica una verdadera voluntad de viraje. Brunner sugiere, sin entrar en detalle, una explicación a este 'liderazgo':

De allí que estas reformas hayan podido aplicarse de una manera más o menos integral y simultánea sólo en un caso, el chileno, bajo circunstancias políticas especiales creadas por la existencia de un régimen militar-autoritario. En los demás casos, por su propia naturaleza, las reformas sólo han podido empezar a implementarse gradual y

negociadamente, en particular allí donde existen gobiernos con un diseño relativamente claro de políticas en contextos nacionales de procesos relativamente drásticos de modernización como en México bajo el Gobierno de Salinas de Gortari, en Colombia bajo el Gobierno de Gaviria y en Argentina bajo el Gobierno de Menem. (Ibíd., pág. 63)

Al régimen autoritario de Pinochet habría que agregar el factor de la crisis económica chilena de 1982 como decisivo en la secuencia de reformas y en su precocidad respecto a los demás países de Latinoamérica. En cuanto a Argentina, el mandato de Menem fue de diez años lo que permitió cierta persistencia en las políticas durante el tiempo. En México, el período presidencial es de seis años, hay pues un margen mayor para desarrollar políticas de manera sostenida. En lo que concierne a Colombia, con los artículos relativos a la educación superior de la Constitución Nacional del 91 y la ley 30 de 1992, se respondía tanto a la crisis como a una reglamentación marcadamente intervencionista instaurada en el decreto 80 de 1980. La ausencia del gigante Brasil en este grupo se explica por la falta de continuidad en los proyectos relativos a la educación superior que surgieron de su coyuntura económica y política:

Lo que caracteriza la política para la enseñanza superior durante la década del noventa en Brasil es su extrema inestabilidad, reflejo a su vez de la inestabilidad política del país en ese período, en el cual el Ministerio de Educación fue ocupado por cuatro Ministros, con programas y posturas muy diferentes: Carlos Chiarelli, José Goldenberg, Eraldo Tinoco y Maurílio Hingel. (Ibíd., pág. 53)

Durante este período los demás países latinoamericanos¹³ también experimentaron estas transformaciones, aunque en diversos grados y de una manera menos terminante. Distinguiendo en algunos casos entre el sector oficial y el privado¹⁴. Si bien es cierto que en muchos casos se vinieron a concretizar hasta pasados varios años, las propuestas y tentativas de reforma más significativas, y más comunes en América Latina, habían sido para mediados de los años noventa las siguientes:

2.5.1 Diversificación de las fuentes y formas de financiamiento – En las instituciones del sector público se considera el cobro de matrículas, aranceles y derechos; la venta de bienes y servicios a privados (mercado del conocimiento); los aportes de entidades y organismos de cooperación no-gubernamentales; los rendimientos financieros; crédito del Banco Interamericano de Desarrollo o del Banco Mundial, etc. El Estado sigue financiando la mayor parte del funcionamiento y la inversión de la educación superior, sin embargo, existe la posibilidad de generar recursos adicionales de forma autónoma por parte de las universidades, se trata de un mecanismo de financiación mixta y complementaria.

En todo caso se crean *mecanismos de aseguramiento de financiación* donde los Estados adquieren compromisos con las universidades oficiales, por vía legislativa habitualmente, para asegurar una financiación sostenida e incremental a mediano y largo plazo. Se crean fórmulas que garanticen la continuidad del presupuesto a

¹³ Brunner recoge datos de veinte países en total, de los cuales analiza en detalle diez: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Nicaragua y Venezuela.

¹⁴ Existen modalidades mixtas, en Colombia por ejemplo se creó un tercer sector denominado ‘de economía solidaria’ del que hablaremos más adelante.

futuro con el fin de poder emprender planes de mejoramiento o modernización, y proyectos de mayor alcance y envergadura.

Hay además una *modificación de los mecanismos de asignación de recursos* del Estado; éstas dejan de ser completamente automáticas para vincularse, por un lado, a resultados de eficiencia, calidad académica y metas cumplidas (dimensión interna) y, por el otro, al crecimiento económico del país medido en general por el PIB (dimensión externa). A parte del presupuesto calculado sobre la población estudiantil, se incluye un criterio de asignación sobre la base de la planta docente contratada por cada institución. De esta forma pues, se ‘introduce una modalidad mixta de financiamiento por fórmula y por resultados para la asignación de los recursos públicos, vinculada al tamaño y desempeño de las instituciones, fijando además cuotas para la relación numérica entre alumnos y docentes y entre éstos y los funcionarios administrativos.’ (Brunner, pág. 55) Se consideró incluso, por ejemplo en Costa Rica, el criterio llano de la productividad, es decir, entre más recursos propios generara una institución, recibiría un mayor porcentaje de la financiación Estatal entre el conjunto de instituciones oficiales. Todas estas medidas buscaban también que el Estado recuperara cierto grado de control sobre las políticas públicas de la educación superior, pues las universidades, tanto privadas como públicas, se habían sustraído por diferentes caminos de su tutela efectiva.

2.5.2 *Cobro y financiamiento de matrículas* - Se crean en el sector oficial figuras consistentes en cobrar matrículas en función de los ingresos y nivel socioeconómico del estudiante y/o su familia. Paralelamente, también en un criterio de equidad, se crean fondos de crédito -fondos de préstamo- educativo para costear a los estudiantes que no cuentan con recursos para pagar su formación. Estos créditos son, en el papel, a largo plazo y de bajo interés, además su reembolso está vinculado a la situación laboral del egresado.¹⁵ En la mayoría de casos estos préstamos son destinados exclusivamente a costear la matrícula -y no la manutención- del estudiante en universidades privadas, es decir ‘que constituyen en la práctica una transferencia de recursos estatales al sector privado.’ (Brunner, pág. 45) Esta fue precisamente una de las principales críticas que recibió el programa *Ser Pilo Paga* que comenzó en Colombia en 2015, pues la gran mayoría de estudiantes optaban por aplicar su beca en una institución privada y de esta forma dirigían recursos a este sector, mientras el sector oficial se encontraba justamente en demanda de mayor inversión del Estado. Por otro lado, cuando estos créditos estudiantiles son dirigidos a sufragar la matrícula en universidad pública, técnicamente se trataría de un préstamo del Estado a las universidades por vía de los estudiantes, y hay por lo tanto un incremento en la financiación -mediante la demanda- del gobierno a sus instituciones de educación superior.

2.5.3 *Beneficios tributarios* - En el pasado se habían contemplado medidas como eximir a las universidades oficiales ‘de toda clase de impuestos, así como del pago de

¹⁵ En Colombia la institución encargada de llevar a cabo este proceso se denomina Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios en el Exterior (ICETEX). Como su nombre lo indica, también cumple funciones de fomento a la *movilidad académica internacional*.

servicios públicos tales como agua y electricidad, teléfono y correo.’ (Brunner, pág. 60) El artículo 3 de la ley 29 de 1990 señala que el Ministerio de Hacienda costeará los impuestos de importación de equipos necesarios para la investigación en universidades oficiales. Sin embargo, una fórmula realmente sustancial para dirigir recursos adicionales hacia la educación terciaria consistió en estimular las donaciones de privados a las universidades e institutos profesionales mediante reducciones tributarias. Aunque utilizados desde los 90, con el artículo 31 de la ley 1286 de 2009 se crea en Colombia el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT), cuya principal misión es definir tanto los proyectos considerados de ciencia, desarrollo e innovación aptos para participar por este modo de financiamiento, así como los montos de deducción tributaria y los mecanismos de distribución según el tamaño de las empresas. Así comienza la sexta versión del documento sobre tipología de proyectos del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación:

Desde su creación en la década de 1990, los beneficios tributarios han sido un instrumento de política pública relevante del Gobierno Nacional para incentivar la inversión de las empresas en ciencia, tecnología e innovación (CTeI), registrando para el año 2020 una inversión de 1.5 billones de pesos, un logro histórico que incrementó el impacto del conocimiento en el sector productivo. Para el 2020 logramos incrementar en un 14% el acceso de las Micro, Pequeñas y Medianas empresas, así mismo, cada vez más empresas de diferentes departamentos han accedido a beneficios tributarios, incentivando el desarrollo del aparato productivo regional. (MinCiencias, 2021)

Una forma peculiar de apoyo a la financiación que podríamos ubicar en esta categoría es la creación de la estampilla Pro-Universidad Nacional, mediante la ley 1697 de 2013, que consiste en emitir un sello oficial a favor de la Universidad Nacional y de las demás universidades oficiales. A esta política se le dedicará la sección 4.2.

- 2.5.4 La *autonomía universitaria* no se entiende como ‘autarquía’, como independencia del sistema general de educación, sino bajo los conceptos de *auto-evaluación*, *auto-regulación* y *auto-financiación*¹⁶. Esta autonomía universitaria era una meta en sí misma, y para alcanzarla, los Estados, por medio de sus entidades, realizaban una especie de tutela, acompañamiento o supervisión durante algunos años hasta declarar que una universidad era autónoma y que por tanto podía, por ejemplo, crear nuevos programas de su propia iniciativa, cobrar matrículas a su criterio y determinar el número de cupos por programa. A partir de aquí, la normatividad para fundar nuevas instituciones de educación superior se volvió muchísimo más exigente y estricta, lo que redujo o detuvo su multiplicación. Otro componente de la autonomía consiste en la potestad que tienen las universidades de definir los mecanismos de elección de sus autoridades superiores, particularmente del rector. Cuando los cambios emergen de las propias instituciones se habla de medidas *auto-correctivas*.

¹⁶ En cuanto a la auto-financiación es discutida de forma categórica por la MANE (Ver. 4.4 y 4.5).

La Constitución de Colombia en su artículo 69 ‘garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.’ Parte de este texto se recoge en los principios, artículo 3, de la ley 30 de 1992 que establece los tres pilares de la política pública en materia de educación superior: *autonomía, calidad e inspección y vigilancia*.

El Estado, de conformidad con la Constitución Política de Colombia y con la presente Ley, garantiza la autonomía universitaria y vela por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior. (Ley 30 de 1992)

Esta autonomía, al menos en Colombia, pasa por uno de los procesos más interesantes de modernización del Estado, pues la Universidad es también autónoma en cuanto haría parte de esos ‘otros’ órganos del Estado que no pertenecen a ninguna de las tres ramas tradicionales del poder público; ni el organismo ejecutivo, legislativo o judicial sería jerárquicamente responsable de las decisiones que tome cada universidad, incluso tratándose de instituciones de carácter oficial y que por tanto funcionan con presupuesto público. Esto está previsto en la Constitución Política:

Son ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, por colaboran armónicamente para la realización de sus fines. (Art. 113 C.P. 1991)

Esta colaboración armónica con los demás órganos del Estado se obliga y está sometido en todo caso al respeto por los derechos fundamentales, el orden público, el bien común, el interés general, la inspección y la vigilancia, entre otros, como ha sido aclarado en reiterados conceptos de la Corte Constitucional, lo que supone que se han generado numerosas controversias al interpretar esta autonomía en la práctica. Existe por consiguiente en Colombia una amplia jurisprudencia al respecto, aquí un listado de sentencias constitucionales sobre los fundamentos, alcances y límites de la autonomía universitaria en el país:

Sentencia T-492 de 1992	Sentencia C-220 de 1997
Sentencia C-299 de 1994	Sentencia T-310 de 1999
Sentencia T-100 de 1995	Sentencia C-1435 de 2000
Sentencia T-180 de 1996	Sentencia C-674 de 2000
Sentencia C-188 de 1996	

- 2.5.5 Paralelo a la autonomía señalada en el ítem anterior, se opta por una *liberalización de la universidad pública* a algunas fuerzas del mercado; además se crean mecanismos de competitividad y estímulos a la excelencia. La ideología tradicional universitaria del sector oficial pretendía por el contrario ‘igualar’ la calidad de sus diversas instituciones con el fin presumible de soslayar la competencia y la diversidad al interior del sistema público. Los Estados, aunque siguen asignando la

mayoría de recursos, otorgan mayor albedrío a las instituciones para la distribución de su presupuesto. Se flexibilizan los ‘controles burocráticos’ para permitir ‘a las instituciones oficiales actuar con mayor celeridad y adaptarse a un contexto cambiante de demandas y oportunidades.’ (Brunner, pág. 70)

2.5.6 *Desregulación del sector privado* - La liberalización de la universidad privada tuvo que ver principalmente con la autorización para establecer autónomamente los costos de matrícula, y la facultad de ofrecer servicios educativos de extensión y de consultoría. La flexibilización de los requisitos para fundar instituciones de educación superior que se dio en un primer momento, y cuya consecuencia fue la proliferación de este tipo de instituciones durante los años ochenta y noventa, fue revertida posteriormente al instaurarse mecanismos de control de calidad. En algunos casos se abre la posibilidad de que ingresen fondos públicos a las universidades privadas mediante, por ejemplo, el otorgamiento de becas.

Entre otros beneficios asociados a la liberalización y diversificación de la educación superior en el sector privado, se encuentra uno derivado de un razonamiento lógico: la universidad privada aumenta la cobertura sin que el Estado incurra en gastos, o al menos, a un muy bajo costo político y económico. No obstante, la experiencia demostró -ya lo hemos mencionado- que este tipo de cobertura en Latinoamérica fue en un principio sumamente excluyente y además, en muy pocos casos, lograba sostener estándares competitivos de excelencia y calidad educativa. Debido a esto, los Estados se vieron obligados a implicarse mucho más en la conducción y supervisión de las instituciones de este sector con el fin de asegurar un ‘piso mínimo de calidad’ y de ‘garantizar la fe pública investida en los diplomas que confieren.’ (Ibíd., pág. 68) De cualquier forma y más allá de estas consideraciones, la universidad privada contribuye de forma fundamental a la cobertura, flexibilidad y democratización de los sistemas nacionales de educación superior.

2.5.7 *Financiamiento de la investigación* - Se crean mecanismos y fórmulas dirigidas a estimular la investigación científica. En general se consideran los siguientes rubros: financiamiento de investigaciones, becas de posgrado, sueldo a investigadores y personal técnico dedicado a actividades de ciencia y tecnología; bibliotecas, servicios informáticos, desarrollo de programas de posgrado, y publicaciones académicas a nivel nacional e internacional.

Para el desarrollo y la investigación se crean programas de convocatorias cuyos recursos son otorgados a los proyectos más meritorios según un conjunto de criterios establecidos por pares académicos y cuerpos colegiados que también hacen veces de jurados técnicos en las diversas líneas de investigación.¹⁷ Se trata pues de un tipo de financiamiento competitivo dirigido a las mejores propuestas de investigación. El tipo de investigación privilegiada en estas convocatorias es

¹⁷ El ICETEX fungió también como departamento administrador de estas becas y convocatorias de investigación junto con COLCIENCIAS que funcionó de 1968 a 2019 cuando se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

aplicada, en oposición a la investigación *básica*. En esta época se diversifican los posgrados y surgen programas de doctorado.

- 2.5.8 *Acreditación* - Se crean Consejos de Educación Superior encargados de acreditar instituciones y programas universitarios, y supervisar su ‘calidad, equidad y eficiencia’.¹⁸ Para realizar la acreditación y la supervisión fue necesario crear dispositivos que ‘obligaban a las instituciones, tanto del sector público como privado, a informar sobre aspectos esenciales de su funcionamiento, con el propósito de tornar más transparente el mercado de la enseñanza superior y dar señales más claras y confiables a los usuarios.’ (Brunner, 41) De cualquier forma, en un primer momento, el acogimiento de esta evaluación externa con miras a la acreditación era voluntario, si bien estimulado de diversas formas. La autoevaluación, el control interno y la auditoría financiera también participaban del proceso integral de acreditación, si bien ‘como está concebido, el sistema ofrece la posibilidad de que en los procesos evaluativos primen criterios académicos sobre los administrativos y burocráticos, cual conviene para garantizar calidad.’ (Polo, 84) Se puede hablar de tres pilares de la acreditación: los indicadores de desempeño, la evaluación por pares y la autoevaluación. Para abarcar el monitoreo de todos estos procesos de regulación se ha empleado el término *meta-evaluación*, es decir, ‘la evaluación del sistema de evaluación’.

El Sistema de Acreditación y el Sistema de Información, armónicamente articulados, serán por lo tanto elementos claves para que los ciudadanos puedan escoger la institución que mejor les convenga para su educación, de acuerdo con sus particulares aspiraciones y objetivos, y tal vez instrumentos efectivos para que la sociedad pueda ejercer sobre las instituciones una exigencia de calidad, más efectiva que cualquier acción de control, abierta o disfrazada por parte del Estado. (Polo, 85)

- 2.5.9 *Sistemas de información de la educación superior* – Directamente ligada a los procesos de acreditación, está la creación de sistemas nacionales de información de la educación superior que tenían como ‘objetivo orientar a la comunidad sobre la calidad y características de las instituciones y de los programas del sistema.’ (Brunner, pág. 44) Se estandarizan los métodos de recolección y publicidad de la información, que va dirigida, de forma diferenciada, tanto a gestores como a usuarios. Estos sistemas son una herramienta que le permite al Estado plantear políticas y medidas más acertadas, ‘monitorear su aplicación y evaluar sus resultados’. Se trata de acreditar ‘la calidad de la enseñanza ofrecida, la probidad de las instituciones y la protección de los consumidores.’ (Ibíd., pág. 70) En el Ecuador se habló incluso de un ‘sistema nacional de petición y rendición social de cuentas’ para la educación superior. El surgimiento de los sistemas de información, más allá de lo práctico, se corresponde cabalmente con la segunda acepción que Aguilar confiere a la idea de lo público en el sentido de accesibilidad y transparencia (*ver apartado 2.2 y decreto 1767 de 2006*).

¹⁸ En Colombia se denominó Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) y sus labores ‘de coordinación, planificación, recomendación y asesoría’ fueron asumidas por el Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior (ICFES).

Crease el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior el cual tendrá como objetivo fundamental divulgar información para orientar a la comunidad sobre la calidad, cantidad y características de las instituciones y programas del Sistema. (Art. 4 - Ley 30, 1992)

Los sistemas de información permiten la inspección y la vigilancia por parte del Estado, ya no en un sentido policivo, sino en el entendido que aquello que se vigila son las garantías de protección, libertad y fomento de la universidad, y se inspecciona simplemente que la información suministrada por las universidades sea verídica y confiable. Las universidades diseñan sus propios estatutos y establecen sus propias metas según su filosofía y tradición, claro está, pero el Estado está en capacidad y tiene legitimidad para verificar que estos estatutos se respeten, y evaluar el avance y resultados de las metas planteadas. En Colombia el principal organismo con el que cuenta el gobierno para ejercer esta inspección y vigilancia es el ICFES, que en su nombre incluye la palabra ‘fomento’ en coincidencia con la ley 30 que así encabeza el capítulo VII del título I: ‘*del fomento, de la inspección y vigilancia*’.

2.5.10 *Pares académicos* - Los procesos de acreditación son apoyados por *pares académicos*, es decir, eminentes y reconocidos docentes e investigadores en las diferentes áreas del saber, designados por las universidades para que examinen y expongan su juicio sobre la calidad de los programas de otras instituciones; por eso se denomina también *evaluación externa*.¹⁹ La evaluación por pares se refería en un principio al comité editorial de las revistas científicas que determinaban el valor académico de un artículo dado (*peer review*). Con el paso del tiempo la revisión por pares abarcó también la evaluación de programas, instituciones, proyectos de reforma y de investigación en el ámbito universitario.

Entre las ventajas asociadas comúnmente con los procesos de revisión por pares se destaca que sólo mediante este procedimiento es posible obtener juicios válidos y directos sobre la calidad de productos o procesos, sin emplear indicadores que sólo reflejarían aproximada y parcialmente los aspectos cualitativos de aquellos. Además, se señala que la revisión por pares es flexible, pudiendo adaptarse a las tradiciones de las diversas disciplinas o, incluso, de sus diversos paradigmas o escuelas. Asimismo, que puede usarse, con adaptaciones mínimas, a diversos tipos de unidades, trátese de instituciones, programas, proyectos o productos. [...] En el ámbito de la evaluación institucional, la mayoría de las experiencias internacionales muestra un uso combinado de procesos de revisión por pares e indicadores de desempeño. (Brunner, pág. 73)

2.5.11 *Indicadores de desempeño* - Existen indicadores eminentemente cuantitativos como el número de matriculados y de egresados, el número de empleados, los recursos financieros invertidos, el número de tesis y proyectos de investigación realizados, etc. También hay indicadores cualitativos que tienen que ver con el lenguaje

¹⁹ El Consejo Nacional de Acreditación (CNA), previsto en la Ley 30 de 1992 y reglamentado en 1995, es el encargado de realizar esta valoración en Colombia.

utilizado para describir y adjetivar los procesos universitarios: más o menos eficiente, flexible, equitativo, diverso, competitivo, pertinente, consistente, etc. Existen indicadores internos y externos, éstos últimos pueden ser comparaciones con otras instituciones, por ejemplo en los rankings de las mejores universidades; u opiniones extraídas de entrevistas y encuestas. Siguiendo con Brunner, puede haber indicadores de *input*, de proceso y de *output*; y pueden referirse a los recursos humanos o a recursos materiales y financieros. Así pueden existir muchas categorías de análisis dependiendo de la dimensión que se quiera enfatizar de la educación superior.

Presentamos como ejemplo en el anexo 1 el trabajo exhaustivo de Carmen Velásquez de Zapata que recoge 110 indicadores y 116 criterios dentro de seis categorías: *organización y gestión, diseño curricular, ambiente educativo, competencias de los docentes, procesos pedagógicos y trascendencia social*. Cada uno de esos ítems puede ser medido mediante diferentes métodos según su naturaleza (conteo, cálculo, encuesta, entrevista, entre otros). Los indicadores tendrían que ver más con la existencia o no de ciertos factores, mientras que los criterios con su grado, si bien ambos términos podrían en muchos casos asimilarse. Los indicadores de desempeño a veces se refieren también a las metas y objetivos formulados en los planes de mejoramiento. Una buena parte de estos indicadores y criterios se corresponden con los instrumentos de recolección de los sistemas de información de la educación superior, y con las herramientas usadas tanto en la evaluación por pares como en la autoevaluación.

2.5.12 *Estímulos a la excelencia institucional* - Se instituyeron algunos mecanismos para incentivar la excelencia en el sector privado mediante, por ejemplo en el caso de Chile, ‘un aporte fiscal indirecto, ligado al número de alumnos que cada institución matricula de entre los mejores alumnos clasificados según sus puntajes en la Prueba de Aptitud Académica’. (Brunner, pág. 42) En Colombia, como veremos en detalle más adelante, el equivalente a estas pruebas se denominó en un primer momento ECAES (Exámenes de Calidad de Educación Superior) y posteriormente pruebas Saber-Pro. Esta evaluación para el aseguramiento de la calidad de la educación superior es un tema central de la presente tesis y será desarrollado en un capítulo aparte. Un ejemplo tanto de estímulos a la excelencia institucional como investigativa es el artículo 8 de la ley 29 de 1990 (derogado por el artículo 35 de la ley 1286 de 2009):

Autorízase al Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales "Francisco José de Caldas", Colciencias, para proponer al Gobierno, el cual dictará la correspondiente reglamentación, el otorgamiento de premios y distinciones a las instituciones e investigaciones sobresalientes, así como para conceder apoyos que faciliten a los investigadores profesionales su trabajo. (Art. 8 - Ley 29, 1990)

2.5.13 *Estandarización de los niveles de formación* – Se redefinen las jerarquías del sistema universitario. La terminología cambia ligeramente de un país a otro, mas, en general, se puede hablar de nivel técnico y tecnológico, profesional y de posgrado:

maestría o especialización y doctorado. Respecto a la docencia se establece que ‘el que enseña como profesor en el nivel de licenciatura debe tener al menos un grado de MA y en el nivel de Maestría un doctorado’. Hay una transición y movilidad más racional de una institución a otra. Esta normalización también fue instaurada previa o simultáneamente en el sector público. En el sector de las universidades oficiales se unificaron algunos criterios con el fin de hacer más coherente la movilidad de estudiantes y docentes entre instituciones, y de facilitar la creación de programas académicos y de investigación conjuntos; el Sistema de Universidades Estatales u Oficiales (SUE) previsto en la ley colombiana de educación de 1992 constituye una fase importante de este esfuerzo.

La reglamentación deberá hacerse con mucho cuidado para que no se malentienda el propósito de la creación del Sistema de Universidades Estatales u Oficiales. La colaboración entre instituciones no puede quedar circunscrita a que se dé sólo al interior de cada uno de los dos sectores, el sector público por un lado y el privado por el otro. La colaboración entre instituciones privadas y estatales debe no sólo permitirse sino incentivarse. En el marco de procesos de apertura resultaría anacrónica hoy una política discriminatoria entre lo oficial y lo privado. (Polo, 87)

Hay entonces una transición desde la *diferenciación* -diferentes criterios y prácticas académicas y administrativas- hacia la *diversificación* -diversidad de niveles, instituciones y modalidades de enseñanza-. La diversificación jerárquica es importante pues no todas las instituciones cumplen las mismas funciones ni buscan los mismos fines. Existe una brecha clara entre la *formación para el trabajo* y la *investigación* a nivel de doctorado, por ejemplo, y sin embargo a todo esto denominamos ‘educación superior’. En cuanto al nivel de pregrado, éste cumple esencialmente funciones de *profesionalización* y *licenciatura*. Es interesante ilustrar cómo las políticas o fórmulas para organizar el sistema pueden ser diametralmente opuestas de un país a otro, cumpliendo aun así la misma función de coherencia y coordinación.

En este sentido, México y Chile parecen estar desarrollando estrategias polarmente distintas, pero ambas interesantes, para diversificar la oferta de estudios superiores. En efecto, mientras México cuenta con una amplia red de instituciones públicas de nivel-no universitario [...] en el caso chileno, por el contrario, las instituciones no-universitarias existentes son todas de carácter privado (Brunner, pág. 67-68).

En Colombia la mencionada ley 30 establece tres tipos de instituciones de educación superior: Instituciones Técnicas Profesionales; Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas; y Universidades. En el nivel de institución técnica, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), de carácter oficial, vinculado y cohesionado con la mayoría de sectores productivos del país; es una institución descentralizada y gratuita, tiene una amplia cobertura a nivel regional y una alta tasa de equidad y pertinencia para el desarrollo social de las comunidades, de los estudiantes y sus familias, convirtiéndose en un factor de movilidad social y académica para sus egresados. Fundado en 1957, es un ejemplo exitoso y competitivo de formación técnica y tecnológica; con las transformaciones derivadas

de la constitución del 91 y la ley del 92, se enfatizó en su vocación de investigación, innovación y desarrollo.

Otras instituciones [...] cifrarán sus esfuerzos en el logro de calidad alrededor de áreas específicas del conocimiento, las Instituciones Universitarias, o alrededor del campo tecnológico, que al mismo nivel del campo científico, del filosófico y del artístico, pertenece al ámbito universitario, pero que por sí solo no amerita la denominación de Universidad. (Polo, 81)

En Colombia este es el caso de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), el Instituto Tecnológico de Electrónica y Comunicaciones (ITEC), el Instituto Caro y Cuervo, la Universidad Militar Nueva Granada, las Escuelas de Formación de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional que adelantan programas de Educación Superior, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y la Escuela Nacional del Deporte.²⁰

2.5.14 Articulación universidad y gremios económicos - Se propendió por coordinar las fuerzas del mercado, los diversos intereses económicos de los países y los contenidos de la oferta curricular; se pretendía lograr de forma efectiva una ‘transferencia del conocimiento a los sectores productivos de la nación’. Se habla de ‘una redefinición de las relaciones entre la universidad, la sociedad y el estado’, de ‘la consolidación del rol universitario en la cultura’ y de ‘una mayor exposición a las demandas de la sociedad.’ (Brunner, pág. 59 y 71) Por otro lado, tanto la lógica de la política pública como de la administración universitaria deja de ser netamente burocrática para integrar principios corporativos.

Supone acabar con los controles burocráticos minuciosos sobre sus autoridades, flexibilizar el régimen laboral y salarial de su personal académico y no-docente, reconducir el papel de los sindicatos corporativos hacia pactos laborales que faciliten la modernización de la gestión institucional, diversificar las fuentes de ingreso financiero e introducir nuevas modalidades de gobierno institucional, que faciliten una gestión eficaz, un uso más eficiente de los recursos y racionalizar la administración institucional. (Ibíd., pág. 71)

El plan nacional de desarrollo para Colombia 2002-2006 bosqueja un proyecto de activación de la industria agropecuaria en el cual la academia y producción científica nacional entraba en juego, si bien de una forma un tanto nebulosa.

El Gobierno revisará la institucionalidad, operatividad y viabilidad financiera de las corporaciones mixtas de investigación para ajustarlas y profundizar su integración con el sector privado y la academia. Así mismo, estudiará el sistema de propiedad intelectual y el marco legal relacionado con la agrobiotecnología, para articular sus componentes y establecer condiciones claras y favorables para las inversiones nacionales y extranjeras. (PND 2002-2006, pág. 231)

²⁰ Art. 137 de la Ley 30 y art. 82 de la Ley 181 de 1995.

2.5.15 *Reestructuración de la planta docente y administrativa* - Uno de estos principios corporativos consistió en reconfigurar ‘El cuadro ideal de docentes y funcionarios necesario para atender las responsabilidades docentes, y no el cuadro real de personal existente.’ (Brunner, pág. 53) Se realizaron cálculos para establecer el número de estudiantes que el sistema oficial podía sostener y su costo promedio, y en función de esto cuantificar el número ideal de profesores, funcionarios, infraestructura e insumos requeridos. Esta regulación de la planta docente y administrativa daba unos lineamientos sobre la relación numérica entre contratos de profesores y funcionarios, no obstante, las universidades tenían potestad de contratar de forma temporal profesores y funcionarios si éstos eran pagados con recursos propios.²¹ Esto podría enmarcarse dentro de un proceso general de *reducción de costos*. Los recursos recuperados con estos planes de ajuste y racionalización fueron vehiculados mayoritariamente al desarrollo institucional. En algunos casos se crearon sistemas unificados de vacantes para facilitar la movilidad de recursos humanos dentro del sector oficial. El Plan Nacional de Desarrollo del primer período presidencial de Álvaro Uribe se proponía mejorar la eficiencia administrativa así:

Se definirá conjuntamente la relación de personal administrativo por docente y por estudiante, con el fin de determinar el tamaño óptimo de la planta de cargos de acuerdo con el tamaño y complejidad de la institución. (PND 2002-2006, pág. 185)

2.5.16 *Estímulos a la docencia* - Se flexibiliza la remuneración a cada docente rompiendo con las normas de isonomía salarial profesadas antaño. Se prevén aumentos económicos adicionales en función del desempeño docente individual: grado académico, diplomas suplementarios, trayectoria, investigación, calidad de su docencia, publicaciones, participación activa en eventos académicos, etc. ‘Uno de los resultados de esas medidas ha sido, naturalmente, una creciente diferenciación de ingresos académicos tanto entre instituciones como entre individuos.’ (Brunner, pág. 47) En México, por ejemplo, se crean ‘becas para académicos en servicio que deseen realizar estudios de posgrado’; y en Argentina se permite que las universidades ‘decidan internamente otorgar estímulos a aquellos académicos que realizan actividades de vinculación con el sector productivo.’ (Ibíd., pág. 51) De forma similar en Brasil se establecen ‘pisos salariales’ para los docentes del sector oficial, gasto que cubre el Estado, sin embargo estos rubros pueden ser incrementados por las universidades a su arbitrio si los recursos son generados por ellas mismas.

Es indispensable considerar una o todas las siguientes alternativas: el fortalecimiento de los sistemas de posgrado, el aumento salarial diferenciado con base en la productividad, la flexibilización de las relaciones laborales en las instituciones, y el aumento progresivo de los criterios de rigor aplicados en la contratación y promoción de los profesores. (Brunner, pág. 76)

²¹ Esta figura, propuesta específicamente en Brasil, es un buen ejemplo de una política pública que -según lo veíamos con Aguilar en el capítulo 2- *racionaliza y regula* al mismo tiempo que *liberaliza* y brinda autonomía. El Estado reduce su burocracia y su injerencia, sin dejar de cumplir sus funciones constitucionales.

2.5.17 *Exámenes de ingreso a la universidad* – Aunque las instituciones universitarias son autónomas en establecer los criterios de ingreso y egreso, y normalmente elaboran pruebas propias, la puntuación obtenida en los exámenes de Estado de finalización de la educación secundaria se convierte en referente para la admisión, en un contexto competitivo. El acceso a la universidad pública, a veces también a la privada, está ligado a estos resultados. En Colombia este examen se denomina *ICFES-Saber 11*, pues la formación primaria y secundaria conjuntamente se compone de once niveles. Más recientemente se han creado nichos de mercado enfocados en la oferta de preparación a estos exámenes; además, los resultados globales de los colegios funcionan como un criterio de calidad, desde el punto de vista de los padres de familia, para la selección de las instituciones de educación secundaria y media. También, aunque de forma periférica y vaga se alude en esta época a la importancia de ‘Crear vínculos más estrechos entre la ES y el sistema escolar’.

2.5.18 *Descentralización* – Se crean comités de planificación regional conformados por gobernantes y líderes regionales en conjunto con las autoridades universitarias.²² Se canalizan fondos especiales para el desarrollo de la investigación científica y tecnológica en las regiones. En Colombia además desaparece la clasificación de nacionales, departamentales y municipales para las instituciones de educación superior, pasando a conformar un régimen único alimentado por recursos públicos provenientes tanto del gobierno central como de los entes territoriales.

Es deseable formular políticas de diversificación institucional que aumente el número y la calidad de dos tipos de instituciones: las que ofrecen una formación postsecundaria corta, flexiblemente ligada al mercado ocupacional y con la posibilidad de acumular créditos académicos para ingresar posteriormente a otro tipo de institución de cuatro años; y las universidades de investigación de alto nivel en localidades alejadas de las capitales nacionales o las grandes ciudades industriales. Ambos tipos institucionales son necesarios para dotar a los sistemas de educación superior de condiciones de adaptación al cambiante ámbito tecnológico y ocupacional. (Brunner, pág. 77)

El objetivo (g) de la Ley 30 dice: ‘Promover la unidad nacional, la descentralización, la integración regional y la cooperación interinstitucional con miras a que las diversas zonas del país dispongan de los recursos humanos y de las tecnologías apropiadas que les permitan atender adecuadamente sus necesidades.’ Un ejemplo particular e ilustrativo de política pública en este sentido, previsto en el primer plan de gobierno de Uribe, contemplaba el apoyo técnico a entidades como la Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria –UMATA- o los Consejos Municipales de Desarrollo Rural –CMDR- en comunidades rurales pequeñas ‘estableciendo un servicio social obligatorio con los estudiantes egresados de las facultades de ciencias aplicadas o relacionadas con el sector pecuario y agrícola.’ (PND 2002-2006, pág. 185)

²² Comités Regionales de Educación Superior (CRES), artículos 133 y 134 de la Ley 30 de 1992.

2.5.19 *Cobertura* – Aunque la descentralización conlleva una ampliación de la cobertura al menos a nivel territorial, y que la democratización implica naturalmente la masificación de la educación en todos sus niveles, Brunner encuentra o señala una preocupación expresa por ampliar la cobertura únicamente en México y Nicaragua. La ausencia de medidas concretas para ampliar los cupos disponibles en la universidad pública permitiría anticipar una hipotética tensión entre cobertura y calidad y/o entre cobertura y equidad. Aquí cabe mencionar, entre los esfuerzos por ampliar la cobertura, los inicios incipientes de la educación superior a distancia: la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), institución oficial colombiana, nace en 1997. La educación continua, por su parte, se refiere a la formación de actualización académica, profesional o laboral que funciona de forma relativamente independiente del sistema universitario formal.

2.5.20 *Internacionalización* - Comprende acuerdos interinstitucionales para la certificación conjunta de programas académicos y la promoción y apoyo a la movilidad internacional de estudiantes y docentes, así como la adopción de estándares internacionales de calidad de la educación superior. ‘A nivel internacional es cada vez más frecuente el uso de comités de pares que representan a la profesión y sus estándares para evaluar proyectos, disciplinas e instituciones.’ (Ibíd., pág. 71) También pueden mencionarse la realización de investigaciones y de eventos académicos conjuntos, así como las publicaciones y la indexación en revistas internacionales de carácter científico.

En cuanto al currículum será progresivamente necesario incorporar nuevos contenidos, tales como los idiomas y el conocimiento socio-cultural del mundo contemporáneo; asimismo crecerá la necesidad de acreditar los estudios de tercer nivel de acuerdo con las normas internacionales, particularmente en ciertas profesiones como las ingenierías, las ciencias médicas y las profesiones administrativas. (Ibíd., pág. 78)

El artículo 9 de la ley 30 preveía el funcionamiento de una suerte de diplomacia científica en el seno de las embajadas y consulados colombianos en el mundo. También vale destacar los primeros pasos de Colombia en la convalidación internacional de diplomas universitarios, la ley 574 de 2000, por ejemplo, reglamente este proceso con Perú, y la ley 943 de 2005 hace las veces con Bolivia.

En Colombia existen por ejemplo la Colombia Challenge Your Knowledge – CCYK- y la Red Colombiana para la Internacionalización de la Educación Superior -RCI- ambas funcionan como redes de internacionalización a nivel académico.

2.5.21 *Digitalización* – Uno de los hitos más remotos en la historia del internet fue la instalación en 1969 de Arpanet que conectaba universidades del oeste de Estados Unidos: las dos universidades de California -Los Ángeles y Santa Bárbara- y la universidad de Utah; además del Instituto de Investigación Stanford. El objetivo central de esta red era compartir información relativa a la investigación que desarrollaba cada centro. Esta tecnología tuvo pues desde su origen mismo una cuna

universitaria y una naturaleza de investigación; llegaron a haber más de 500 universidades y centros de investigación conectadas para cuando Internet tomó el relevo al final de la década del ochenta. En Colombia, el pionero en la conexión a internet fue la universidad de los Andes que logró en 1988 el establecimiento de una red local, y en 1994 se convirtió en el primer proveedor de este servicio en el país. Poco antes se había intentado ya un enlace vía internet en el país que resultó infructuoso.

[...] el primer intento de conexión nacional se inició, en 1986, entre la Universidad Nacional, la Universidad de los Andes y la Universidad del Norte, quienes emprendieron un programa de pruebas para conectar al país a la red internacional. El objetivo era intentar la conectividad a escala de redes de área extensa (wan). La importancia de este proyecto consistía en que los circuitos wan permitían la conectividad a Internet internacional. (Tamayo et al. 2009, pp. 244)

La informática y el internet son herramientas sine qua non la labor universitaria es impensable hoy en día, al igual que los equipos de laboratorio e industriales necesarios para el ejercicio de la docencia y la investigación en cada campo del saber. En cuanto al presente y al futuro inmediato, Orozco señala que [...]

Los tiempos de disponer de universidades sin edificios o aulas, e incluso sin bibliotecas, se acercan, como lo señala Jamil Salmi²³. Universidades a diez kilómetros de distancia de sus estudiantes, sin departamentos académicos, sin exigencias de cursos, grados o títulos; abiertas los 365 días del año, con un catálogo de más de 4.000 materias diferentes. Incluso es imaginable un sistema de educación superior en el cual su calidad no se juzga por el nivel de formación de sus profesores sino por la intensidad de sus conexiones electrónicas y de internet. (Orozco, 2010, 27)

2.5.22 *Deontología de la universidad* – Por último, aunque esencial, en muchos textos introductorios se redefinen o revalidan los marcos axiológicos y fundamentos filosóficos de la universidad. Ya para esta época se explicita la importancia de ‘Instituir como preocupaciones universitarias temas tales como la protección del ambiente y la calidad de la vida, la educación para la paz, la democracia, los derechos humanos y la colaboración internacional.’ (Brunner, pág. 61) Los dos últimos objetivos explícitos de la ley 30 rezan así: ‘i) Promover la preservación de un medio ambiente sano y fomentar la educación y cultura ecológica. j) Conservar y fomentar el patrimonio cultural del país.’

La *libertad de cátedra*, aplicada tanto en el sector privado como público, se explicita en algunos textos de ley, por ejemplo Chile (1990) y Argentina (1995); las recomendaciones de la UNESCO al respecto aparecen en 1997. En Colombia, desde el año 1992:

²³ Jamil Salmi, excoordinador de educación superior del Banco Mundial, es autor de un trabajo sobre la transformación de la educación superior en Colombia, publicado por el Ministerio de Educación Nacional en 2013, y al que nos referiremos más adelante.

La Educación Superior, sin perjuicio de los fines específicos de cada campo del saber, despertará en los educandos un espíritu reflexivo, orientado al logro de la autonomía personal, en un marco de libertad de pensamiento y de pluralismo ideológico que tenga en cuenta la universalidad de los saberes y la particularidad de las formas culturales existentes en el país. Por ello, la Educación Superior se desarrollará en un marco de libertades de enseñanza, de aprendizaje, de investigación y de cátedra. (Art. 4 - Ley 30, 1992)

2.6 Nuevas dinámicas de coordinación

Todas estas políticas generan cambios en los *sistemas de coordinación*, espontáneos o consensuados, que surgen de la naturaleza, funcionamiento e interacciones de la educación superior. En la mayoría de países los consejos superiores universitarios tienen entre sus miembros a representantes del gobierno, en otros está compuesto únicamente por delegados de las universidades; en este último caso el gobierno conserva de todas formas una influencia económica y política decisiva. A nivel interno, normalmente los Consejos Directivos y Académicos de cada institución ratifican los convenios acordados por el alma mater con otros organismos. Veamos la conformación de los Consejos Superiores Universitarios en Colombia:

- a) El Ministro de Educación Nacional o su delegado, quien lo presidirá en el caso de las instituciones de orden nacional.
- b) El Gobernador, quien preside en las universidades departamentales.
- c) Un miembro designado por el Presidente de la República, que haya tenido vínculos con el sector universitario.
- d) Un representante de las directivas académicas, uno de los docentes, uno de los egresados, uno de los estudiantes, uno del sector productivo y un ex-rector universitario.
- e) El Rector de la institución con voz y sin voto. (Art. 64 Ley 30, 1992)

La coordinación interinstitucional se presenta de forma transversal, múltiple y heterogénea, y en general requiere un ejercicio de consenso y planificación. Un grupo de instituciones puede asociarse con diversos fines: homologaciones, investigaciones conjuntas, intercambios, realización de eventos académicos, culturales, de emprendimiento, programas de bienestar universitario, etc. A nivel internacional, los Estados por medio de sus ministerios de Educación pueden firmar acuerdos bilaterales o multilaterales. También puede darse el caso de que una universidad realice de forma autónoma alianzas con otras instituciones en el exterior con fines de intercambio o doble certificación por ejemplo. Pueden mencionarse igualmente las alianzas con instituciones de investigación no-docente como museos, laboratorios, clínicas, bibliotecas, centros industriales, etcétera, esto tanto a nivel nacional como internacional.

También se superpone una coordinación corporativa regulada por las fuerzas de la economía, por ejemplo cuando el crecimiento de la matrícula o la creación de nuevos programas responden a demandas específicas del mercado laboral. Este tipo de integración se encontraba, para inicios de los noventa, en una etapa muy incipiente en Latinoamérica donde los recursos generados de forma autónoma por las universidades apenas se acercaban, en los mejores casos, a un 10% del total del presupuesto. Brunner señala de forma acertada que la integración y coordinación con las fuerzas de la economía atañe en especial al ámbito técnico, tecnológico y profesional, sin embargo, el sistema en su conjunto debe generar una *coordinación interna* en función de sus propios valores.

Una universidad de relativa complejidad, que combina funciones de docencia e investigación y que ofrece formación de posgrado, no puede regirse única o principalmente por las demandas externas. Su desarrollo debe responder igualmente a factores endógenos, de crecimiento y especialización de las disciplinas, de avance en el conocimiento y a objetivos de largo plazo en el plano de la construcción de capacidades nacionales de investigación y desarrollo y de preparación de personal académico y para las ocupaciones más sofisticadas de la economía, la política y la cultura. (Brunner, pág. 74)

Es interesante indagar por la naturaleza de las gestiones y de los escenarios de discusión y decisión que permiten coordinar las acciones y los cambios: ¿quién invita a la discusión y con qué justificación?, ¿quiénes participan del debate y del acuerdo?, ¿cuáles son las problemáticas, temas, argumentos, intereses y cuáles las propuestas?, ¿en qué consiste el proceso de planificación?, entre otras cuestiones como el lenguaje utilizado y el marco jurídico. En el capítulo IV trataremos de responder a algunas de estas preguntas dentro del contexto colombiano.

2.7 Dificultades y obstáculos

Cerych & Sabatier señalan que los cambios pueden ser más o menos profundos en cuanto se alejen o no de valores y prácticas precedentes. Dicho de otra forma, en cuanto impliquen una ruptura o no con los fundamentos ideológicos de la educación superior de un país en un momento dado. Por otro lado, el cambio puede abarcar numerosos estamentos, funciones y procesos al interior del sistema, o solo unos cuantos. Hay también una dimensión cuantitativa en el número más o menos mayor de instituciones y/o de población estudiantil, docente y administrativa concernida por los cambios. La dificultad de efectuar cambios en las políticas públicas es una función directa, según estos autores citados por Brunner, de la convergencia de estos tres indicadores. Entre más profundo sea el cambio y mayor sea la población afectada será más difícil el consenso; por otro lado, entre más numerosas sean las transformaciones, la dificultad en la implementación se incrementará. Habría pues obstáculos atinentes al consenso y otros derivados del proceso de implementación. Proponemos esta dicotomía como una herramienta conceptual que nos permita analizar la situación colombiana en las últimas dos décadas distinguiendo, en cuanto sea posible, la base ideológica de sus consecuencias en la práctica.

La transformación de la universidad latinoamericana durante los años noventa encontró resistencias importantes pues implicaba cambios a la vez profundos, diversos y amplios, como lo vimos en el capítulo anterior. Una transformación axiológica consistió en el paso de mecanismos netamente burocráticos a unas lógicas más corporativas. La ideología tradicional del sector público se caracterizaba por [...]

[...] asignaciones automáticas, un repudio a la competencia y a cualquiera forma de coordinación con participación de los mercados, modalidades burocrático-estatales de regulación, isonomía salarial y la aspiración a una baja diferenciación entre las instituciones del sistema. Esta ideología tiene una expresión especialmente aguda en el caso de los sindicatos docentes de las universidades públicas y encuentra sus máximas expresiones simbólicas en torno a cuestiones tales como el rechazo al cobro de matrículas, la defensa de una suerte de autarquía de esas instituciones, el alegato en favor de formas de cogobierno interestamental, etc. (Brunner, pág. 64)

Por otra parte, en el sector privado se pregonaba y practicaba una suerte de anarquía universitaria, es decir, la ausencia total de regulación y de intervención estatal. Como los cambios afectan a todo el sistema, surgen coaliciones de intereses no necesariamente convergentes: intereses privados versus públicos, nacionales versus regionales, intereses particulares a cada comunidad académica, etc. Los procesos de consenso han sido por tanto extensos y extenuantes, y en algunos casos han desembocado en manifestaciones de descontento por parte de algunos gremios. Un ejemplo colombiano reciente fue el proyecto de reforma a la ley 30 de educación superior en 2011, el cual dio lugar a una movilización estudiantil de amplias magnitudes que logró la derogación del proyecto inicial. El consenso político y su estabilidad así como la continuidad técnica en los proyectos de modernización de la educación superior son factores sin los cuales las transformaciones planteadas hasta aquí resultan inviables.

Se requiere, según Brunner, de alguna de estas condiciones para que la mayoría de las reformas que hemos venido comentando se concreten sobre el papel y en la práctica: (1) una estabilidad democrática que permita la continuidad de las políticas a largo plazo; (2) una bonanza presupuestal, es decir, un ciclo expansivo que permita aumentar el gasto público en educación superior durante un lapso suficiente como para concretar las medidas; o, en el peor de los casos, (3) un ciclo recesivo crítico que fuerce a realizar cambios de manera ineludible. Podría agregarse -con apuntes de este mismo autor- que toda reforma debería (4) 'compadecerse con la trayectoria real de los sistemas' y (5) considerar 'la disposición de los actores.' Las dificultades para satisfacer estos ítems se corresponden pues con los obstáculos que han encontrado los empeños de modernización universitaria en América Latina.

2.8 Pautas y apoyos de los organismos internacionales

Las políticas públicas en educación pueden estar fuertemente influenciadas o moldeadas por las pautas de las agencias internacionales; la Organización de la Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Banco Mundial son los dos pilares del fomento al desarrollo internacional a partir de su creación en 1945. A escala regional es necesario considerar además los planteamientos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en lo que respecta a la educación superior. Finalmente, son de enorme relevancia los aportes académicos que desde 1971 brinda el Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA). En general y en la mayoría de casos hay una convergencia, existen coincidencias entre las recomendaciones de estas entidades y las dinámicas que habían sido contempladas en cada país.

La preocupación principal de los organismos de fomento es la disminución de los diferentes índices de pobreza. En este sentido, surge una interrogación sobre la función de las Instituciones de Educación Superior en esta lucha por un desarrollo económico democrático. Las respuestas parecen agruparse en dos focos: por un lado la universidad puede ser productiva económicamente en el balance costo-beneficio y medirse por ejemplo en su aporte al PIB de cada país; en esta perspectiva las inequidades sociales y las diversas formas de pobreza deben ser atendidas por 'políticas compensatorias', posibles precisamente gracias al aumento de recursos y al incremento de ingresos. Desde otro punto

de vista, la universidad debería convertirse en un dispositivo de preservación y participación cultural que genere productos, valores e ideas críticas en cuando a lo social, lo ecológico, lo político y lo económico. ‘Una tarea posible, urgente y coherente con el ser de la universidad es proponer modelos de desarrollo alternativos.’ (Orozco, 2010, 33) Los organismos internacionales parecen alinearse con esta segunda interpretación del papel que debería jugar la universidad en la modernización, democratización y crecimiento económico de los países y regiones del mundo.

2.9 Relevancia de la educación superior

Relevancia y pertinencia son un par de conceptos que parecen constituir, a partir de los años 2000, un nuevo estándar contra el que se coteja la calidad de la educación superior en América Latina. La responsabilidad social y la rendición de cuentas son algunas de las políticas públicas que surgen como consecuencia lógica de esta redefinición de los valores y fundamentos ideológicos de la universidad en cada país. Esta ‘redefinición de valores’ es un proceso ‘turbulento’ en palabras de Orozco Silva, quien enfatiza en los riesgos que implica la mundialización de la universidad desde la perspectiva de su relevancia social. El concepto de relevancia es profundo y toca los fundamentos ideológicos de la cultura en la que se desenvuelve la universidad; la pertinencia, por su parte, está en función de la relevancia, es decir, la universidad es pertinente en cuanto responda adecuadamente a los valores de relevancia social definidos por los poderes y discursos dominantes de cada nación. Es notable ‘la centralidad que tiene en la discusión el tema de la pertinencia, incluso desplazando al de la calidad’. Estas dos ideas serían la respuesta a la crisis de legitimación que enfrentaban las universidades ‘frente a la sociedad, el gobierno y los usuarios de los servicios.’ (Orozco, 2010, 27)

El artículo 2 de la ley 30 señala que ‘La Educación Superior es un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado’, aquí la pertinencia cultural sugiere que la ES debe corresponder a las necesidades de la sociedad, y la relevancia a la función del Estado Social de Derecho que rige en Colombia, es decir, debe ser sustancial para los propósitos de gobierno.

2.10 Colombia y los rankings internacionales

Por otra parte, a nivel internacional, los rankings universitarios se concentran más en factores de investigación: número y monto de las inversiones en investigación, producción de artículos, número de citas, premios científicos -el Nobel por ejemplo-, reputación de su planta, radiación de sus egresados, etc.; y menos en el ambiente de enseñanza y aprendizaje. Otros componentes considerados son: ingresos, aporte a la industria y calidad de la enseñanza (Pavel, 2015). El SCImago Institutions Rankings, por ejemplo, evalúa tres factores: investigación, innovación e impacto social. Los cuatro rankings más conocidos en el mundo (junto con el país donde tienen su sede principal y el año desde el que existen) son:

- Academic Ranking for World Universities o Shanghai Ranking (China, 2003)
- Quacquarelli Symonds World University Ranking (Inglaterra, 2004)
- Times Higher Education World University Rankings (Canadá, 2009)

- SCImago Institutions Rankings (España, 2009)

Como se ve, todos estos rankings son de reciente creación, y aunque sus metodologías y ponderaciones varían, los tres dan como resultado un liderazgo amplio de las instituciones estadounidenses a nivel mundial, muy por encima de Inglaterra, de Europa continental y de los países asiáticos más competitivos.

En cuanto a Latinoamérica la mejor institución es la Universidad de Sao Paulo, que ocupa el puesto 26° a nivel mundial en el ranking SCImago. También es esta la primera universidad latinoamericana en el ranking de Shanghai en la posición 101-150° y en el Times Higher Education World University Rankings ocupando el puesto 201-250°²⁴. En el QS World University Ranking, al día de hoy, únicamente la Universidad de Buenos Aires figura entre las 100 primeras del mundo en la posición 74°. En cuanto a Colombia, veamos los siguientes datos del 2021.

Ranking Shanghai (2)	INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR	Posición en el mundo
	National University of Colombia	801-900°
	University of Los Andes	901-1000°

Tabla 3 - Instituciones colombianas en el ranking de Shanghai 2021

(Fuente: shanghairanking.com)

QS Ranking (19)	INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR	Posición en el mundo
	Universidad de los Andes	236°
	Universidad Nacional de Colombia	258°
	Pontificia Universidad Javeriana	412°
	Universidad Externado de Colombia	591-600°
	Universidad ICESI	651-700°
	Universidad Pontificia Bolivariana	651-700°
	Universidad de Antioquia	651-700°
	Universidad de la Sabana	701-750°
	Universidad del Rosario	751-800°
	Universidad EAFIT	801-1000°
	Universidad del Valle	801-1000°
	Universidad Industrial de Santander – UIS	1001-1200°
	Universidad de Córdoba - Montería	1001-1200°
	Universidad del Norte - Barranquilla	1001-1200°
	Universidad Católica de Colombia	1201° +
	Universidad Tecnológica de Bolívar	1201° +
Universidad Tecnológica de Pereira	1201° +	
Universidad de la Salle	1201° +	
Universidad de Medellín	1201° +	

Tabla 4 - Instituciones colombianas en el ranking QS 2021

(Fuente: topuniversities.com)

²⁴ Esto es lo que se conoce como ‘orden débil’ o ‘pre-orden’; no es un orden total en cuanto dos o más elementos pueden tener la misma ponderación y por tanto deberían ocupar un mismo lugar en el ranking. Normalmente se utiliza el orden total para los cien primeros puestos y luego se organizan pre-órdenes en grupos cada vez más grandes al descender en el ranking.

Times Higher Education Ranking (25)	INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR	Posición en el mundo
	Pontificial Javeriana University	501-600°
	University of the Andes	801-1000°
	University of Antioquia	1001-2000°
	National University of Colombia	1001-2000°
	Del Rosario University	1201° +
	EAFIT University	1201° +
	Universidad Industrial de Santander – UIS	1201° +
	University of the North	1201° +
	Universidad Pontificia Bolivariana - UPB	1201° +
	University of la Sabana	1201° +
	Antonio Nariño University	-
	University of Bogotá Jorge Tadeo Lozano	-
	CES University	-
	University of la Costa	-
	Externado University of Colombia	-
	ICESI University	-
	La Salle University	-
	University of Medellín	-
	Nueva Granada Military University	-
Saint Thomas University	-	
University of Santander	-	
Simón Bolívar University	-	
Technological University of Pereira	-	
Universidad Tecnológica de Bolívar	-	
Instituto Tecnológico Metropolitano – Medellin	-	

Tabla 5 - Instituciones colombianas en el ranking THE 2021
(Fuente: timeshighereducation.com)

Ranking SCImago (37)	INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR	Posición en el ranking ²⁵	‘Orden total’
	Universidad Nacional de Colombia	333°	496
	Universidad de Antioquia	434°	845
	Pontificia Universidad Javeriana	446°	907
	Universidad de los Andes	456°	975
	Universidad del Rosario	493°	1278
	Universidad Antonio Nariño	518°	1541
	Universidad del Tolima	528°	1669
	Universidad Industrial de Santander	530°	1687
	Universidad de la Costa	530°	1699
	Universidad de Cartagena	541°	1860
	Universidad de la Sabana	543°	1894
	Universidad del Valle	546°	1937

²⁵ Se trata de un pre-orden pues varias instituciones pueden ocupar la misma posición. Al frente ponemos la posición que ocuparía en un orden lineal para mejor apreciar las proporciones en esta clasificación; este último número fue tomado de una versión en Excel de este ranking disponible en su página web.

Universidad de Caldas	551°	2053
Universidad del Norte - Barranquilla	556°	2154
Universidad Francisco de Paula Santander	558°	2203
Universidad del Atlántico	561°	2273
Universidad de Santander	566°	2382
Universidad El Bosque	569°	2460
Universidad Simón Bolívar – Barranquilla	570°	2469
Universidad ICESI	573°	2538
Universidad Santo Tomás	576°	2595
Universidad del Magdalena	576°	2605
Universidad Santiago de Cali	577°	2631
Universidad Pedagógica y Tecnológica – Tunja	581°	2719
Universidad Cooperativa de Colombia	583°	2765
Universidad Militar Nueva Granada	583°	2779
Universidad Tecnológica de Pereira	583°	2783
Universidad CES	585°	2820
Universidad de Córdoba	590°	2926
Universidad del Cauca	593°	2994
Fundación Universitaria de Ciencias de la Salud	597°	3090
Universidad Pontificia Bolivariana	602°	3188
Universidad Libre	604°	3227
Universidad del Quindío	604°	3245
Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano	608°	3323
Universidad Católica de Colombia	615°	3462
Universidad EAFIT	617°	3516
Universidad de San Buenaventura	619°	3569
Universidad Tecnológica de Bolívar	623°	3633
Instituto Tecnológico Metropolitano – Medellín	624°	3651
Universidad de Medellín	624°	3652
Corporación Universitaria Minuto de Dios	631°	3774
Universidad Distrital Francisco José de Caldas	634°	3819

Tabla 6 - Instituciones colombianas en el ranking SCImago 2021
(Fuente: scimagoir.com)

Es notable que la Universidad Pedagógica Nacional no se encuentre ni siquiera entre las instituciones que estos rankings consideran. En el ranking SCImago, en el que figuran 43 universidades colombianas tampoco se incluye; la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja sí entra en esta clasificación ocupando el puesto 22° a nivel nacional. Colombia sale bastante mejor librada en el ranking QS -dos universidades entre las 300 primeras del mundo- que en los otros tres rankings. Asimismo, en términos generales América Latina se encuentra rezagada a nivel mundial si atendemos a los promedios arrojados por estas tres escalas. Si bien es cierto que estas evaluaciones externas no reflejan los entramados y esfuerzos sociales, económicos y políticos propios de cada país, sí son referentes y derroteros en los planes y balances de mejora a nivel nacional e institucional.

3. ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR DURANTE EL GOBIERNO URIBE

Este capítulo se enfoca en la política pública colombiana en materia de educación superior durante los dos períodos presidenciales que cubren los años 2002 a 2010. Se analizarán los apartados relevantes de los Planes Nacionales de Desarrollo con el fin de establecer coincidencias y divergencias; la continuidad de estas políticas y sus resultados al día de hoy. Uno de los insumos principales para nutrir este capítulo es la antología de ensayos sobre educación superior colombiana compilado por Luis Enrique Orozco Silva en 2013 bajo el título de *Educación Superior: Retos y Perspectivas*. La otra referencia principal proviene de lo que definíamos como discurso oficial o burocrático en el primer capítulo: *Acciones y Lecciones – Revolución Educativa 2002-2010* editado por el Ministerio de Educación en julio de 2010, es decir a pocas semanas de concluir el segundo período de gobierno Uribe.

El Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior –SACES- fue creado durante el primer año del mandato Uribe y está ligado a la transformación que sufre el Ministerio de Educación, específicamente con la creación del Viceministerio de Educación Superior mediante el decreto 2230 de 2003. El SACES está compuesto por los subsistemas de información, evaluación y fomento. El subsistema de información arroja los datos que hacen posible la evaluación, y a partir de la evaluación se direcciona el fomento. (Montoya y Escallón, 2013) Este capítulo comenta las agregaciones normativas (*ver tabla 7 aquí abajo*) que surgieron en torno al aseguramiento de la calidad de la educación superior en el gobierno Uribe a partir de una lectura incrementalista.

ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR DURANTE LA PRESIDENCIA DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ	
NORMATIVIDAD	CONTENIDO
Decreto 2216 de 2003 <i>Agosto 6</i>	Establece los requisitos para la redefinición y el cambio de carácter académico de las instituciones técnicas profesionales y tecnológicas, públicas y privadas y dicta otras disposiciones.
Decreto 2230 de 2003 <i>Agosto 8</i>	Modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional, y dicta otras disposiciones.
Decreto 2566 de 2003 <i>Septiembre 10</i>	Establece las condiciones mínimas de calidad y demás requisitos para el ofrecimiento y desarrollo de programas académicos de educación superior.
Decreto 3678 de 2003 <i>Diciembre 19</i>	Modifica el artículo 23 de Decreto 2566 de 2003.
Resolución 3462 de 2003 <i>Diciembre 30</i>	Definen las características específicas de calidad para los programas de formación hasta el nivel profesional por ciclos propedéuticos en las áreas de las Ingeniería, Tecnología de la Información y Administración.
Acuerdo 16 de 2004 <i>25 de Septiembre</i>	Adopta el Reglamento de Crédito Educativo del ICETEX.
Resolución 0197 de 2005 <i>8 de abril</i>	Dicta disposiciones para la aplicación del reglamento de crédito educativo del ICETEX.
Conpes 3360 de 2005 <i>27 de junio</i>	Autoriza a la nación para contratar empréstitos con la Banca Multilateral hasta por US\$25 millones o su equivalente en otras

	monedas para financiar parcialmente el proyecto ‘Fortalecimiento de la Educación Técnica y Tecnológica en Colombia’.
Resolución 5150 de 2005 <i>8 de noviembre</i>	Establece el procedimiento para cumplir con el deber de información respecto de los derechos pecuniarios que aplican las instituciones de Educación Superior.
Ley 1002 de 2005 <i>30 de diciembre</i>	Transforma el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Mariano Ospina Pérez, ICETEX, en una entidad financiera de naturaleza especial y dicta otras disposiciones
Decreto 1001 de 2006 <i>3 de abril</i>	Organiza la oferta de programas de posgrado y se dicta otras disposiciones.
Decreto 1767 de 2006 <i>2 de junio</i>	Reglamenta el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) y dicta otras disposiciones.
Decreto 2020 de 2006 <i>16 de junio</i>	Organiza el Sistema de Calidad de Formación para el Trabajo.
Ley 1064 de 2006 <i>26 de julio</i>	Dicta normas para el apoyo y fortalecimiento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano establecida como educación no formal en la Ley General de Educación.
Ley 4675 de 2006 <i>28 de diciembre</i>	Modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional, y dicta otras disposiciones.
Conpes 3496 de 2007 <i>19 de noviembre</i>	Garantía de la Nación al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX - para contratar una operación de crédito público con la banca multilateral hasta por la suma de US\$500 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar parcialmente la segunda fase ACCES.
Ley 1188 de 2008 <i>25 de abril</i>	Regula el <i>Registro Calificado</i> de programas de educación superior y dicta otras disposiciones.
Ley 1286 de 2009 <i>23 de enero</i>	Modifica de ley 29 de 1990, transforma a Colciencias en Departamento Administrativo, fortalece el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación en Colombia y dicta otras disposiciones.
Ley 1324 de 2009 <i>13 de julio</i>	Fija parámetros y criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación, dicta normas para el fomento de una cultura de evaluación en procura de facilitar la inspección y vigilancia del Estado, y transforma el ICFES.
Ley 1341 de 2009 <i>30 de julio</i>	Define principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TICs-, crea la Agencia Nacional de Espectro y dicta otras disposiciones.
Decreto 4904 de 2009 <i>16 de diciembre</i>	Reglamenta la organización, oferta y funcionamiento de la prestación del servicio educativo para el trabajo y el desarrollo humano y se dicta otras disposiciones.
Decreto 4968 de 2009 <i>13 de diciembre</i>	Modifica el artículo 9º del Decreto 1767 del 2 de junio de 2006 sobre el uso de la información del SNIES.
Conpes 3652 de 2010 <i>15 de marzo</i>	Concepto favorable a la nación para contratar empréstitos destinados a financiar el proyecto de fortalecimiento del sistema nacional de CTeI.
Resolución 1780 de 2010 <i>18 de marzo</i>	Dicta disposiciones relacionadas con la administración y disponibilidad de la información en SNIES y dicta otras disposiciones.

Decreto 1295 de 2010 <i>20 de abril</i>	Reglamenta el registro calificado de que trata la Ley 1188 de 2008 y la oferta y desarrollo de programas académicos de educación superior.
Conpes 3674 de 2010 <i>19 de julio</i>	Lineamientos de política para el fortalecimiento del Sistema de Formación de Capital Humano –SFCH-

Tabla 7 – Documentos de ley concernientes a la calidad de la ES expedidos durante el gobierno Uribe
(Fuente: Elaboración propia)

3.1 Bases normativas para el análisis incremental de las políticas públicas en educación superior en el período Uribe

El primer ensayo de la colección *Educación Superior: Retos y Perspectivas*, cuyo autor es el mismo Orozco, analiza un extenso período que va desde el gobierno de Turbay Ayala hasta el año 2012. El ensayo finaliza analizando algunos puntos de la reforma propuesta por el gobierno Santos en 2011 y rechazada por varios sectores de la sociedad. Orozco ve entonces tres momentos críticos o coyunturales: el decreto 80 de 1980, la ley 30 de 1992 y el intento de reforma en 2011. Los veinte años que separan los dos últimos hitos serían un período de adiciones y de transformaciones cuyo agregado debía resultar en un cambio estructural. Algunos de estos cambios fueron de naturaleza cuantitativa, por ejemplo aumentar y diversificar la oferta y cupos efectivos del SENA; otros cambios fueron de orden más sistémico como la creación del Sistema Nacional de Acreditación o del Observatorio de Egresados de la Educación Superior.

La lectura crítica de las normas mencionadas muestra una tendencia de estas hacia la solución de los problemas del día a día en materia de inspección y vigilancia, más que hacia el fomento y desarrollo de un sistema vigoroso de educación superior acorde con los grandes desafíos del desarrollo de la sociedad colombiana. (Orozco, 32-33)

Aquí ‘la solución de los problemas del día a día’ parece ser otra forma de decir ‘la ciencia de salir del paso’ de Lindblom. Los pequeños pasos, que están justificados desde el esbozo conceptual que sustenta el incrementalismo, también son comprensibles desde el punto de vista de la teoría social del materialismo dialéctico, uno de cuyos principios es que la suma constante de elementos cuantitativos desemboca tarde o temprano en un salto cualitativo.

Orozco no se detiene mucho -en este ensayo- en los primeros años del siglo XXI, pero sí nos brinda una síntesis indicativa de lo que podemos considerar el aporte incremental del período Uribe.

En las dos décadas siguientes a la promulgación de dicha ley [30 de 1992] surgieron otras acciones gubernamentales que dieron lugar a nuevos desarrollos legales tales como la Ley 749 de 2002, la Ley 1002 de 2005, la Ley 1188 de 2008, la Ley 1286 de 2009 y la Ley 1324 de ese mismo año, las cuales estuvieron orientadas a mejorar la cobertura, la calidad, la innovación y la competitividad, y a reducir la deserción en este nivel de la educación. (Orozco, 2013, 65)

Veamos brevemente en qué consistieron cronológicamente estos nuevos *desarrollos legales* a los que se refiere Orozco, entre otros, los dos años previos al gobierno Uribe. La primera

ley que podemos considerar es la 749 de julio 19 de 2002, es decir durante las últimas semanas del gobierno Pastrana Arango, que organizaba las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica. Esta ley define las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica, y reglamenta los mecanismos de movilidad entre una modalidad y otra. Obliga a estas instituciones a organizar sus contenidos académicos en ciclos propedéuticos²⁶ y circunscribe estas modalidades a las áreas de la ingeniería, la tecnología de la información y la administración. También define la vinculación de la educación secundaria con la modalidad técnica profesional a la que se puede acceder al terminar la educación básica secundaria –es decir el grado noveno-; ‘en caso de que estos estudiantes opten en el futuro por el ciclo tecnológico y/o profesional deberán graduarse como bachilleres.’ (Art. 6º, Ley 749 de 2002)

El capítulo II -‘Del aseguramiento de la calidad de la educación superior técnica y tecnológica’- regula los requisitos exigidos a los estudiantes para su ingreso en estos ciclos de formación. Se establece el registro calificado como indispensable para la oferta de programas en estas modalidades, y el Gobierno se compromete en el artículo 8º a reglamentar ‘el registro de programas académicos, los estándares mínimos, y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior, como herramientas de medición y evaluación de calidad e instrumentos de inspección y vigilancia de la educación superior.’ También compromete al Gobierno entrante, que será el de Uribe, a definir ‘en un término no mayor de un año, los estándares mínimos de calidad de los programas de formación técnica profesional y tecnológica y los criterios para la evaluación de los mismos’ (Art. 9º) De igual manera compromete al Ministerio de Educación Nacional del gobierno sucesor y al ICFES, junto con la comunidad académica y el sector productivo, a definir, también en un plazo no mayor a un año, ‘los requisitos mínimos que deberán cumplir las instituciones técnicas profesionales y tecnológicas que deseen redefinirse o cambiar su carácter académico al de Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas, y los criterios para su evaluación’. (Art. 15º) La instauración y reglamentación de todas estas tareas pendientes recaería entonces en el período Uribe.

Sin embargo, hubo en efecto avances previos al gobierno de Uribe en la fundamentación del sistema, ‘en especial las expedidas entre 2000 y 2002 ofrecían las bases para el cambio’ (MinEducación, 14). Durante este bienio precisamente, el ministro de educación fue Francisco José Lloreda Mera quien descuella por su perfil académico ya que por esa época adelantaba estudios de maestría en políticas públicas y doctorado en filosofía, y contaba además con una maestría en administración pública de la Universidad de Columbia.

En la Ley 749 de 2002, por ejemplo, se definía la acreditación de los dos primeros ciclos propedéuticos como ‘el acto por el cual el Estado adopta y hace público el reconocimiento que los pares académicos y el sector productivo del país’ conceden sobre la calidad de una institución dada; y tenía carácter ‘voluntario y temporal’. Se menciona el *sector productivo* seis veces en este corto cuerpo de ley haciendo patente la articulación de la educación superior con los gremios empresariales, pues estos ciclos propedéuticos son esenciales a la industria y marcadamente prácticos, es su razón de ser, sin detrimento de los contenidos

²⁶ Con el término *propedéutico* se señalaba la necesidad de que el diseño curricular incluyera en cada nivel la formación preparatoria necesaria para avanzar al ciclo siguiente. (MinEducación, 197)

intelectuales, científicos e investigativos a los que aluden los dos primeros artículos de esta ley. Más aún, es también durante el ministerio de Lloreda Mera que se incorpora la unidad ‘crédito’ -de la que tratamos en el capítulo II- al sistema, mediante el decreto 0808 de 2002. Y también se organiza la ponderación de puntos para asignar el salario a profesores universitarios del sector oficial mediante el decreto 1279 de 2002.

También durante el año 2001 y 2002 se creó el registro calificado y se establecieron mediante respectivos decretos los *estándares mínimos de calidad* de las áreas de ingeniería, ciencias de la salud, derecho, arquitectura, comunicación e información, administración, contaduría pública, economía, psicología y ciencias exactas y naturales. Esto sirvió de base para que ‘entre 2003 y 2006, se definieran las *características específicas de calidad* de los programas de las principales áreas académicas’. Finalmente, a partir del año 2008, se hizo obligatorio el registro calificado para la oferta de todo programa de educación superior mediante el decreto 1188. (MinEducación, 2010)

Antes de entrar de lleno en el período concerniente, debe mencionarse el documento Conpes 3179, igualmente firmado antes del relevo gubernamental Pastrana-Uribe, y que concierne los doctorados.

Se trata de una estrategia para mejorar la calidad de la educación superior y apoyar la consolidación de la comunidad científica nacional. Esta política comprende el apoyo a cuatro componentes básicos: financiación a estudiantes, infraestructura de los programas doctorales del país, movilidad de investigadores nacionales y extranjeros de reconocida trayectoria internacional, y proyectos de investigación. (Conpes 3179, 1)

Tanto la Ley 749 como el Conpes 3179 buscaban ya en ese momento -2002- compensar las debilidades estructurales que tienen que ver con los niveles de formación, pues como lo veíamos en el capítulo anterior con Sandra Guzmán, refiriéndose al lapso 1998-2016, ‘El análisis pone en evidencia un escaso porcentaje de programas de pregrado acreditados, con ausencias preocupantes en el sector privado y en la nueva oferta de instituciones y programas, con una *casi nula participación en la acreditación de programas técnicos y tecnológicos y posgrados*’. (Guzmán Puentes, 42-43) Es decir que en principio la Ley y el documento Conpes al que nos referimos no tuvieron incidencia apreciable en la dinámica de evolución del sistema.

3.2 Estructura viceministerial para el aseguramiento de la calidad de la educación superior

Al inicio del gobierno Uribe se llevan a cabo los primeros procesos de acreditación institucional en la historia del país. En el 2003, la universidad de Antioquia, del Norte, Javeriana y la Escuela de Administración, Finanzas e Instituto Tecnológico –EAFIT-, fueron las primeras instituciones de educación superior en recibir la acreditación de calidad. Este mismo año, como lo podemos apreciar en la tabla de arriba, el segunda acción normativa de la presidencia -tocante a la educación superior- un año exacto después de su posesión, consistió en la reestructuración del Ministerio de Educación. Este decreto es importante porque crea el Viceministerio de Educación Superior [...]

[...] con la responsabilidad de definir y ejecutar las políticas relativas a este sector y que asumió las funciones de fomento, inspección y vigilancia que había desempeñado hasta entonces el ICFES, al que se dejaron las funciones relacionadas con la ejecución de las pruebas en todos los niveles de la educación. (MinEducación, 52)

Comienza definiendo las funciones del Ministerio: en el artículo 1.1 se mencionan como valores-objetivo *la calidad, la equidad y la permanencia*. Como lo habíamos mencionado, la equidad en el acceso es una forma específica de la cobertura que busca, además de ampliar la oferta y la matrícula, hacerlo en condiciones proporcionales a la estratificación social de la población, fomentando el acceso de las clases menos favorecidas para quienes de otra forma sería imposible integrarse al sistema de ES. Tanto el Plan de Gobierno, como esta ley, y los informes de gestión insisten en la preocupación por la permanencia como una forma de optimizar la eficiencia financiera ya que, como parece evidente, la deserción implica un gasto económico no deseable en el sistema.

El siguiente artículo de este decreto busca establecer los medios para garantizar la definición amplia de educación consignada en la Constitución de 1991, y que propende por un formación ‘en el respeto, en valores que estimulen la convivencia, derechos humanos, la paz y la democracia, en la práctica del trabajo y la recreación, para lograr el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y la protección del ambiente.’ (Art. 1.2, Decreto 2230 de 2003)

Poco después se refieren específicamente a la función que cumple el Ministerio de Educación respecto a la educación superior en los siguientes términos:

Orientar la educación superior en el marco de la autonomía universitaria, garantizando el acceso con equidad a los ciudadanos colombianos, fomentando la calidad académica y la pertinencia de los programas, la eficiencia y transparencia de la gestión para facilitar la modernización de las Instituciones de Educación Superior e implementar un modelo administrativo por resultados y la asignación de recursos con racionalidad de los mismos. (Art. 1.4, Decreto 2230 de 2003)

Como puede apreciarse *autonomía, equidad, calidad, pertinencia, eficiencia, transparencia, resultados y racionalidad* son integrados en una misma definición de objetivos. Además de estos, se emplea el término *modernizar*, entendemos esta modernización de instituciones de ES en los sentidos de democratizar (equidad/pertinencia), redimensionar (autonomía/resultados) y descentralizar el sistema -según fueron definidos previamente- aunque únicamente se aluda explícitamente a este último:

Implementar mecanismos de descentralización, dotando el sector de los elementos que apoyen la ejecución de las estrategias y metas de cobertura, calidad y eficiencia. (Art. 1.6, Decreto 2230 de 2003)

Posteriormente la ley presenta una lista jerárquica de estamentos que componen el Ministerio de Educación y prosigue definiendo sus respectivas funciones. Son siete las oficinas que administran de forma directa a partir de este decreto, desde el Ministerio, el sistema de educación superior del país.

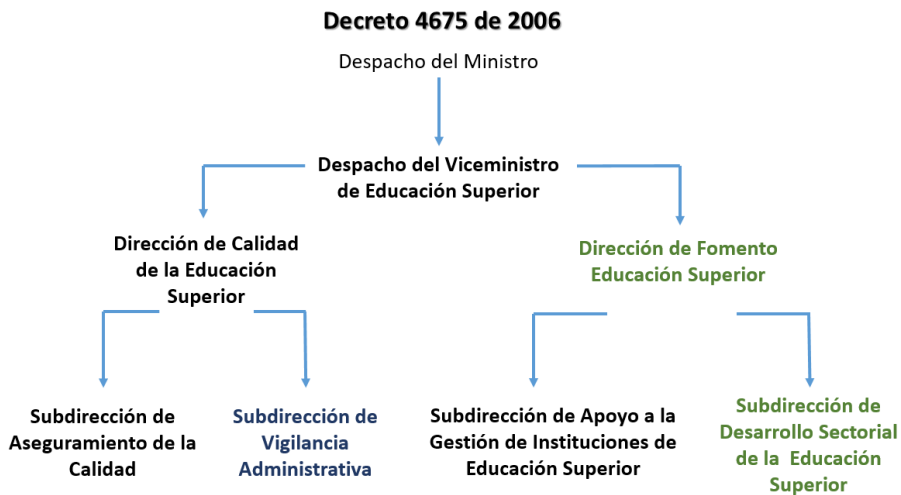
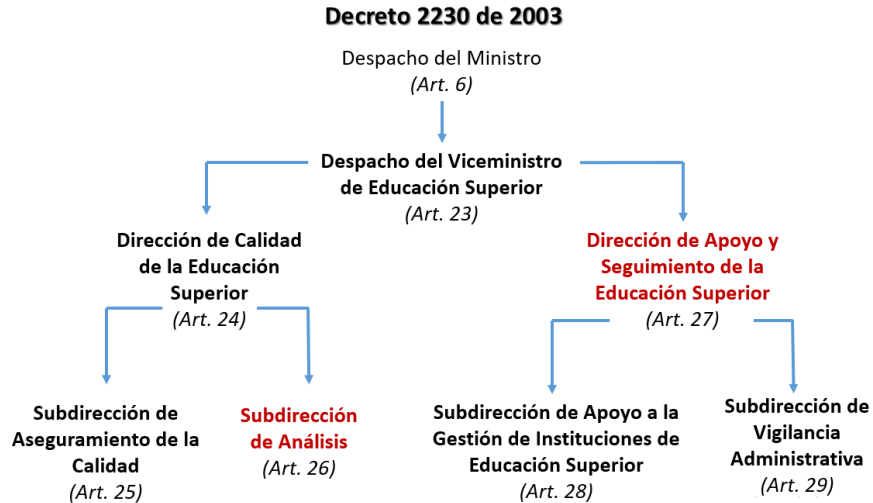


Figura 1 - Organigramas del Viceministerio de Educación Superior durante el gobierno Uribe
(Fuente: Elaboración propia)

La creación del viceministerio de ES en 2003 y sus adaptaciones en 2006 también dan cuenta del talante incrementalista de esta gestión; además ni en los planes de gobierno ni en el balance Revolución Educativa 2002-2010 se explicitan autores o supuestos teóricos que permitan seguir una línea racionalista en la hechura de estas políticas.

Analicemos algunas de las responsabilidades asignadas a estos despachos según el decreto 2230 de 2003. El Ministerio tiene al menos dos funciones relativas a la educación superior, una tiene que ver con la inspección y vigilancia, y la otra con el aseguramiento de la calidad.

-Decidir sobre los asuntos relacionados con la Educación Superior, sus instituciones, y ejercer la inspección y vigilancia sobre las mismas, en concordancia con las normas que regulan la Educación Superior. -Formular estrategias destinadas a asegurar la calidad de la Educación Superior. (Arts. 6.5 y 6.6, Decreto 2230 de 2003)

Es el Viceministerio quien tiene la responsabilidad -además de sus labores de coordinación e información- de proponer políticas para desarrollar los siguientes procesos.

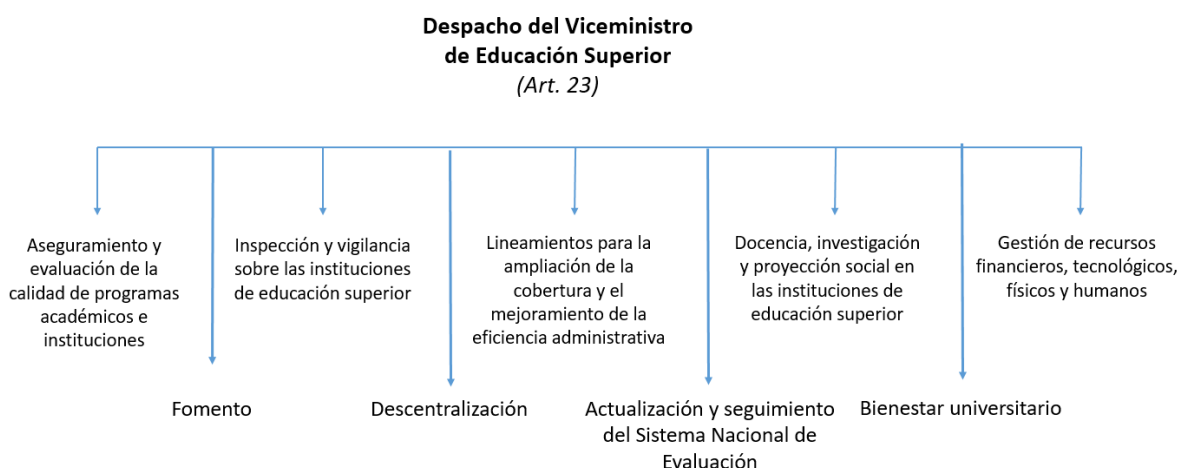


Figura 2 – Funciones del Viceministerio de Educación Superior -Decreto 2230 de 2003-
(Fuente: Elaboración propia)

La *Dirección de Calidad* se encarga de definir estándares mínimos de calidad y de evaluar el banco de pares, su función primordial es avalar los registros calificados e incorporarlos al SNIES. También cumple funciones de articulación intersectorial e internacional. Cuenta con una *Subdirección de Aseguramiento de la Calidad* quien evalúa las propuestas de apertura, creación o transformación de programas académicos, estatutos, instituciones y seccionales; gestiona y legaliza los documentos concernientes a homologaciones y convalidaciones académicas con instituciones del exterior; y además coordina el banco de pares y los equipos que apoyan los procesos de acreditación en una institución dada. La otra oficina concerniente a la calidad es la *Subdirección de Análisis* que se encarga de definir y evaluar los indicadores de calidad a partir de los cuales se asignan recursos; administra el SNIES y representa al Ministerio en el Observatorio Laboral y en el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

La *Dirección de Apoyo y Seguimiento* monitorea los procesos llevados a cabo por la Dirección de Calidad, y tiene voz y capacidad de intervención administrativa; su principal función es la inspección y vigilancia de las instituciones acreditadas o en proceso de acreditación, y el seguimiento de las sanciones impuestas cuando existen incumplimientos en los compromisos académicos, administrativos y financieros adquiridos por las instituciones. También cuenta con dos subdirecciones: la *Subdirección de Apoyo y Seguimiento a las Instituciones de Educación Superior* responsable del SUE y quien acompaña a las instituciones de educación superior en su proceso de acreditación sugiriendo medidas para aplicar los indicadores de forma óptima, y anticipando algunas dificultades; y, por último, la *Subdirección de Vigilancia Administrativa*, órgano encargado de recibir los reclamos y denuncias relativas a las instituciones de educación superior, de

investigar, interpretar y aplicar las normas y sanciones a las instituciones y sus directivos cuando a ello hubiere lugar, trabaja de la mano con la Oficina Jurídica del Ministerio.

Todas las subdirecciones tienen también el encargo de proponer y revisar políticas tendientes al mejoramiento constante del sistema emitiendo conceptos técnicos sobre proyectos de ley o decretos en construcción. Es con esta estructura viceministerial que el gobierno Uribe operó como garante de la calidad de la educación superior del país. Finalmente, se puede afirmar que la reforma al Ministerio tuvo un componente de *redimensionamiento* en cuanto relegó algunas de las tareas subsidiarias típicas de la burocracia del siglo XX en manos de privados, en lo que se conoce como ‘tercerización’.

Otra medida novedosa fue la contratación con terceros de algunas funciones de apoyo, como atención al ciudadano, control interno y evaluación de candidatos para la provisión de cargos, correspondencia, archivo y logística de eventos, entre otras, buscando mayor eficiencia y especialización por parte de los operadores. (MinEducación, 51)

Debe mencionarse que durante este gobierno también se reestructuró el ICETEX (2005) y el ICFES (2009), y que en 2008 se agrega al Viceministerio de Educación Superior, la Unidad de Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano. También se descentralizaron varias de las instituciones educativas y culturales de todos los niveles de formación que estaban adscritas o vinculadas al Ministerio, aligerando su carga administrativa y redimensionando su extensión burocrática.

3.3 *Carácter incrementalista de la Revolución Educativa*

La introducción a las memorias *Revolución Educativa 2002-2010* muestra que existía una conciencia incremental en la ministra Cecilia María Vélez quien estuvo al frente del ministerio durante todo el mandato Uribe. ‘Ésta es la primera vez en la historia del país en la que un equipo de trabajo gubernamental tiene la oportunidad de aplicar una política coherente durante ocho años’ (MinEducación, 13). Además la ministra reconocía que ‘la administración anterior había hecho esfuerzos valiosos por corregir algunas de las fallas más protuberantes y de crear las bases legales que permitieran reorganizar el sistema.’ (Ibíd., 43)

Incrementalismo es más bien antónimo de revolución. No obstante, la ministra describe su labor al frente de esta cartera como una ‘revolución sin estridencias, con pocos cambios legales y muchos cambios reales.’ (Ibíd., 13)

[...] ésta fue una revolución conversada, modificada una y otra vez sobre la marcha, sin abandonar los propósitos centrales, pero aprendiendo de las experiencias, haciendo ejercicios pilotos, ensayos, ajustes y modificaciones [...] El diálogo continuo con directivos, educadores, autoridades regionales y padres de familia, nos permitió ir más allá de los cambios en el discurso, de las transformaciones nominales, para lograr, moviéndonos por aproximaciones sucesivas, cambios profundos. (Ibíd., 14)

La expresión *aproximaciones sucesivas* –recordémoslo- es utilizada también por Lindblom quien enfatiza igualmente el *aprendizaje de la experiencia* así como la lógica *ensayo-error-ajuste*. Todo esto sin perder el objetivo de efectivamente realizar ‘cambios reales’ y

‘cambios profundos’. La ministra también habla de ‘perfeccionar lo que se ha logrado’, de ‘mejoramiento continuo’ y de ‘construir sobre lo construido’. Sin embargo, es en el siguiente fragmento –refiriéndose al Plan Sectorial 2002-2006- donde se expresa claramente una postura empírica de este ministerio en oposición a otras posibilidades más racionalistas o teóricas a la hora de definir las políticas públicas:

Para su elaboración, en vez de recurrir a consultores externos, o a perspectivas teóricas o académicas, se usó la experiencia y el conocimiento de los funcionarios del Ministerio, quienes al mismo tiempo que aportaban su comprensión de los problemas del sector se apropiaban de los objetivos de la Revolución Educativa. (Ibíd., 45)

Estos saberes experienciales como independientes de la teoría, Yehezkel Dror (1963) los denomina *procesos extra-racionales*, y apoyaba su argumentación con trabajos de filosofía, y sobre todo de psicología que estaban muy en auge en los años sesenta.

Los procesos extra-racionales juegan también un papel importante en la toma de decisiones sobre cuestiones complejas. La irracionalidad no sólo es inevitable por la falta de recursos y de capacidad para alcanzar una racionalidad completa, sino que, de hecho, contribuye positivamente a una mejor toma de decisiones. El juicio intuitivo, las impresiones holísticas que resultan del empaparse de una situación y la invención creativa de nuevas alternativas son ejemplos de momentos extra-racionales en una elaboración óptima de políticas. La importancia de estos procesos es reconocida por todos los decisores expertos y también por la moderna investigación en psicología, por ejemplo, los trabajos de Carl Rogers y Michael Polanyi en torno de la "experiencia" y del "conocimiento tácito" como fuentes de la intuición y la comprensión. (Dror, 261)

También hubo un componente explícito de democratización dentro de las cinco transformaciones²⁷ de las que se da cuenta en este documento. Dicho componente se denominaba *participación de la comunidad en la formulación y gestión de las políticas* y consistió en que ‘Tanto en la formulación de las políticas como en su puesta en marcha, se ha contado con la participación cada vez más amplia de la comunidad educativa y de todos los sectores de la sociedad.’ (Ibíd., 48) Al final del mandato se creó el Fondo de Ampliación de Cobertura ‘atendiendo criterios de regionalización y equidad’ para la asignación de recursos. La regionalización es un proceso que involucra todos los conceptos esbozados en el primer capítulo: democratización, redimensionamiento y descentralización. Esta es la tendencia actual, opuesta a la consolidación de los Estados modernos en el siglo XIX y XX, caracterizados por ser autoritarios, burocráticos y centralistas, y por invisibilizar las idiosincrasias regionales en su afán de constituir una nación.

3.4 Eficiencia y cobertura de la educación superior

Eficiencia

Calidad y cobertura son las dos grandes variables que afectan un sistema educativo. En un contexto con recursos limitados, son variables proporcionalmente inversas, a más cobertura

²⁷ (1) Educación para todos durante toda la vida; (2) Educación para la innovación, la competitividad y la paz; (3) Fortalecimiento de la institución educativa; (4) Modernización permanente del sector; y (5) Participación de la comunidad en la formulación y gestión de las políticas.

se reducen los recursos que garantizan la calidad, y para incrementar la calidad habría que invertir más recursos en detrimento potencial del número de estudiantes beneficiados por estos mismos programas de mejoramiento de calidad.

Son variables económicamente contrapuestas, por lo menos en una primera aproximación – para una inversión fija, incrementar cobertura puede restar posibilidades de hacerlo en calidad y viceversa-, lo cual hace que el logro balanceado de metas de cobertura y calidad sea un problema delicado de política educativa. (Gaviria; Páez; Toro, 79)

La solución de continuidad en esta fórmula es la eficiencia; y ligar las transferencias hacia las IES oficiales a su aumento de cobertura, de manera que ésta no incida negativamente en el gasto-estudiante per cápita. De hecho, del 2003 al 2006 hubo una disminución en el gasto per cápita -según un promedio realizado entre 32 universidades oficiales-, y una recuperación en el lapso 2006-2009.

APORTE PER CÁPITA A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS 2003-2009				
Aporte promedio per cápita	2003	2004	2006	2009
	\$ 3,57 millones	\$ 3,52 millones	\$ 3,14 millones	\$ 3,57 millones

Tabla 8 – Aporte per cápita a las universidades públicas 2003-2009
(Fuente: MinEducación, 236)

La inequidad en la distribución de la financiación entre universidades públicas es incuestionable. Para poner un sólo ejemplo, mientras en el 2009 el aporte per cápita a la Universidad Nacional de Colombia fue de 9.69 millones de pesos, solamente fue de 0.5 millones para la Universidad Distrital Francisco José de Caldas -es decir casi veinte veces menos- según datos suministrados directamente en el documento Revolución Educativa 2002-2010 (Ibíd.)

Calidad, cobertura y eficiencia son entonces la triada que enfocará el ministerio de educación durante ocho años. El decreto 2230 de 2003 -comentado en la sección 3.2- mencionaba en su primer artículo *permanencia* en lugar de *eficiencia*, pues la permanencia es un indicador, entre otros, de eficiencia; de un sistema con una tasa significativa de deserción se deduce que está siendo en alguna parte ineficiente en la asignación de sus recursos. ‘En la educación superior, se presentan niveles de deserción muy elevados. En 2004 se calculaba que de 100 jóvenes que entraban a las instituciones de este nivel 48,4 abandonaban sus estudios sin terminarlos.’ (Ibíd., 122)

Dentro de las estrategias para fomentar la permanencia, sobresale la del *bienestar universitario* mencionado entre las prioridades del viceministerio en el decreto que hemos comentado. Ambos planes de desarrollo de Uribe mencionan de pasada la necesidad de amortiguar el costo de oportunidad que implica para los jóvenes de clases vulnerables acceder y mantenerse en el sistema de educación superior; esto se realizaría mediante créditos y subsidios al sostenimiento que reducirían la presión económica; y programas de apoyo académico (monitorias) y psicosocial para los casos de bajo rendimiento; ‘las IES han comenzado a ver estos programas como una inversión a futuro, pues gracias a ellos

retienen a los estudiantes, que son quienes pagan la matrícula, y con ello compensan los generados por la nivelación.’ (Argáez, Herrera et al., 173)

También se habla de perfilar la pertinencia de los contenidos de los programas en relación con contextos socioeconómicos específicos. Todo esto con el fin de aumentar la permanencia, es decir, retener la mayor cantidad de estudiantes en el sistema hasta concluir satisfactoriamente su ciclo de formación. Evaluaremos en qué medida este aspecto central de esta administración Uribe tuvo éxito, en términos estadísticos, al finalizar su mandato y en la década posterior.

La eficiencia pasa también por la disponibilidad oportuna de información completa, precisa y confiable, es por esto que el Ministerio de Cecilia María Vélez desarrolla una versión más sofisticada del SNIES -que existía desde 1992- distinguiendo y agregándole, a partir del año 2004, tres subsistemas especializados: el Sistema de Información de Aseguramiento de la Calidad de Educación Superior (SACES), el Sistema para la Prevención a la Deserción en Educación Superior (SPADIES) y el Observatorio Laboral para la Educación.

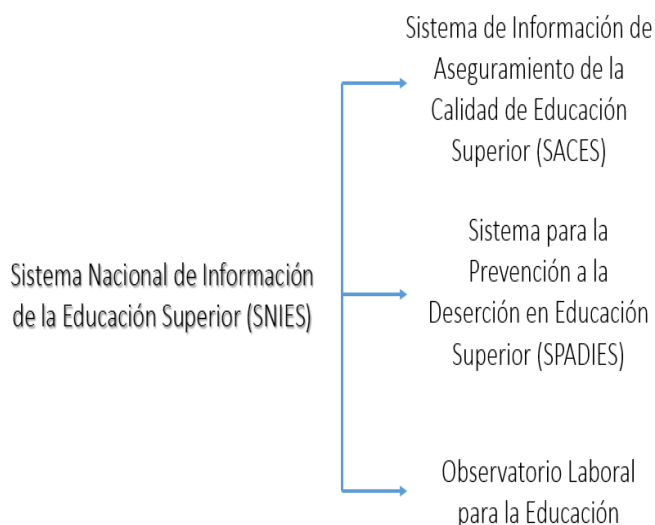


Figura 3 – Sistemas de Información de la Educación Superior

Fuente: (Elaboración propia)

Mediante los Exámenes de Calidad de la Educación Superior –ECAES-, estos sistemas de información se vinculan con los sistemas de evaluación²⁸: la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior –CONACES- quien realiza el registro calificado a partir de ciertas condiciones de calidad y que es obligatorio desde 2009; y la Comisión Nacional de Acreditación –CNA- quien otorga la acreditación de alta calidad.

²⁸ Incluso respecto al SPADIES -que analiza la deserción- sería posible hallar datos susceptibles de correlación con los resultados ECAES en aquellos casos, por ejemplo, en que los estudiantes logran culminar su ciclo a pesar de condiciones de riesgo, esto podría decirnos hasta qué punto han contribuido los planes de prevención y el aseguramiento de la calidad para este tipo de población universitaria; y cuál es el factor diferencial en este logro.

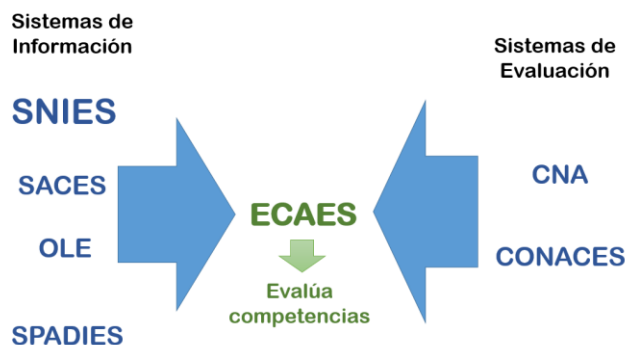


Figura 4 – Interacción de los sistemas de información y evaluación
Fuente: (Elaboración propia)

Por supuesto que el ECAES no es la única fuente de los sistemas de evaluación. Para medir la eficiencia de una institución se utilizó un modelo de indicadores de gestión, con información recopilada a través del SNIES, que comparaba universidades con características comunes. ‘Dicha comparación indica qué tan alejada está la institución del máximo posible y del promedio de eficiencia de las universidades con grados similares de complejidad, dando así referentes importantes de eficiencia y productividad.’ (MinEducación, 67)

El CNA evalúa los recursos físicos, humanos, académicos y financieros de una institución o disponibles para la oferta de un programa. La eficiencia financiera pasa por un sistema contable que mida con la mayor precisión posible los costos de un programa específico en una institución dada. ‘El modelo para calcular los costos por programa se aplicó en 2009 y permite estimar los costos directos e indirectos asociados a un programa teniendo en cuenta las funciones de las instituciones (docencia, investigación y extensión)’ (Ibíd., 68)

Cuando un programa no es viable desde el punto de vista de su eficiencia y su calidad debe clausurarse, según el balance del gobierno nacional, entre 2008 y 2010 más de 3.886 programas de educación superior fueron declarados inactivos al no sobrepasar los umbrales mínimos exigidos por la CONACES.

Cobertura

Tanto el balance *Revolución Educativa* como el artículo del Alejandro Gaviria, Gustavo Páez y Rafael Toro titulado *Cobertura y Calidad en la Educación Superior en Colombia* coinciden en que el crecimiento de la cobertura fue un proceso exitoso en el lapso 2002-2010, con un aumento de una tercera parte en el número de matriculados, ‘se pasó de una matrícula de 1.000.148 a 1.570.447’ (Ibíd., 110) Este significativo aumento robusteció el peso del sector oficial en el conjunto del sistema, aquí redimensionamiento no fue sinónimo de aligeramiento del Estado, lo cual no era tan obvio en un gobierno señalado de ser marcadamente neoliberal por algunos sectores opositores; en efecto, los 570.299 cupos adicionales tomaron la siguiente distribución:

El sector oficial aportó la mayor parte de este crecimiento: el 81% (461.836 estudiantes) entre 2002 y 2009, de los cuales corresponden 218.071 estudiantes a las IEAS y 243.765

estudiantes adicionales al SENA, en sus programas de educación superior. El sector privado, por su parte, ha participado con el 19% restante, que corresponde a 108.463 estudiantes. Lo anterior originó una recomposición de la matrícula que aumentó la participación del sector público de 41,7% en 2002 al 55,9% en 2009. (Ibíd., 111)

En cuanto a la cobertura se desarrollaron varias estrategias convergentes dentro de las cuáles cabe destacar el énfasis en la permanencia, revalorización de los niveles técnicos y tecnológicos profesionales con su consecuente aumento de proporción cuantitativa dentro del sistema, y, sobre todo, la creación del programa de Acceso con Calidad a la Educación Superior ACCES en 2002, priorizando el acceso de los estratos 1, 2 y 3, es decir aquéllos con menos recursos. Para financiar este proyecto ‘el gobierno culminó la gestión de un crédito con el Banco Mundial, por 200 millones de dólares, al que se añadía una contrapartida del ICETEX de 87 millones de dólares.’ (Ibíd., 241) Hubo además una continuidad con la segunda versión ACCES II, que esta vez fue financiada mediante crédito de la banca multilateral con garantía en el documento Conpes 3496 de 2007. La desconcentración además de la regionalización, se refiere específicamente a una mejor distribución de la matrícula entre los diversos niveles de formación –técnico, tecnológico, universitario y posgrado-, y a la oferta de modalidades a distancia gracias al Internet.

[...] en materia de mejoramiento de la eficiencia del sistema educativo se estableció como uno de los mecanismos principales el impulsar la descentralización hacia las entidades territoriales de las instituciones que imparten educación media, técnica profesional y tecnológica. (Conpes 3360 de 2005, 6)

Hay también una atención específicamente dirigida hacia algunas minorías a las cuales tradicionalmente se les ha dificultado o impedido el acceso a la educación terciaria en Colombia: pueblos indígenas, comunidades negras y personas en situación de discapacidad. La siguiente figura muestra las diversas dinámicas puestas en marcha para ampliar la cobertura de forma integrada y coherente.

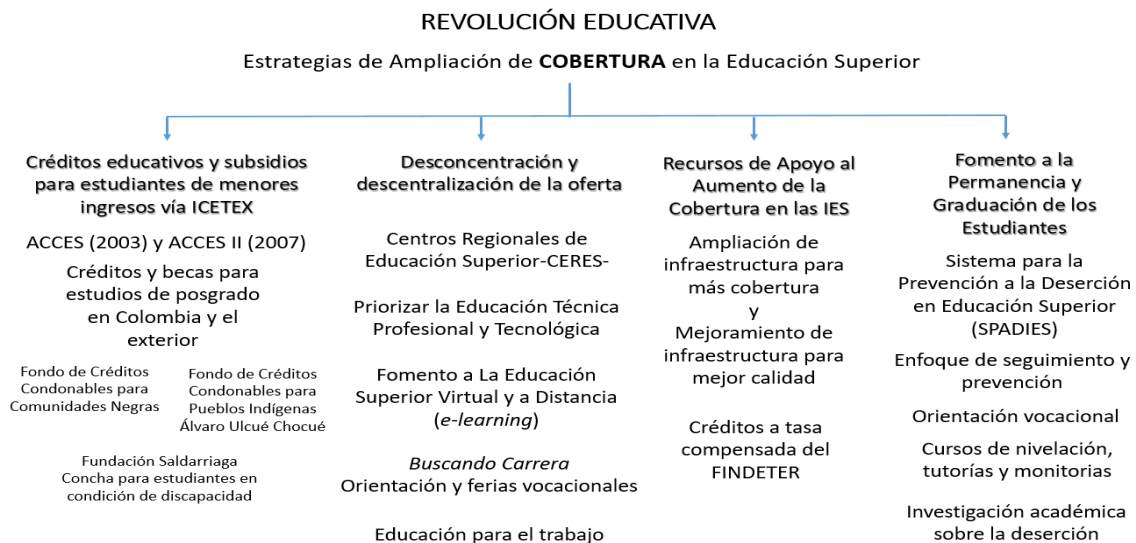


Figura 5 – Estrategias para ampliar la cobertura en el gobierno Uribe
Fuente: (Elaboración propia)

Otro elemento de organización fue la agrupación en el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo –SNFT- de aquellas ofertas académicas que no hacían parte de los ciclos formales a los que se ha venido haciendo referencia, se trata de cursos y talleres [...]

[...] orientados a la adquisición de conocimientos y habilidades en diversos temas de la ciencia, las matemáticas, la técnica, la tecnología, las humanidades, el arte, los idiomas, la recreación y el deporte, el desarrollo de actividades lúdicas y culturales, la preparación para la validación de los niveles, ciclos y grados propios de la educación formal básica y media y la preparación para impulsar procesos de autogestión, de participación, de formación democrática y, en general, de organización del trabajo comunitario e institucional. (MinEducación, 132)

También esta oferta cuenta con un sistema de acreditación de entidades y programas, y se habla igualmente de formación por competencias, de mejoramiento de la pertinencia y ampliación de la cobertura; además cuenta con su propio sistema de información denominado *Sistema de Información de la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano* (SIET).

3.5 Calidad de la educación superior

La calidad en educación se refiere desde hace algunas décadas al grado de profundidad y propiedad en la adquisición de competencias. Se intenta determinar en qué medida una institución es capaz de contribuir a esta adquisición de competencias en función de unos estándares definidos previamente.

Para lograr resultados continuos, sistemáticos y duraderos, era urgente tener una definición común de lo que se considera educación de calidad. Para la Revolución Educativa, la educación debe desarrollar las competencias de los estudiantes y se debe medir en términos de lo que éstos aprenden. (Ibíd., 137)

En cuanto a la definición de competencias, el Ministerio de Educación las definía como ‘el conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes, comprensiones y disposiciones cognitivas, socio afectivas y psicomotoras apropiadamente relacionadas entre sí para facilitar el desempeño flexible, eficaz y con sentido de una actividad en contextos relativamente nuevos y retadores’.²⁹

El esquema adoptado para distribuir las competencias consideradas esenciales se denomina *Educación para toda la vida*. Las *competencias básicas* se desarrollan durante todo el proceso de formación, desde la básica primaria hasta los posgrados, al igual que las *competencias ciudadanas*, las cuales incluyen varios componentes como la educación para la paz, el medio ambiente, la democracia, la cultura, la educación sexual, etcétera. Existen unas *competencias integrales* psicomotoras adquiridas durante la primera infancia, antes de entrar a formar parte del sistema escolar. A partir de la secundaria se empiezan a integrar *competencias laborales generales* y a partir de la media *competencias laborales específicas*, en este punto se conecta el sistema escolar con los ciclos propedéuticos pues

²⁹ Al día de hoy el glosario del Ministerio de Educación mantiene esta misma definición ligeramente más extendida y detallada: www.mineduacion.gov.co/portal/secciones/Glosario/

los programas tecnológicos profesionales y tecnológicos se centran en la adquisición de competencias para el trabajo, sin dejar de lado los componentes de investigación que aparecieron desde los ciclos básico y secundario -el gráfico aquí abajo no permite apreciarlo-, con programas como ONDAS, Aulas Hermanas y Pequeños Científicos. La adquisición de estas competencias son evaluadas durante todo el proceso, y a nivel censal todos los años en el marco de las pruebas de Estado: *Saber 5°*, *9°*, *11°* y *Pro*.

Modelo de formación por competencias

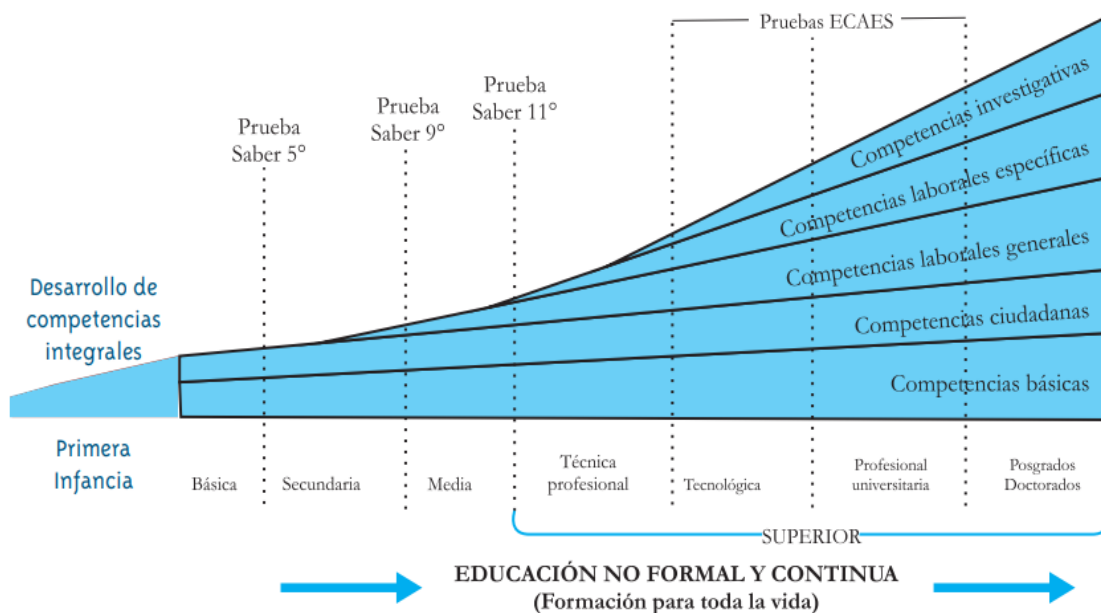


Gráfico 1 – Modelo de Formación y Evaluación por Competencias
(Fuente: PND 2006-2010)

A partir del nivel técnico profesional entra en juego el Sistema Nacional de Acreditación de la ES como mecanismo esencial en el aseguramiento de la calidad desde 1992. ‘Este sistema incluye el establecimiento y verificación de las condiciones mínimas para el registro calificado, la acreditación institucional y la acreditación voluntaria y de alta calidad que otorga el MEN por recomendación del CNA.’ (Ibíd., 140) Durante el período Uribe se fortaleció igualmente el sistema de acreditación de alta calidad, descrito como ‘único en Iberoamérica’, ampliando el número de instituciones y programas acreditados con esta distinción. Aquí también cabe la pregunta planteada por René Guevara y Sandra Guzmán Puentes sobre si esta certificación sólo consolida el prestigio y la exclusividad de las universidades e instituciones universitarias tradicionales, con las consecuencias económicas derivadas de ello, o si cumple realmente con su función de mejoramiento institucional.

Por lo demás, los planes institucionales de mejoramiento de la calidad derivan de los resultados de la autoevaluación, de las pruebas ECAES-Saber-Pro, y de los datos obtenidos a través de los sistemas de información: SACES, OLE, ESPADIES. La evaluación externa utiliza estos mismos insumos en su análisis.

También se habla de *competencias genéricas para la educación superior* a partir especialmente de los debates en el marco de la Declaración de Bolonia en 1999, del proyecto Tuning Latinoamérica, que tuvo lugar entre el 2004 y el 2006, y de una iniciativa de la OCDE llamada *Assessment of Higher Education Learning Outcomes –AHELO-*; se trata de competencias que ‘no están vinculadas a ningún campo académico o laboral particular pero son condición necesaria para un desempeño de alto nivel en cualquiera de ellos’.

A partir de esto, el ICFES y el MEN, una vez realizado el estudio piloto en Colombia del examen australiano para evaluar competencias genéricas (Graduate Skills Assessment), definieron un conjunto de desempeños mediante los cuales se miden las competencias genéricas citadas arriba. Estas pruebas están en proceso de diseño e incluyen: (a) las propias del pensamiento abstracto o de orden superior (razonamiento crítico, entendimiento interpersonal, pensamiento creativo y razonamiento analítico, solución de problemas), (b) habilidades complejas que permiten movilizar las anteriores, o desplegarlas (comunicación, comprensión del entorno, trabajo en equipo, alfabetización cuantitativa, manejo de información, inglés, TIC) y (c) las que resultan de la combinación de las anteriores, a saber aprender a aprender y transferir o recontextualizar lo aprendido. (Ibíd., 143-144)

Para las instituciones de educación superior el reto consiste en proveer los espacios y acompañamientos necesarios para la adquisición de estas competencias en sus estudiantes, y para el Estado en evaluar los resultados de este proceso de adquisición. La consolidación de la evaluación por competencias a lo largo de todo el proceso de formación tuvo lugar en Colombia durante el período Uribe, esto ‘incluye el instrumento de diagnóstico de competencias básicas para pasar a transición, las evaluaciones censales para la educación básica (SABER 5° y 9°), el examen de Estado de la Educación Media (SABER 11°, conocido como ICFES) y los exámenes de Calidad de la Educación Superior (SABER PRO, conocidos como ECAES)’ (Ibíd., 146)

Las acciones para fomentar la calidad de la ES durante el gobierno se pueden agrupar en cuatro direcciones: investigación, fomento a los posgrados, formación docente y TICs. La investigación se mide como construcción de conocimiento –generación, apropiación y divulgación-, esto es, monografías y artículos científicos, libros, patentes de inventos o desarrollos de innovación, participación en eventos académicos, etc., todo esto en consonancia con las prioridades sociales y económicas del país.

Colciencias llevaba en ese momento el registro de los grupos de investigación activos en el país, de los investigadores vinculados a esos grupos y de su producción; además desde 1999 existe el Observatorio colombiano de Ciencia y Tecnología –OCyT-. Sin embargo el balance de la Revolución Educativa menciona someramente la creación de un sistema de información de producción científica que quizá haya derivado en la indexación a repertorios académicos mundiales como SCOPUS, SCImago, SciELO, entre otros. Estos rankings muestran en efecto un avance de Colombia relativo al resto del mundo durante el gobierno Uribe, y sobre todo, muestra que Colombia lideró en esta época el crecimiento de su producción científica muy por encima de los demás países de la región.

En materia de visibilidad de la producción científica, en el periodo 2003-2008, según el grupo de investigación español SCImago, el país pasó del sexto al quinto lugar entre 46 países de la región (aumentando su participación en el número de artículos reportados del 2,51% al 4,28%) y entre 223 del mundo pasó de 56 a 53. (Ibíd., 143-144)

CRECIMIENTO DE LAS PUBLICACIONES EN REVISTAS ACEPTADAS POR SCIMAGO DE 2003 A 2008	
PAÍS	CRECIMIENTO 2003 - 2008
Brasil	98%
México	47%
Argentina	36%
Chile	80%
Colombia	175%
Venezuela	21%
Cuba	55%
Puerto Rico	44%
Costa Rica	56%

Tabla 9 – Crecimiento de las publicaciones en revistas aceptadas por SCImago
(Fuente: SCImago research group, 2009)

El programa de Semillero de Jóvenes Investigadores estuvo dirigido a recién graduados con el fin de vincularlos con la comunidad académica nacional, internacional y con el sector productivo. Asimismo, el sistema de posgrados se fortaleció con más del doble de programas de doctorado nuevos, así como de nuevas especializaciones y maestrías. El número de docentes doctores también se incrementó radicalmente.

AUMENTO DE LA DOCENCIA UNIVERSITARIA 2002-2009			
NIVEL DE FORMACIÓN	2002	2009	% DE AUMENTO 2002-2009
PREGRADO	39.063	46.741	19,7%
ESPECIALIZACIÓN	27.420	38.076	38,9%
MAGÍSTER	14.414	21.093	46,3%
DOCTORADOS	2.445	4.578	87,2%
TOTAL	83.342	110.488	32,6%

Tabla 10 – Aumento del número y del nivel de formación de la docencia universitaria en el período 2002 a 2009
(Fuente: Revolución Educativa 2002-2010, pág. 186)

El fomento en ciencia y tecnología estuvo coronado por la ley 1286 de enero 23 de 2009. Ya en esta ley se leía la necesidad de incorporar una entidad fuerte, con autonomía y capacidad de liderazgo y decisión, si bien no se menciona aún la creación de un ministerio. Por ejemplo en el siguiente párrafo se habla de las responsabilidades casi ministeriales del director de Colciencias.

El Director del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación - Colciencias- será designado por el Presidente de la República. Será miembro con derecho a voz y voto, del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES y deberá ser

citado por el Presidente de la República cuando en el Consejo de Ministros se traten temas que estén directamente relacionados con la funciones del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación - Colciencias. (Art. 5°, parágrafo 1°, Ley 1286 de 2009)

Se daba al gobierno un plazo perentorio para reglamentar la nueva organización y funciones de Colciencias³⁰, cuya vigencia se extendería durante una década, pues exactamente diez años después se habría de firmar la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación mediante el decreto 1951 de 2019, un 24 de enero. Al gobierno de Uribe se le debe la creación de otro ministerio que también participa del aseguramiento de la calidad de la educación superior: el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -MinTICs- instituido por la ley 1341 de 2009. Es indiscutible que el manejo tecnológico de la información y las comunicaciones es una condición sine qua non para el desarrollo de la ciencia y la innovación en cualquier país.

La inserción de las tecnologías de la información y la comunicación implicaba un esfuerzo de capacitación por parte del Estado, y de aprendizaje y apropiación tecnológica por parte de funcionarios, estudiantes y en especial docentes, que son los llamados a guiar los procesos de actualización pedagógica. Durante el período 2002-2010 hubo avances en este sentido.

En educación superior, 12.725 docentes participaron en programas de formación y certificación en temas como competencias básicas con uso de TIC -1.970 docentes-, herramientas web 2.0 -1.588-, diseño y tutoría de ambientes virtuales de aprendizaje -3.184- y producción de objetos virtuales de aprendizaje -1.022-, así como en los talleres de uso de software social (EduCamp) -814-. Otros programas son e-learning -920-, contenidos digitales -501-, redes y comunidades -280-, planes estratégicos -103-, proyectos colaborativos -1.943- y seminarios internacionales -400-. (MinEducación, 189)

Esto quiere decir que al menos un 10% de los docentes universitarios recibieron algún tipo de formación en TICs brindada por el gobierno durante este lapso. Además de estos procesos formativos, las nuevas tecnologías facilitaban ya en esa época la creación de redes y grupos de trabajo inter-institucionales, e incluso internacionales.

En educación superior, las redes han surgido en gran medida de los procesos de formación, como la Red Virtual de Tutores RVT (que agrupa a los docentes que se han formado en tutoría de ambientes virtuales de aprendizaje); la red para los CERES y la red de instituciones técnicas y tecnológicas. (Ibíd., 191)

El portal *Colombia Aprende*, puesto en funcionamiento el 24 de mayo del 2004, es una interfaz para toda la comunidad académica del país: directivos, docentes y estudiantes de todos los niveles educativos, ofrece herramientas de investigación personalizadas y reúne todas las convocatorias y la información que produce el sistema en su conjunto, hoy en día este portal sigue en funcionamiento. También se ofreció capacitación en TICs al personal administrativo de las universidades.

³⁰ También cambia de nombre, pasa de ser el *Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología "Francisco José de Caldas"* -Colciencias- a denominarse *Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación* -Colciencias-.

Planes TIC buscaba dar a los directivos de educación superior herramientas para incorporar la política sobre nuevas tecnologías en sus planes. 172 instituciones de educación superior han participado en este proceso, que incluyó el diseño de lineamientos para la formulación de planes y el desarrollo y aplicación de éstos en 91 de ellas. (Ibíd., 190)

Finalmente, en tanto que herramienta o recurso de la investigación en términos generales, puede mencionarse el programa de bilingüismo, con preferencia inglés, como requisito para obtener el título de pregrado de cualquier programa con un nivel mínimo que fluctúa entre el B2 y el C1 según el marco común de referencia para el aprendizaje de lenguas extranjeras. También el SENA ofrece desde entonces formación certificada en idioma inglés; y se creó, desde MinComercio, un Registro Nacional de Personas Certificadas en Inglés. Todos los exámenes de Estado contienen una sección que mide el nivel de inglés según los estándares pedagógicos del marco común europeo.

En educación superior, se fijó como condición básica del registro calificado la inclusión, en todos los programas, de los cursos de inglés como requisito. Además, para los programas que preparan el capital humano de sectores que estaban requiriendo el bilingüismo, se adelantó el programa de perfeccionamiento en lengua inglesa para educadores de programas técnicos y tecnológicos, en el que participaron 949 docentes de 30 instituciones con énfasis en turismo, software, telecomunicaciones y otras áreas similares. (Ibíd., 194-195)

Por último, puede mencionarse el esquema de los ciclos propedéuticos adoptado para articular los niveles técnico, tecnológico y profesional en el decreto 2216 de 2003. De hecho, este sistema abarca incluso la educación media y la educación para el trabajo mediante proyectos interinstitucionales que tuvieron lugar a partir del año 2005 con el programa de *Fortalecimiento de la Educación Técnica y Tecnológica en Colombia*. La idea principal es que los ciclos sean secuenciales pero independientes en cuanto a la certificación de competencias, especialmente las laborales, además de desarrollar las genéricas para la educación superior. Se recomienda para esta articulación integrar un componente democrático, de descentralización y de relevancia socioeconómica por medio del análisis de las ‘expectativas de los estudiantes, así como las necesidades locales y regionales, para establecer el tipo de formación que se requiere y, en esta perspectiva, definir las alianzas que deben constituirse entre instituciones.’ (Ibíd., 196)

3.6 Aseguramiento de la calidad de los niveles propedéuticos y de la formación para el trabajo

La calidad y la pertinencia de la educación superior deben redundar en la competitividad de un país; con esta justificación subyacente se redacta el documento Conpes 3360 de 2005 que autoriza a la Nación para contratar préstamos con la banca multilateral por 25 millones de dólares enfocados específicamente en los niveles técnicos y tecnológicos; en este caso la entidad financiadora fue el Banco de Desarrollo de América Latina –CAF³¹. Con estos recursos se generaron 40 alianzas locales y regionales para la realización de proyectos de

³¹ La sigla responde a la antigua denominación Corporación Andina de Fomento.

alta calidad³², se aumentó el número de CERES, y se crearon nuevos programas en cuyo diseño e implementación participó el sector privado aportando perfiles laborales necesarios en las diversas industrias del país y espacios de prácticas, pasantías y exploración de oportunidades en los sectores respectivos; el gobierno central con financiación y lineamientos internacionales; los entes territoriales con infraestructura y recursos; y el gremio académico con el diseño conceptual y metodológico.

Se reconoce que para la hechura de estas políticas se tuvieron como referencia las experiencias equivalentes de otros países. Cabe destacar que el incrementalismo también contempla, en ausencia de experiencias propias, la revisión de políticas cercanas o equivalentes instauradas previamente en otros contextos geográficos y culturales con el fin de reducir el grado de incertidumbre sobre costos, resultados y consecuencias; y de corregir errores mediante la adaptación de variables y la anticipación de conflictos potenciales. ‘En su desarrollo, muchos de estos programas se apoyaron en visitas de expertos internacionales y en el conocimiento de las experiencias de formación similares de Chile, Australia, España, Alemania y otros países.’ (Ibíd., 199)

Otro de los hitos en el aseguramiento de la calidad en los niveles propedéuticos se encuentra en la instauración del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo –SCAFT- y de la Comisión de Calidad de la Formación para el Trabajo –CCAFT- a través del decreto 2020 de 2006. Aquí interviene el SENA en el diseño de programas a partir de las competencias laborales definidas; y las Secretarías de Educación en la certificación de éstos y de las instituciones oferentes. Las cajas de compensación familiar apoyaron la oferta de formación para el trabajo en campos laborales específicos. ‘Se diseñó un sistema de aseguramiento para los programas de estas instituciones con principios similares a los de la educación superior, y todos los que pretendan ser ofrecidos al público deben obtener el registro, después de demostrar el cumplimiento de los requisitos básicos de calidad.’ (Ibíd., 207) No obstante, este sistema de aseguramiento depende del Organismo Nacional de Acreditación de Colombia –ONAC- y del Subsistema Nacional de la Calidad que hacen parte del Ministerio y la Superintendencia de Industria y Comercio; al ONAC se asocian en *calidad de miembros organismos acreditadores en campos específicos*.³³

Articulación con los sectores productivos

Un ejemplo simultáneo de liberalización³⁴ y regionalización está en los Comités Universidad Empresa Estado (CUEE). Para el año 2010 existían 7 de estos comités regionales: Valle, Costa Caribe, Santander, Antioquia, Bogotá, Eje Cafetero y Cauca-Nariño. Posteriormente se agregó el CUEE Tolima-Huila. Las funciones de estos comités

³² Efectivamente se detallan en la *Revolución Educativa 2002-2010* los temas, departamentos y entidades participantes en 40 proyectos entre los que se encuentran los sectores agropecuario, forestal, agroindustrial, biocombustibles, procesamiento de alimentos, autopartes, biotecnología, metalurgia, construcción, manufacturas, transporte, comercio internacional, minería energética y de metales, software, TICs, salud, petroquímicos, turismo, ecología, artes escénicas y artesanías.

³³ Decreto 4738 de 2008

³⁴ Utilizamos aquí el término ‘liberalización’ en el sentido que existe participación de intereses y recursos privados sin por tanto tratarse de un proceso de privatización.

van desde la concertación entre instituciones de educación superior, empresas y Estado a nivel local y regional, hasta la creación de fondos de riesgo para proyectos de inversión en CTeI. El objetivo central es el fortalecimiento de la presencia tecnológica y científica en las empresas a nivel regional por medio de incentivos; al mismo tiempo se estimula en las instituciones de educación superior la investigación aplicada a contextos socioeconómicos y medioambientales particulares. Se han creado programas para desarrollar habilidades específicas en muchos sectores industriales; para dar sólo algunos ejemplos específicos dentro de la producción agropecuaria, puede mencionarse: el arroz, el café, la caña de azúcar, el algodón, la palma de aceite, la industria acuícola, porcícola y avícola, entre otros.

El otro componente esencial en la articulación Estado, universidad y sectores productivos es el Observatorio Laboral, éste brinda información a todos los actores directos de la ES: gobierno, instituciones de educación superior, estudiantes, aspirantes y padres de familia.

Los padres de familia y estudiantes pueden formarse una noción de las perspectivas laborales de las diferentes carreras, lo que puede servir, con otros criterios, como elemento en la elección de programas académicos por los jóvenes que entran a la educación superior. De otra lado, las instituciones de educación superior pueden orientar su oferta hacia programas y contenidos que el país y la economía requieren y el Gobierno puede utilizar los datos de oferta y demanda de recursos humanos para diseñar y adoptar políticas. Los investigadores, por su parte, tienen en el Observatorio Laboral una fuente de gran utilidad para los estudios sobre empleabilidad e ingresos del capital humano calificado, relación entre el nivel educativo y el ingreso laboral, diferencias de salarios entre sectores de la economía, evolución de las economías regionales, etc. (Ibíd., 209)

La información sobre la tasa de empleo formal proviene de la base de datos del Sistema General de Seguridad Social contrastada con los datos emitidos por las universidades una vez consolidados. También es posible conocer los ingresos salariales de los egresados de los distintos ciclos de formación a partir de esta información pues la seguridad social se cotiza en base al salario. Los resultados de empleabilidad para el período 2005-2009 muestran una relación de crecimiento directa entre el nivel de formación y el porcentaje de graduados vinculados a los sectores formales de la economía: nivel técnico (69.2%), tecnológico (77.8%), universitario (78.8%), especialización (89.2%), maestría (90.6%) y doctorado (94.1%).³⁵ El Observatorio también cofinancia programas de seguimiento a egresados en instituciones de educación superior puntuales, y recogió información a través de encuestas a las empresas sobre sus impresiones y necesidades en relación con el capital humano a nivel cuantitativo y cualitativo, y sobre las competencias laborales requeridas en cada sector.³⁶

³⁵ Promedios obtenidos a partir de los datos disponibles para los cuatro períodos de *graduación-vinculación laboral* 2005-2006, 2006-2007, 2007-2008 y 2008-2009.

³⁶ ole.mineduacion.gov.co/portal

3.7 Financiación de la educación superior

Se puede diferenciar entre el financiamiento de la ES, el financiamiento de la calidad de la ES, y el financiamiento del aseguramiento de la calidad de la ES. Aseguramiento de la calidad, en nuestro caso, es lo mismo que sistema de acreditación. ‘La acreditación se define como un proceso de aseguramiento de la calidad mediante el cual los servicios y procesos de las instituciones de la educación son evaluados por una agencia externa.’ (Langebaek, 421) Este mismo autor nos aclara que [...]

[...] la acreditación en Colombia no es costosa y además no la pagan las instituciones; lo que es costoso, sin duda, es la calidad [...] el CNA no ha sido costoso para el Estado; durante años, tuvo un presupuesto de aproximadamente ochocientos millones al año, y en 2011 la cifra llegó a los mil millones [de pesos] (Ibíd., 420 y 425)

Sin duda que esta inversión en el funcionamiento del sistema de acreditación es insignificante frente al gasto público en ES que realizó el país en los ocho años del gobierno Uribe.

GASTO TOTAL EN EDUCACIÓN SUPERIOR DURANTE EL GOBIERNO URIBE (calculado en billones de pesos del año 2010)		
AÑO	SECTOR PÚBLICO	SECTOR PRIVADO
2002	3.4	4.2
2003	3.4	4.1
2004	3.7	4.4
2005	3.7	4.5
2006	4.0	4.9
2007	4.2	4.9
2008	4.2	5.1
2009	4.8	5.2
2010	5.7	5.4
<i>Crecimiento</i>	67.6%	28.2%

Tabla 11 – Inversión en educación superior 2002 a 2010
(Fuente: MinEducación, pág. 217)

La inversión en educación superior está compuesta fundamentalmente por los aportes a la financiación de las IES (25%) y por recursos de transferencias para crédito educativo del ICETEX (35%). [...] De otro lado, los gastos de funcionamiento destinados a educación superior representan el 25% y corresponden a la financiación de entidades como CONACES, el CNA y el CESU. (Ibíd., 225)

A continuación se presenta la evolución la inversión para el fomento de la ES en el sector público y privado.

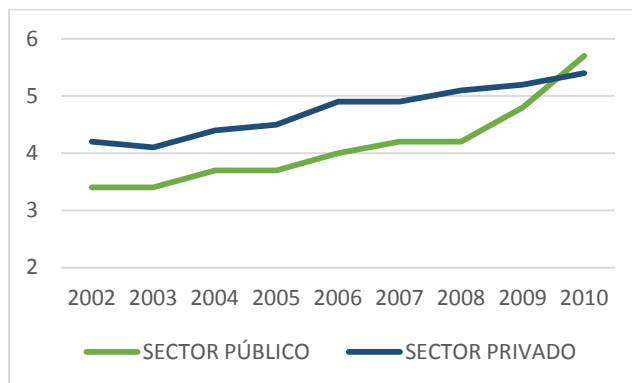


Gráfico 2 – Aumento del gasto en educación superior en los sectores público y privado en el período 2002-2010
(Fuente: Elaboración propia)

Como se puede apreciar, aunque la inversión en el sector privado era mayor que en el sector público, y a pesar de que el crecimiento es constante en ambos sectores, la brecha se va reduciendo hasta el punto que finalmente en el año 2010 el gasto en el sector público supera al privado. Por tanto, se puede admitir que el fomento a la ES durante la gestión de este ministerio sí priorizó el sector público, lo cual jugaría en pro de la democratización de la ES pues integraría, mediante los programas de equidad y cobertura que hemos ya mencionado, parte de la población de menos recursos cuyo acceso al sistema era muy minoritario. ‘Un problema es que buena parte de la cobertura ha aumentado por cuenta de la formación tecnológica, muy poca de la cual se encuentra acreditada.’ (Langebaek, 434)

Sin entrar en detalles económicos, es simplemente exponencial el aumento del presupuesto asignado específicamente al fomento de la ES durante los últimos seis de los ocho años del gobierno Uribe, a pesar incluso de una significativa caída del 29% en el último año.

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
10.352	36.057	41.483	72.331	134.378	152.348	108.426

Tabla 12 – Recursos para Fomento en Educación Superior en Millones de Pesos
(Fuente: MinEducación, pág. 240)

Este incremento se pudo mantener en buena parte gracias a la reestructuración que sufre el Viceministerio de Educación vía decreto 4675 de 2006 por el cual se crea dentro de dicho viceministerio la *Dirección de Fomento de la Educación Superior* compuesta por dos subdirecciones: de Apoyo a la Gestión de Instituciones de Educación Superior, y de Desarrollo Sectorial de Educación Superior.

Además de la inversión propia del viceministerio; el SENA, el ICETEX y Colciencias aportaron fondos propios al aseguramiento de la calidad del sistema. Para la transición del gobierno Uribe a Santos en el año 2010 ‘Estos recursos corresponden en su casi totalidad a inversión para apoyar investigaciones, la mayoría en instituciones de educación superior.

Estas tres entidades representan más del 50% del gasto público diferente al Ministerio de Educación.’ (MinEducación., 223)

AUMENTO DE APORTES A LA EDUCACIÓN SUPERIOR DE ENTIDADES EXTERNAS AL MINISTERIO EN EL PERÍODO 2002-2010			
<i>ENTIDAD</i>	<i>2002</i>	<i>2010</i>	<i>CRECIMIENTO</i>
SENA	\$968.515 millones	\$1.938.947 millones	100%
ICETEX	\$234.326 millones	\$651.451 millones	178%
COLCIENCIAS	\$135.157 millones	\$212.561 millones	57%

Tabla 13 – Aumento de aportes a la ES de entidades externas al ministerio en el período 2002-2010

(Fuente: MinEducación, pág. 223)

Antes de la ley 30 de 1992, las universidades oficiales negociaban ‘con el Congreso de la República y con la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda antes de la aprobación del Presupuesto Anual de Rentas y Gastos para cada año.’ (MinEducación., 234) A partir de la ley 30 se garantizó que el presupuesto estatal no pudiera reducirse de un año al siguiente, lo cual constituía ya un avance, y se previó adicionar recursos en función del crecimiento del PIB, y de ciertos indicadores de calidad: ‘resultados en materia de formación, investigación, bienestar y extensión’ (Ibíd.). No obstante, estos incrementos no están vinculados con la cobertura, luego ocurría una de dos situaciones: o las IES aumentaban su matrícula reduciendo el costo por estudiante y en consecuencia afectando la calidad, o bien mantenían sus estándares de calidad congelando el aumento en la cobertura.

En consecuencia, para responder parcialmente a este problema, a partir del 2010 el presupuesto nacional introdujo financiación adicional, con nuevos mecanismos como un fondo, a través del ICETEX, para financiar ampliación de la matrícula, otro, a través de Colciencias, para financiar la investigación, y los recursos de la Ley 1324 de 2009, para distribuir de común acuerdo con el sistema universitario estatal. (Ibíd.)

Estos tres modelos distintivos de financiación pueden considerarse una ilustración de proceder incremental para la solución de conflictos en la historia reciente de la ES colombiana. El último ajuste no busca en efecto una solución de fondo, y por tanto no logra concebir una figura que permita ligar el aumento de la financiación al aumento de la matrícula sin disminuir la calidad, y esto a pesar de que el ministerio era consciente de este dilema conceptual. Cuando se presenta el balance de distribución de los recursos generados vía Congreso de la República en el 2009³⁷ se expresa en todo caso que se trata de un oxígeno económico no sostenible.

Otro tanto se puede decir de los avances innegables en generación de recursos propios; el aumento en la autofinanciación vía extensión, consultoría, venta de servicios y productos, e inversión financiera por parte de las IES oficiales fue exitoso en el período que nos

³⁷ 70.000 millones para ampliación de cobertura vía ICETEX; 30.000 para investigación vía Colciencias; 18.000 millones para suplir el descuento de matrícula por participación electoral, y 42.000 millones para cubrir crecimiento de matrícula e incrementos en las remuneraciones docentes. Para un total de 160.000 millones.

incumbe. ‘Sin embargo, el problema de largo plazo de financiación de la educación superior aún no está resuelto. Sin un *flujo* de recursos nuevos, las universidades no podrán atender en condiciones de calidad adecuadas las demandas de la población, que han crecido y seguirán creciendo rápidamente por el aumento en el número de bachilleres’. (Ibíd., 238) En conclusión, se puede afirmar que el gobierno Uribe, pese a sus esfuerzos congruentes en el accionar del Ministerio de Educación, no logró configurar un mecanismo de financiación que respondiera simultáneamente a las presiones de calidad, cobertura y eficiencia que sufría el sistema al finalizar la primera década del siglo XXI.

La gestión del período Uribe concluye con un proyecto de reforma a la ley 30 que no procedió en el Congreso, sin embargo dejó planteada la idea de apoyar el desarrollo de las políticas públicas mediante concursos, estímulos e incentivos a las universidades que generen proyectos de mejora institucional en las áreas priorizadas por el gobierno central.

Se destacan, entre otros, los proyectos para fomentar la permanencia, la promoción de la educación técnica y tecnológica, la desconcentración de la oferta a través de los CERES, la ampliación de la educación virtual, el apoyo y atención a población diversa, la movilización de la demanda mediante la exitosa estrategia de “Buscando Carrera”, el afianzamiento del Observatorio Laboral para la Educación Superior, la creación y consolidación de los Comités Universidad Empresa, la formación de capital humano en el exterior, el fortalecimiento de las capacidades investigativas, el SNIES, el SPADIES, el apoyo a la modernización de la gestión académica, administrativa y financiera y la línea de crédito con tasa compensada MEN-FINDETER. (Ibíd., 240)

Otra forma de financiación son los préstamos educativos de los que hemos ya mencionado el programa central ACCES I y II consistente en tres aspectos: prioridad a los estratos 1, 2 y 3, intereses por debajo de la tasa de mercado y plazo de reembolso a 16 años; existen además figuras para condonar o subsidiar estos préstamos. Esta modalidad integra a la vez los componentes sociales recientemente nombrados, y elementos liberales: competencia en el mercado del conocimiento, laboral, académico, etc., en consonancia con la transformación del ICETEX que pasó de ser un organismo administrativo en el ámbito universitario, a convertirse en una entidad eminentemente financiera para el fomento de la ES.

En diciembre de 2005, para ampliar su capacidad, la Ley 1002 convirtió al ICETEX en una entidad financiera de naturaleza especial, con autonomía administrativa, patrimonio y presupuesto propios, capaz de generar descuentos y redescuentos, apalancarse con recursos de terceros y reinvertir sus utilidades. De la misma forma, su carácter financiero permite captar recursos a través de mecanismos como la Emisión de Títulos de Ahorro Educativo (TAE) o titularización de cartera. (Ibíd., 241)

Se puede concluir, junto con la mayoría de autores citados aquí, que si bien la gestión del ministerio hizo aportes numerosos y sustanciales al mejoramiento del sistema, el componente de aseguramiento vía acreditación enfrentaba aún retos trascendentales. ‘El aumento en cobertura es bueno, pero dado el bajo porcentaje de programas e instituciones acreditados, es dudoso que se haya hecho con calidad.’ (Langebaek, 432) No obstante, para

el inicio del año 2002 había 110 programas acreditados, y al terminar el 2010 eran 1046³⁸, lo que representa un aumento exponencial también en los resultados específicos de aseguramiento. Los aumentos en indicadores estimados como positivos (inversión, resultados, etc.) pueden ser considerados aportes incrementales de orden cuantitativo.

³⁸ Cifras tomadas de Langebaek, página 427.

4- ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA DURANTE EL GOBIERNO DE JUAN MANUEL SANTOS

El gobierno Uribe termina con un balance relativamente positivo en su gestión respecto a la ES, pero consciente de la necesidad de un ‘salto’ en la política pública subsecuente, particularmente en lo referente a la financiación pues los mecanismos en uso eran insuficientes e insostenibles. Ante este panorama, la política pública del gobierno Santos comienza con un proyecto de reforma a la Ley 30 basado en un modelo recalcitrantemente neoliberal. El contenido de esta propuesta de reforma, muy defendida desde el Gobierno, y la respuesta del Movimiento Estudiantil colombiano en figura de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil -MANE- son un ejemplo claro de choque frontal entre los discursos oficial y contestatario según fueron definidos en el primer capítulo del presente trabajo. El retiro de esta ley y posterior modificación consignada en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y en el decreto 1075 de 2015 configura por su parte un caso de ajuste partidista que podría ser analizado en términos de quién cedió más y quien ganó más después de la confrontación discursiva.

El informe ejecutivo para el Centro Interuniversitario de Desarrollo -CINDA- redactado en 2016 por el ya mencionado Luis Enrique Orozco Silva, da cuenta de forma detallada de la gestión del primer período de Juan Manuel Santos en lo concerniente a la educación superior. También el documento Plan Decenal de Educación 2016-2026 brinda un balance de los avances y dificultades de los últimos años en materia de asegurar la calidad del sistema de educación superior, y además fijaba las metas en esta materia para el final del mandato Santos y los dos gobiernos venideros. Siguiendo a Amitai Etzioni, haremos una lectura incrementalista de este balance entre cuyos hitos está el programa Ser Pilo Paga y la creación de la estampilla pro-universidades estatales. También utilizaremos como insumo el ensayo titulado *El Movimiento Estudiantil Frente a la Reforma de la Educación Superior* que cierra la antología *Restos y Perspectivas* de Orozco Silva de 2013, el cual fue redactado por los estudiantes Juan Pablo Flechas y Mateo Hoyos, partícipes de la MANE, de manera que se inscribe -en el contexto de las circunstancias- dentro del discurso contestatario. Dicho ensayo recoge toda una semántica que se acuñó y sedimentó durante el paro del año 2011 y que ilustra bien las posibilidades y limitaciones de los discursos contestatarios en la hechura de políticas públicas.

ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR DURANTE LA 1RA PRESIDENCIA DE JUAN MANUEL SANTOS	
NORMATIVIDAD	CONTENIDO
Proyecto de ley 112 de 2011 (<i>retirado</i>)	Organizaría el sistema de educación superior y regularía la prestación del servicio público de la Educación Superior.
Ley 1450 de 2011 <i>Junio 16</i>	<i>Expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”.</i>
Ley 1546 de 2012 <i>Julio 16</i>	Modifica el artículo 99 de la Ley 115 de 1994 y se dictan otras disposiciones.
Ley 1697 de 2013 <i>Diciembre 20</i>	Crea la estampilla pro-Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia.

Decreto 1050 de 2014 <i>Junio 5</i>	Establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia.
Ley 1740 de 2014 <i>Diciembre 23</i>	Desarrolla parcialmente el artículo 67 y los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189 de la Constitución Política, regula la inspección y vigilancia de la educación superior, modifica parcialmente la Ley 30 de 1992 y dicta otras disposiciones.
Decreto 1075 de 2015 <i>Mayo 26</i>	Expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación.
Decreto 1246 de 2015 <i>Junio 5</i>	Adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación para reglamentar los criterios para la asignación y distribución de los recursos para financiar las instituciones de educación superior públicas de que trata el artículo 24 de la Ley 1607 de 2012, y ordena otras disposiciones.
Decreto 1753 de 2015 <i>Junio 9</i>	<i>Expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.</i>
Decreto 1722 de 2015 <i>Agosto 28</i>	Reglamenta parcialmente el artículo 130 de la Ley 30 de 1992 y regula una operación de redescuento con tasa compensada de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. - FINDETER para el financiamiento de infraestructura.
Decreto 2070 de 2015 <i>Octubre 23</i>	Adiciona el Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación para reglamentar parcialmente la Ley 1740 de 2014.
Decreto 463 de 2017 <i>Marzo 18</i>	Crea la beca "Omaira Sánchez", en honor a la desaparecida ciudad de Armero (Tolima) y a sus víctimas.
Decreto 507 de 2017 <i>Marzo 28</i>	Crea la beca Jóvenes Ciudadanos de Paz.

Tabla 14 – Documentos de ley concernientes a la calidad de la ES expedidos durante el gobierno Santos
(Fuente: Informes de gestión 2010-2018)

4.1 Aseguramiento de la calidad durante el primer gobierno Santos

En este caso particular de análisis de políticas, ocurre que los conceptos pertinentes a la comprensión del aseguramiento de la calidad de la educación superior en Colombia se imbrican unos con otros, y se definen unos por medio de los otros, sin que por tanto dichas definiciones constituyan una tautología. En las definiciones de *calidad* que hemos visto, por ejemplo, aparecen los términos *pertinencia*, *equidad*, *autonomía*, *evaluación*, *eficiencia*, *deserción-permanencia*, *mercado laboral*, *financiación*, entre otros. De igual manera cuando se quiere comprender alguno de estos procesos, se asume que su razón de ser es mejorar y asegurar la calidad de la educación superior. Estas son formas concretas de políticas públicas que hacen parte de movimientos ideológicos mucho más amplios y abstractos como *democratización*, *redimensionamiento* y *decentralización* del Estado.

Para ilustrar esta imbricación podría decirse que la cobertura para ser democrática debe ser equitativa en su acceso y permanencia tanto a nivel de estratos sociales, como de las regiones del país, es decir, que pasa por un proceso de asegurar la financiación de estudiantes de estratos bajos y otro de descentralización de las grandes ciudades; también se

mencionan mecanismos particulares para fomentar la integración al sistema de educación superior de poblaciones especiales como indígenas, afro-descendientes y personas en condición de discapacidad. Durante los gobiernos Uribe y Santos hubo también un proceso de desconcentración de la matrícula, particularmente hacia el nivel tecnológico que fue el que más creció.

La cartera de educación tuvo tres ministras durante los ocho años del gobierno Santos: María Fernanda Campo (2010-2014), Gina Parody (2014-2016) y Yaneth Giha (2016-2018). La primera tuvo que afrontar el paro estudiantil de 2011 que tumbó la reforma; y la segunda renunció en medio de críticas por su desconocimiento sobre los temas relativos al ministerio de educación. Yaneth Giha, por su parte, tuvo que hacer frente a dos paros de maestros no relacionados directamente con la educación superior.

Una de las conclusiones de Orozco Silva respecto al primer cuatrienio Santos es que si bien la matrícula creció de forma satisfactoria y con parámetros de equidad, no hubo mecanismos para mejorar la calidad y por tanto no hay resultados positivos en este sentido. El programa de acceso con equidad de Santos -y que comentaremos en detalle-, se denominó *Ser Pilo Paga*; además crecieron los CERES y se empezaron a ofertar programas universitarios en el SENA, que antes únicamente ofrecía programas de formación para el trabajo. ‘Sin embargo, no hay evidencia empírica de que estas líneas de acción hayan sido acompañadas de alguna medida en materia de mejoramiento de calidad; con excepción del incremento importante de mecanismos de control a través de normas precisas de inspección, control y vigilancia.’ (Orozco, 2016, 49)

Luis Enrique Orozco (2016) reconoce no obstante en su informe para la CINDA algunos aspectos positivos que han resultado de los procesos de acreditación en Colombia:

- a- Introducción de una cultura de la autoevaluación, unida a un esfuerzo de mejoramiento continuo.
- b- El valor de disponer de mejor información para enfrentar las asimetrías de información del mercado educativo.
- c- El impacto de los resultados de la acreditación en el mejoramiento de la planeación universitaria.
- d- La importancia de los resultados de los procesos de acreditación en la renovación de las estructuras curriculares.
- e- Revalorización y mejor conocimiento de la importancia de la actividad de investigación, evaluada según productividad y visibilidad internacional, como medida de la calidad académica de los programas académicos y de las instituciones como un todo.

Como puede apreciarse, la tabla que recopila la normatividad de Santos en materia de educación superior es mucho más reducida que la correspondiente a Uribe. En efecto, Santos legalizó muchas de sus políticas de antemano con la simple aprobación por el Congreso de sus planes nacionales de desarrollo. En este sentido, el ejemplo más significativo en materia de aportes al sistema de Aseguramiento de la Calidad es el artículo 58 de la ley 1753 de 2015 que legaliza el segundo PND *Todos por un nuevo país*, pues dicho artículo crea cuatro sistemas que entran a apoyar el aseguramiento de la calidad: el Sistema Nacional de Educación Terciaria -SNET-; el Sistema Nacional de Calidad de la Educación Terciaria -SISNACET-; el Marco Nacional de Cualificaciones -MNC-; y el Sistema Nacional de Acumulación y Transferencia de Créditos -SNATC-.

Una de las conclusiones de Orozco Silva en el citado informe de 2016 fue que los vacíos legales en materia de inspección y vigilancia que la fallida reforma pretendía llenar en 2011 fueron de todas maneras suplidos posteriormente mediante el segundo PND 2014-2018, que ‘al ser promulgado, tiene fuerza de ley’. Según Orozco las reformas en este primer período de Santos fueron las siguientes:

- 1- La autorización y exigencia al Ministerio de Educación Nacional de crear la Superintendencia de Educación Superior.
- 2- El replanteamiento de toda la estructura del Sistema de Educación Superior.
- 3- La Creación de un Marco Nacional de Competencias.
- 4- El replanteamiento del Sistema Nacional de control de la calidad de la educación superior.
- 5- La introducción de mecanismos de intervención del Estado.
- 6- La redefinición del esquema de financiamiento de la universidad pública.

Los números impares (1, 3 y 5) parecen señalar decisiones incrementales, y los pares (2, 4, y 6) decisiones más fundamentales, aunque en estas últimas no se definen los mecanismos concretos de transformación. Los cambios incrementales sí se caracterizan por la concreción de su definición, normalmente adquieren un nombre propio: ‘Superintendencia de Educación Superior’ o ‘Marco Nacional de Competencias’; los *mecanismos de intervención* se refieren aquí muy probablemente a los cuatro nuevos subsistemas mencionados arriba: SNET, SISNACET, MNC y SNATC.

4.2 Estampilla pro-Universidades Estatales

La ley 1697 de diciembre de 2013 crea y emite ‘la Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia, con un término para su recaudo de veinte años’, como una forma de encontrar una nueva fuente de recursos públicos, con flujo constante, para enfrentar en particular el serio problema de infraestructura que sufrían las universidades públicas en ese momento. Es sin duda una solución novedosa surgida tras la caída del proyecto de reforma a la ley 30 hacia finales del año 2011, y en cuyo contexto se alertó tanto sobre los problemas de financiación como sobre la situación crítica de la infraestructura particularmente en la Universidad Nacional; ‘las crisis sirven para obtener consenso en torno a cambios fundamentales’ (Etzioni, 281). Es debido a esto que el texto de ley prevé dos mecanismos para priorizar a esta institución en particular y de forma inmediata:

La distribución de los recursos recaudados por la presente estampilla se realizará de la siguiente manera: durante los primeros cinco (5) años, a partir de la promulgación de la presente Ley, el 70% del recaudo se transferirá a la Universidad Nacional de Colombia y el 30% restante a las demás universidades estatales del país. A partir del sexto año el 30% de lo recaudado se transferirá a la Universidad Nacional de Colombia y el 70% a las demás universidades estatales del país. (Art. 3 – Ley 1697 de 2013)

Los porcentajes de las otras universidades estatales se distribuyen en función del número de graduados según si se trata de pregrado, especializaciones y maestrías, especializaciones o maestrías médicas, y doctorados en función de un coeficiente de ponderación. El otro mecanismo consiste en priorizar durante los primeros cinco años la inversión en obras de infraestructura en la Universidad Nacional, a pesar de que la ley contempla varias otras

destinaciones posibles -modernización tecnológica, investigación, bienestar y subsidios a la matrícula de estratos 1, 2 y 3- para los recursos que se logren mediante este recaudo.

Durante los primeros cinco años de entrada en vigencia de la presente Ley, los recursos asignados a la Universidad Nacional de Colombia se destinarán prioritariamente a la construcción, reforzamiento, adecuación, ampliación, mantenimiento y dotación de la planta física y espacios públicos en cada una de las ocho sedes actuales de la Universidad y de las que se constituyan en el futuro en otras regiones del país, y para la construcción y dotación del Hospital Universitario de la Universidad Nacional de Colombia. (Parágrafo 1- Art. 4 – Ley 1697 de 2013)

La estampilla se genera cuando se suscribe cualquier contrato de obra donde intervengan dineros públicos, y su valor oscila entre el 0.5 y el 2% del valor del contrato dependiendo su monto. Esta ley crea asimismo el Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia a cargo del Ministerio de educación con el fin de administrar estos recursos. Se trata de un mecanismo nuevo que satisface a la vez las demandas de una financiación que no compromete la autonomía de la universidad pública, y tampoco al erario de forma directa. Está claro que es un impuesto, pero este recae en un sector bastante robusto de la economía y la afecta de una forma solo tangencial si atendemos a los bajos porcentajes de gravamen que representa. Aquí podemos afirmar que los hacedores de políticas encontraron una cantera de donde extraer estos recursos sin generar una oposición demasiado vehemente por parte de aquellos que pudieran sentirse afectados por esta decisión o que simplemente no estaban de acuerdo con ella desde un punto de vista político.

Otro tributo creado bajo la administración Santos y dirigido a favor en parte a la educación superior fue el Impuesto sobre la Renta para la Equidad -CREE-, creado por la ley 1607 del 26 de diciembre de 2012, una de las reformas tributarias de Santos, y regulada por el decreto 2701 de 2013. Se trata de un impuesto con destinación específica al crecimiento estable de los presupuestos del sistema de seguridad social en salud, al ICBF y al SENA. Esta ley modifica además las asignaciones obligatorias del SENA fijadas en una reforma de 1994:

De los recursos totales correspondientes a los aportes de nómina de que trata el artículo 30 de la Ley 119 de 1994, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) destinará un 20% de dichos ingresos para el desarrollo de programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo. El SENA ejecutará directamente estos programas a través de sus centros de formación profesional o podrá realizar convenios en aquellos casos en que se requiera la participación de otras entidades o centros de desarrollo tecnológico. Parágrafo 1°.- El Director del Sena hará parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y el Director de Colciencias formará parte del Consejo Directivo del SENA. Parágrafo 2°.- El porcentaje destinado para el desarrollo de programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo de que trata este artículo no podrá ser financiado con recursos provenientes del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE). (Art. 32 - Ley 1607 de 2012)

Tanto la estampilla como el CREE apoyan la oferta, es decir, son recursos dirigidos a las universidades públicas directamente para que éstas optimicen su servicio.

4.3 Programa Ser Pilo Paga

El programa *Ser Pilo Paga* nace hacia el final del primer mandato Santos en el año 2014 y vincula de forma directa el fomento de la equidad con el aseguramiento de la calidad pues se trata de facilitar el acceso de los mejores estudiantes a las mejores universidades. Los mejores estudiantes se determinan de acuerdo al puntaje en las pruebas Saber-11; y en cuanto a las mejores universidades, se entiende que son aquellas que cuentan con Acreditación de Alta Calidad; esta acreditación la otorga el CNA por petición voluntaria de la IES siempre y cuando éstas cumplan con las condiciones exigidas, y los resultados de la autoevaluación, la evaluación por pares y la auditoria sean exitosos. El programa prevé además un subsidio de sostenimiento que va de 1 a 4 SMMLV por semestre en función de los desplazamientos que deba realizar el estudiante beneficiario para acceder la IES que haya escogido.

Para la primera versión del programa, que tuvo lugar durante el año 2015, había 33 IES acreditadas, y 10.080 estudiantes fueron beneficiados; en la segunda versión ya eran 39 IES acreditadas con la distinción de alta calidad, 25 privadas y 14 públicas, y fueron beneficiados 12.505 jóvenes. Las carreras más elegidas por los beneficiarios durante los dos primeros años del programa fueron las ingenierías civil, industrial y de sistemas, derecho, psicología, medicina, ingeniería química, arquitectura e ingeniería electrónica. La tercera versión -2017- tuvo una cobertura de 9.086 estudiantes, y la cuarta y última versión de *Ser Pilo Paga* en el último año del gobierno Santos subsidió a 8.017 jóvenes. (Cifuentes y Buitrago, 2020)

Ahora bien, el programa *Ser Pilo Paga* fue amplia y fuertemente cuestionado. Los investigadores de la Universidad de Guadalajara, Yolanda Ramos Ruíz y Agustín Parra Ramírez, por ejemplo, realizaron un balance temprano -a dos años de iniciado el programa- en el que destacaban varios aspectos problemáticos. El primero de ellos es ‘que este programa no es una política de Estado, sino una política de gobierno, dado que aún no existe ninguna ley que sancione lo contrario’ (Ramos y Parra, 2) Es cierto que en materia de educación superior, a diferencia de los períodos de Uribe, no hay normatividad con fuerza de ley o decreto, quizá debido al mal inicio de este gobierno en este sentido. Las políticas de Santos se dieron pues mediante los Planes Nacionales de Desarrollo que una vez aprobado adquieren fuerza de ley de manera automática y sin mayor deliberación o participación externa al gobierno central. La regulación del programa *Ser Pilo Paga* se limitó entonces a sus reglamentos operativos, que se actualizaron para en cada versión del programa. En este sentido los autores señalaban que al no ser una política de Estado, existía incertidumbre entre las IES y sobre todo entre los beneficiarios sobre la suerte del programa una vez terminara el gobierno de turno. Efectivamente el programa tuvo 4 versiones correspondientes a los cuatro años del segundo mandato Santos. Con el gobierno Duque viene Generación E, y después Matrícula Cero en la coyuntura de la pandemia, pero esto excede ya la temporalidad de esta investigación.

Ser Pilo Paga fue un mecanismo de financiación a través de la demanda, en este caso meritatoria, pero redundó en una concentración tanto hacía los centros metropolitanos de Cundinamarca, Antioquía y Valle del Cauca, como hacia las universidades privadas en un

85%; lo que iba en contravía de los procesos de desconcentración regional que se habían planteado mediante los CERES, entre otras iniciativas.

La desigualdad evidenciada entre los departamentos merece atención, ya que si se tiene en cuenta la información del DANE (2016), en los tres departamentos con mayor incidencia de la pobreza en Colombia: Chocó, la Guajira y Cauca, el porcentaje de “pilos” es mínimo: 0.16%, 0.76% y 1.74% respectivamente, asimismo los seis departamentos con más “pilos” son precisamente aquellos que cuentan con áreas metropolitanas y corresponde a los diez departamentos con menos incidencia de la pobreza monetaria. (Ramos y Parra, 11)

También termina yendo en contra del fomento a la educación superior oficial pues la mayor parte de los recursos del programa son dirigidos a las instituciones privadas como consecuencia de la demanda de los estudiantes beneficiados. A esto hay que agregar que el costo de la matrícula en una universidad privada puede llegar a ser incluso diez veces más caro que en el sector oficial.

El Observatorio de la Universidad Colombiana (2016) afirma que 98.4% de los recursos contemplados en las dos versiones del programa han parado en las universidades privadas, a las cuales el Estado paga el valor presente de la matrícula fijado por cada institución (Ramos y Parra, 10)

Otra observación recogida por los mencionados investigadores Ramos y Parra señala que el programa no facilita el acceso de *todas* las personas aptas a la educación superior según mandato constitucional, sino que selecciona o distingue a algunas por medio del examen Saber-11, cuyos fundamentos pedagógicos y formativos también han sido contestados por algunos sectores según lo veremos más adelante en este capítulo.

Dentro de este orden de ideas, el programa “Ser pilo paga”, al tener limitados cupos, no garantiza la ES como derecho y delega a la sociedad y la familia la responsabilidad de los exentos del programa; adicionalmente, se contradice al no impulsar los mecanismo financieros que incorporen a todas la personas que desean ingresar a la ES (Ramos y Parra, 9)

Máxime a sabiendas que el número de beneficiados, en las dos primeras versiones del programa, corresponden solamente al 1.8% y 2.3% respectivamente del número de estudiantes que presentaron las pruebas Saber-11 en ese período de tiempo. Independientemente del gasto público generado y del costo sensiblemente alto del programa, las cifras en términos de la capacidad de ampliación de la cobertura del programa son claramente insuficientes cuando no irrisorias.

Se beneficiaron 39.993 jóvenes en las cuatro versiones del programa que al compararla con los dos millones de personas en promedio que se encuentran entre los 17 y 21 años de edad que se están sin educación superior, este no es un porcentaje mayor al 2% de esa población, podemos concluir que este programa solo mejoro la vida de unos pocos, pero es un piloto para futuros programas como el de “Generación E” de Iván Duque. (Cifuentes y Buitrago, 2020)

Cuando dicen ‘piloto para futuros programas’ resalta –una obviedad si se quiere³⁹- el hecho de que el programa ACCES I y II, las cuatro versiones de Ser Pilo Paga, el programa del ICETEX ‘*Tú Eliges*’ (2016) y la Generación E son ajustes incrementales en función de mejorar el acceso con equidad al sistema de Educación Superior. El balance de esta sumatoria no es del todo desalentador si bien presenta inconsistencias e insuficiencias.

4.4 El discurso contestatario sobre educación superior al inicio del gobierno Santos

Retomamos el esbozo teórico sobre los diversos tipos de discurso que se tejen en torno a la educación superior, y que son generadores de significados que a su vez recogen tensiones políticas y culturales múltiples. La antología de ensayos sobre educación superior colombiana editada por Ricardo García y Jaime Wilches, y publicada en 2020 por la Universidad Francisco José de Caldas *La Educación Superior en Colombia: Restos y Perspectivas en el siglo XXI*, comienza su exposición fundamentando desde la filosofía los dos valores esenciales -ligados inextricablemente- de la tradición universitaria occidental: la libertad y la crítica. Enseguida aluden estos autores a la importancia primordial del lenguaje en la consecución de dichos valores; en el presente capítulo se analizarán algunas de las realizaciones discursivas del Movimiento Estudiantil universitario en el inicio del mandato Santos enmarcados en esta perspectiva.

Entre la libertad y la crítica se mueve también el lenguaje, estructura de significantes y de significados, forja de sentidos; pero también universo maravilloso de simbolizaciones y resignificaciones; un mundo de vida prodigioso; con su capacidad para expresar la realidad, al tiempo que la produce; universo para decir las cosas, pero así mismo para hacerlas; organizador de lo que existe e igualmente hacedor de lo que no; ordenador ubicuo y creador múltiple. (García y Wilches, 13)

La realidad de los fenómenos se nos presenta de forma indiferenciada y es nuestra mirada la que asigna significados a estos fenómenos. El sistemas de información instaurados por el gobierno han servido también para nutrir de información y argumentos al discurso contestatario, por ejemplo, a partir del SNIES, la MANE pudo concluir con suficiente certeza que el financiamiento a la demanda había experimentado en los últimos años un comportamiento inverso al financiamiento de la oferta en detrimento de esta última. Este proceso fue particularmente agudo durante el segundo período de Uribe entre el 2006 y el 2010. Aquí surge un concepto, un proceso de las políticas públicas, nombrado o denunciado por la MANE: el *desfinanciamiento* paulatino de la ES pública.

La MANE contravirtió el discurso del gobierno en la mayoría de sus puntos capitales, es por esto que se trata de un caso ilustrativo de oposición entre los discursos oficial y contestatario. Uno de los principales puntos de discusión se refería al profundo cambio que implica pasar de financiar la oferta a financiar la demanda vía créditos educativos. El discurso contestatario, liderado por el Movimiento Estudiantil, empleó términos como ‘bancarización’ del estudiantado o ‘mercantilización’ de la ES para describir estos

³⁹ El incrementalismo es la definición y esquematización de una obviedad en el sentido de que la práctica incremental siempre ha sido connatural a la organización social, y ya era omnipresente antes y después de su conceptualización en el campo de la ciencia política.

mecanismos propuestos por el gobierno; el adjetivo ‘mercantilista’ también fue utilizado de forma frecuente por los voceros de la MANE para describir el modelo de educación adoptado por el gobierno Santos. En este proyecto se proponía un redimensionamiento en un sentido que puede definirse como neoliberal sin reserva alguna, pues por ejemplo, entre otros mecanismos en la misma dirección, implicaba tercerizar algunos de los programas de Bienestar por medio de préstamos bancarios para el sostenimiento, de la misma forma que se venía haciendo con la matrícula. En este proyecto las universidades privadas también viraban de la liberalización a la mercantilización pues se permitía la figura del ánimo de lucro en este tipo de instituciones, además de la entrada al país de multinacionales de la formación post-secundaria⁴⁰ con fines lucrativos, lo que explica en parte la profunda implicación que mostró el estudiantado del sector privado en este momento histórico.

La autonomía universitaria excluiría la autonomía financiera, pues para autofinanciarse es necesario plegarse a las fuerzas del mercado y por tanto perder toda autonomía frente a intereses externos a las disciplinas del conocimiento, a la investigación y a la pedagogía que deberían constituir la razón de ser de la educación superior. Si bien es cierto que la MANE asume que la universidad tiene un compromiso social esencial y que debe contribuir de forma decisiva al desarrollo del país, incluyendo -claro está- los sectores productivos; no cree que intereses ajenos a la academia deban tener incidencia directa en las decisiones que se toman al interior de las universidades: ‘los agentes externos no pueden intervenir de ninguna manera en las definiciones capitales llevadas a cabo por las IES.’ (Hoyos y Flechas, 498)

La reticencia expresada aquí es ideológica pues se trata de rechazar particularmente la agenda extractivista del sector minero-energético. También se criticaba de forma vehemente desde estos sectores la -para la época- reciente firma del TLC con Estados Unidos que se había aprobado en octubre de 2011 y entraba en vigor al año siguiente; la calificación de todos estos procesos como ‘neoliberales’ fue recurrente en esta actualización del discurso contestatario. Para nombrar este fenómeno donde los países poderosos extraen materia prima barata de países en desarrollo y a cambio les venden productos y servicios con alto valor agregado, se ha acuñado -y se utilizó durante las pujas discursivas para derogar el proyecto de reforma- el término ‘neocolonialismo’, teniendo en cuenta que la concepción de universidad que asuma el país sostendría o se opondría a este modelo económico.

Para cerrar este aparte discursivo es interesante citar el desarrollo de los autores Yolanda Ramos y Agustín Parra en cuanto que el nombre mismo y la enorme exclusividad del programa *Ser Pilo Paga* crean un grupo de prestigio de los poquísimo beneficiados respecto a la gran mayoría de la población joven recién graduada de la secundaria que hará parte semánticamente de aquellos que no fueron llamados ‘pilos’.

Teniendo en cuenta que el programa emprendido por el gobierno se titula “Ser pilo paga”, se puede inferir que los estudiantes que no son beneficiarios debido a sus puntajes medios y

⁴⁰ Los autores mencionan *Laureate International Universities*, *Career Education Corporation*, *Whitney University System* y *Apollo Group*.

bajos en las pruebas de Estado Saber 11, no son “muy pilos” o simplemente no son “pilos”; como sinónimos de esta palabra coloquial están los adjetivos de inteligente y listo; es decir, se estarían subestimando las cualidades y habilidades de este grupo de estudiantes [...] el no pertenecer al grupo de los “pilos” se puede considerar como un castigo que obstaculiza la participación del individuo en el programa e incluso la posibilidad de cursar una carrera profesional. (Ramos y Parra, 12)

Como si fuera poco en términos de exclusión, se conocieron denuncias sobre casos de ‘matoneo’ en algunas universidades privadas de élite hacia los estudiantes beneficiados de *Ser Pilo Paga*, relacionados con su origen socioeconómico; sumado a algunos atrasos en los giros a los estudiantes que acentuaron la situación vulnerable de algunos de estos jóvenes.

4.5 Calidad y sistema de aseguramiento de la calidad desde la perspectiva de la MANE

La definición de calidad y el sistema de aseguramiento de la calidad con sus pilares de evaluación y acreditación también fueron cuestionados directamente. Además de la visión diametralmente opuesta sobre la autofinanciación y la participación de los sectores productivos, la MANE contestaba el modelo pedagógico basado en las competencias y evaluado a través de pruebas con contenidos estandarizados bajo lineamientos derivados de compromisos internacionales y presiones del sistema económico y financiero, pues estas competencias se restringen a un ‘saber hacer’, excluyendo otras formas de generación y difusión de conocimiento. Se denuncia en concreto que la evaluación por competencias constituye un proceso de ‘homogenización del conocimiento’ en favor de intereses ajenos al bien común del pueblo colombiano. ‘En resumen, se ha resignificado la esencia de la autonomía y se ha coartado el libre pensamiento y, por ende, la de lucha de ideas; lo que queda es entonces un modelo en el que el conocimiento y la calidad son puestos al servicio de la utilizada privada.’ (Hoyos y Flechas, 514).

Es necesario que en las universidades se promueva entonces un debate que fomente el pensamiento crítico y se confronten ideas opuestas, al contrario de lo que hace actualmente el sistema de acreditación, que dice qué y cómo deben enseñar las IES, sin tener en cuenta las ideas de las comunidades académicas, que son idóneas para definir los contenidos por la comprensión que tienen de los campos del saber de se ocupan. (Ibíd., 501)

Respecto a la estructura específica de las pruebas Saber 11 también se han formulado críticas desde otros sectores académicos, que en general consideran las pruebas reduccionistas e insuficientes para determinar la capacidad y potencialidad académica e intelectual de un joven que egresa de la secundaria.

[...] los exámenes presentan restricciones estructurales y metodológicas. Si se analiza la prueba se hace énfasis en competencias interpretativas y argumentativas mediante la comprensión de lectura; sin embargo, éstas se encuentran prácticamente condicionadas al establecerse opciones de respuesta, esto genera poco espacio para el aspecto propositivo e incluso la creatividad, asimismo, no acoge todas las herramientas que se supone debe manejar alguien interesado en iniciar la ES, sólo por mencionar un ejemplo, la redacción de textos. (Ramos y Parra, 12)

Asimismo la acreditación recibió críticas convergentes con las ya expuestas aquí en capítulos anteriores siguiendo a Guevara y Guzmán Puentes, sobre si además de distinguir y consagrar a las universidades de élite -permitiéndoles establecer precios de matrículas excluyentes con la inmensa mayoría de familias colombianas-, la acreditación cumple o no una función en el mejoramiento institucional.

Otra herramienta de daño y vulneración a la autonomía universitaria es la acreditación institucional o de programas académicos. La acreditación es entendida como la evaluación de las mejores universidades. Por lo tanto, en el marco de la educación como mercancía, quien no cuente con resultados exitosos carece de un producto de calidad y debe modificarlo, sin importar los intereses académicos e investigativos de la comunidad académica. (Hoyos y Flechas, 499)

El prestigio se consagra mediante el posicionamiento en los rankings internacionales⁴¹, los cuales se critican en cuanto derroteros de progreso y mejoramiento de la calidad de la educación superior en Colombia.

[...] los *rankings* mundiales como el World University Rankings o el Academic Ranking of World Universities [...] buscan medir fundamentalmente el prestigio de cada institución. De este modo, las universidades que mejor *ranking* ostenten serán más valoradas en el mercado y tendrán facilidad para imponer matrículas más altas. (Ibíd., 517)

Se podría considerar que desde la apertura económica de Gaviria (1990-1994), y la Constitución del 1991 hubo dos décadas de cambios incrementales que perfeccionaban o profundizaban poco a poco en la lógica neoliberal para la ES hasta el momento de crisis del paro estudiantil del 2011, con numerosas y multitudinarias manifestaciones, considerado por algunos como el éxito más significativo del movimiento estudiantil. ‘El retiro de la reforma del Gobierno Santos fue, sin lugar a dudas, el triunfo más grande del movimiento estudiantil colombiano en su historia.’ (Ibíd., 492) Sea cual sea el éxito relativo del movimiento, lo cierto fue que significó un fracaso para el gobierno, que puede explicarse de manera esquemática desde la perspectiva del ajuste mutuo entre partidos:

La forma en que se mide una buena decisión es el acuerdo entre los responsables de la política. La decisión inadecuada es la que excluye actores capaces de alterar el curso de la acción proyectada. Las decisiones inadecuadas enfrentarán obstáculos y serán modificadas. (Etzioni, 269)

No obstante, muchos de los puntos medulares fueron finalmente introducidos por acuerdo, fuerza o disimuladamente. ‘En efecto, el Ministerio de Educación Nacional, ante la situación creada por el retiro del proyecto gubernamental de reforma integral de la educación superior en 2012, introdujo en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 puntos de la reforma fracasada.’ (Orozco, 2016, 29)

La labor de la MANE hace más de una década dejó semillas que han madurado y han dado fruto recientemente en el contexto de coyunturas muy distintas; una de ellas es el reclamo ya recurrente durante las movilizaciones del 2011 y 2012 de ‘gratuidad progresiva’ para el

⁴¹ Ver sección 2.10 - *Colombia en los rankings internacionales*

acceso a la educación superior, que hoy en día es ley mediante el nombre de ‘matrícula cero’.

La democratización en las IES es entendida por la MANE en estrecha relación con la autonomía, que a su vez es considerada condición necesaria para alcanzar altos estándares de calidad y de excelencia. ‘La autonomía universitaria posee una dimensión interna que comprende el derecho de las comunidades académicas a definir democráticamente el rumbo en todos los aspectos de la vida universitaria –lo político, lo académico y lo administrativo– como una forma de materializar que la lucha de ideas se manifieste corporativamente. (Ibíd., 515) Las IES como baluartes críticos de la sociedad deben gozar igualmente de garantías y ‘*libertades democráticas* de expresión, organización y movilización’. (Ibíd.)

Según se expresa, la democracia en la ES tiene que ver para la MANE esencialmente con la prevalencia del voz y voto de los estamentos universitarios –estudiantes, profesores, directivos y trabajadores– en el gobierno universitario, y ‘con la participación minoritaria del Estado colombiano’. Las intromisiones de agentes externos a la academia, como gobierno, gremios productivos, agendas multilaterales, o sectores privados en las decisiones universitarias son calificadas de ‘antidemocráticas’, y van en contravía de la excelencia académica y por ende de su calidad. Estas consideraciones excluyen por supuesto los niveles propedéuticos técnico y tecnológico profesional, pues la MANE reconoce que su integración con el sector productivo nacional debe ser estrecha y coordinada.

[...] la educación técnica y tecnológica marca un distanciamiento con respecto a los fines y objetivos de la educación profesional. La autonomía de estas instituciones no puede ser entendida de forma absoluta, ya que por su naturaleza tienen una relación directa con los intereses del sector productivo colombiano. Se debe, más bien, abogar por la democracia interna en las instituciones, de modo que las comunidades de estas también tengan potestad para determinar las cuestiones fundamentales en el avance de cada una. (Ibíd., 522)

El Movimiento Estudiantil expuso ante la opinión pública las bases sobre las cuales se había venido construyendo el modelo de educación superior del país y que no provenían de iniciativas nacionales, sino que respondían a modelos multilaterales ajenos al proyecto de nación colombiana que se construía en ese momento: el Consenso de Washington (1989); la Conferencia Mundial sobre Educación de la UNESCO en Jomtien Tailandia (1990); el Proceso de Bolonia (1999); y el Proyecto Tuning en Latinoamérica desde el 2004.

La MANE contestó en general, como ya hemos dicho, los mecanismos de aseguramiento, pues propuso que las pruebas Saber-Pro dejaran de ser obligatorias, y que desapareciera la figura de acreditación de calidad pues de otra manera se estaría imponiendo un conjunto de contenidos desde estamentos externos que violentarían las garantías de no intromisión a la autonomía académica de cada universidad y facultad a la hora de fijar los temas, enfoques y métodos considerados primordiales en cada una de las disciplinas.

4.6 Diagnóstico versus balance del gobierno Santos en materia de aseguramiento de la calidad.

Los planes nacionales de desarrollo son a la vez balances de la gestión precedente, y compromisos respecto a las acciones que se realizarán en un determinado campo de interés nacional. Los informes de gestión anuales dan cuenta de las acciones llevadas a cabo por el Ministerio de Educación en un lapso relativamente corto que permite contornear y sopesar cada uno de los pasos realizados. Se generan dos versiones de los informes una dirigida al Congreso y otra a la ciudadanía en general. En esta última sección haremos un análisis de esta exposición que realiza el Ministerio de Educación de su propia gestión en materia de Educación Superior, basándonos en un informe recopilatorio de los primeros cuatro años de gobierno 2010-2014, y en los cinco informes individuales correspondientes a los años 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018.

Uno de los documentos de política pública en Educación Superior más importantes del período Santos es el *Acuerdo por lo Superior 2034* que surgió del diálogo entre diversos actores de la educación superior a nivel nacional -y regional- entre el año 2012 y el 2014, liderado por el Consejo Nacional de Educación Superior –CESU-. Participaron los responsables de las entidades involucradas con el sistema como el ICFES, ICETEX, DNP, CNA, la CONACES, rectores de alrededor de veinte universidades entre públicas y privadas; también un representante de la Federación Nacional de Representantes Estudiantiles de Educación Superior –FENARES-, un representante de las comunidades académicas, uno de los docentes universitarios, entre otros. MinEducación participó en nombre de su viceministra de educación superior de la época Patricia Martínez Barrios.

Se trata, como lo explicita su título, de una *Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz* y cuenta con un prólogo del eminentísimo filósofo y sociólogo francés Edgar Morin, quien hace una aplicación de su trabajo llamado los *Siete Saberes Necesarios para la Educación del Futuro* al contexto de la educación superior colombiana. Este filósofo explica el pensamiento complejo en la formación de sistemas -‘paradigmas’-, y en general defiende una visión humanista del mundo. Su punto de vista es que la finalidad y el fundamento de la educación no pueden radicar en su sostenibilidad financiera –lo cual es en todo caso una condición contingente y evidente- sino en una concepción ética⁴², que el mismo Morin define como ética de la religación.

Muchos autores lo han escrito y analizado: el mundo globalizado contemporáneo deja entrever cada vez más una finalidad de sistemas educativos desarticulados, centrados en el progreso cuantitativo, materialista y en un desarrollo meramente económico, por un lado. Y, por el otro, todas las encuestas lo muestran: los padres de familia están dispuestos a pagar caro por dar a sus hijos un futuro mejor, gracias a la educación. Razones por las cuales cientos de lobistas militan por un “mercado educativo” abierto a la libre competencia, fuese ésta leal o desleal. Esta mentalidad depredadora oculta la importancia vital de lo cualitativo, del pensamiento complejo y de la imaginación poética. El mercado liberal desregularizado

⁴² También ‘patética’ según Morin, es decir que involucra la dimensión emocional y afectiva.

y desarticulado es caldo de cultivo para egoísmos, odios y guerras. Ahí prosperan las fuerzas de separación, dispersión y muerte. (CESU, 8)

Para construir el *Acuerdo por lo Superior 2034* se generaron ‘155 espacios de debate en todo el país, más de 32.000 participantes y 450 documentos entre aportes de grupos de investigación, asociaciones de instituciones de educación superior y la comunidad en general.’ (MinEducación, 2014a, 88) El acuerdo concluye definiendo y priorizando diez temáticas, que podrían bien constituir una lista de chequeo para evaluar el avance de cada gobierno al terminar su cuatrienio:

1. Educación inclusiva: acceso, permanencia y graduación.
2. Calidad y pertinencia.
3. Investigación (ciencia, tecnología e innovación, incluida la innovación social).
4. Regionalización.
5. Articulación de la educación superior con la educación media y la educación para el trabajo y el desarrollo humano: hacia un sistema de educación terciaria.
6. Comunidad universitaria y bienestar.
7. Nuevas modalidades educativas.
8. Internacionalización.
9. Estructura y gobernanza del sistema.
10. Sostenibilidad financiera del sistema.

Resurgen en este decálogo de temas ideas ya comentadas a lo largo de este trabajo. Es de destacar la recurrencia de la regionalización y la internacionalización como dos fuerzas (centrípeta una y centrífuga la otra) que están –o deberían estar- en una relación de sinergia: una debería ser el apoyo clave de la otra. Por ejemplo, un joven que se forme en una región y posteriormente tenga éxitos académicos y movilidad académica a nivel internacional; idealmente las universidades de las regiones deberían tener la consistencia y capacidad de realizar proyectos de investigación de alcance internacional.

Las realizaciones que el gobierno rescata de su propia labor en la ES para destacar como resultado de los primeros cuatro años de su mandato (2010-2014) son de orden cuantitativo (aumento en los indicadores positivos) y también cualitativo (acciones y documentos):

2 0 1 0	2 0 1 4
1'650.000 matriculados en un IES	2 millones 220 mil estudiantes matriculados en un IES
Se graduaron 5.933 de Maestría	Se graduaron 12.074 de Maestría
Se graduaron 211 de Doctorado	Se graduaron 408 de Doctorado
	Creación de 464 nuevos programas de maestría y 62 nuevos programas de doctorado para un país más competitivo.
20 IES acreditadas en 2010	Aumento del 60% de IES con acreditación institucional: 32 para 2014

37.1% de cobertura nacional en educación superior.	Aumento de la tasa de cobertura en cerca de 10 puntos porcentuales: 45.5%. Esto debido a la creación de 490.000 nuevos cupos en todos los niveles de la educación superior, de los cuales el 61% corresponde a jóvenes de estratos 1, 2 y 3.
Tasa de deserción 13%	Disminución de la tasa de deserción en más de 2 puntos porcentuales: 10,4% en 2013
62% del territorio nacional con oferta de educación superior en los municipios.	75% del territorio nacional con oferta de educación superior en los municipios.
En 2010 el 66% del total de los jóvenes colombianos que estudian en una IES reciben apoyo financiero con recursos del Estado	El 75% del total de los jóvenes colombianos que estudian en una IES reciben apoyo financiero con recursos del Estado
<p>Tabla 15 - Realizaciones en educación superior al 2014 respecto al 2010 (Fuente: Elaboración Propia con datos de los informes de gestión 2010-2014 y 2014)</p>	Creación del Fondo Beca-Crédito del Icetex, totalmente condonable, para los mejores bachilleres que se formen para ser docentes, en instituciones o programas de licenciatura con acreditación de alta calidad.
	Puesta en marcha de la propuesta de nuevos lineamientos para garantizar que todas las licenciaturas sean de excelencia.

La meta para el 2014 era acreditar el 10% de las 286 instituciones de educación superior en funcionamiento, y se acreditaron 32, es decir, una cifra ligeramente superior a lo esperado. Para esta misma fecha, de [...]

[...] 2.109.224 estudiantes matriculados en educación superior (a diciembre de 2013), 360.878 (17,2%) se encuentra en una institución con acreditación de alta calidad y 167.483 (8%) en programas acreditados, lo que representa una cobertura del 25% de matrícula con acreditación del alta calidad. De los 5899 programas de pregrado que constituyen la oferta nacional, 830 tienen acreditación de alta calidad vigente. (Ibíd., 146)

Otra acción en el primer período Santos es la solicitud en 2011 de una evaluación del sistema de educación superior por parte de la OCDE y del Banco Mundial, y cuyo resultado es el documento *Evaluaciones de políticas nacionales de Educación: La Educación superior en Colombia* publicado por la OCDE al año siguiente. Este diagnóstico y recomendaciones iban en la misma dirección de las ideas comentadas hasta aquí, a saber: armonizar el sistema eliminando cargos donde se solapen funciones y responsabilidades; estándares mínimos obligatorios y acreditación de alta calidad voluntaria; exámenes censales al ingreso y salida de los programas para poder evaluar el aprendizaje logrado durante su paso por el sistema de ES. En este documento se alude, como en la gran mayoría de fuentes, a la conveniencia de aumentar la financiación del sistema de aseguramiento.

En este mismo contexto, también en 2011, Colombia entra a participar en la *Evaluación de los Resultados del Aprendizaje en Educación Superior –AHELO-*⁴³ de la OCDE, que es el equivalente de las PISA⁴⁴, pero dirigido a universitarios. El AHELO evalúa a los estudiantes en cuatro pilares: competencias genéricas, competencias en disciplinas específicas, aprendizaje en contexto y cadena de valor agregado. Asimismo en 2013, entra a participar en las mediciones PIACC⁴⁵ que evalúan en comprensión lectora, matemáticas y resolución de problemas en ambientes informatizados.

La inspección y vigilancia ejercida por el Ministerio de Educación se apoya en una matriz de riesgo ‘concebida en 2011’ que conduce a la identificación de alertas. ‘Entre 2011 y 2014 se realizaron 334 visitas de verificación. Como resultado de las visitas de verificación, se dispone una caracterización financiera de 239 instituciones, para la detección temprana de riesgos en esta materia.’ (MinEducación, 2014a, 157)

En cuanto a acciones correctivas, durante el cuatrienio, el Ministerio de Educación ordenó el cierre de nueve instituciones de educación superior y la apertura de investigación administrativa a 82 instituciones de educación superior y sus directivos. (Ibíd., 157)

Pueden mencionarse también algunos documentos generados por el ministerio entre el 2013 y 2014, después de un proceso consultativo, que buscan armonizar el sistema haciendo más compatibles ciertos procedimientos que tienen lugar dentro de cada institución de educación superior.

- Guía para la creación e implementación de códigos de buen gobierno en las Instituciones de Educación Superior
- Guía de buenas prácticas para promover la internacionalización de la Educación Superior “Aprendizajes desde la Experiencia en Colombia”
- Guía de consulta rápida para las secretarías de educación “Inspección y vigilancia de la educación superior y de la educación para el trabajo y el desarrollo humano”
- Guía de consulta rápida de orientación a integrantes de los órganos de dirección y gobierno de las instituciones de educación superior (IES)
- Lineamientos para la autoevaluación con fines de acreditación de programas de Educación Superior a Distancia. (Publicado por ACESAD⁴⁶)

En 2015 se implementan planes de asistencia técnica para las IES: Recursos Educativos Digitales Abiertos –REDA- que buscan promover que la producción científica y académica del país tenga la condición de ser gratuita y abierta; el Sistema Nacional de Acceso Abierto al Conocimiento –SNAAC- con el propósito de fomentar a nivel nacional el acceso, la promoción, el uso y la visibilidad de las publicaciones científicas que resultan de los procesos de investigación y que se financian con fondos públicos; y la formulación de lineamientos de E- Learning y B-Learning con acompañamiento a las IES acreditadas en

⁴³ *Assessment of Higher Education Learning Outcomes*

⁴⁴ *Program for International Student Assessment*

⁴⁵ *Program for the International Assessment of Adult Competencies*

⁴⁶ Asociación Colombiana de Instituciones de Educación Superior con programas A Distancia.

aras de apoyar el componente de Impacto TIC y Web como factor de medición de los rankings internacionales. También en este año se emite la guía *Documento Técnico para la educación virtual en IES de Colombia*. (MinEducación, 2015)

En el 2015 se inició el proceso de creación del Observatorio de Innovación Educativa con uso de TIC, logrando la definición conceptual, tecnológica y organizacional del mismo, para lo cual se realizó la caracterización y análisis comparativo de observatorios nacionales e internacionales (Ibíd., 86)

Este observatorio iba de la mano con los cinco Centros de Innovación Educativa Regional – CIER- operados por las universidades Nacional, Tecnológica de Bolívar, del Valle, Pontificia Bolivariana y de los Llanos en las ciudades de Bogotá, Cartagena, Cali, Envigado y Villavicencio respectivamente. En relación con la educación profesional técnica y tecnológica –TyT- durante el ‘2015 se lograron 151 nuevos programas con registro calificado, 2.100 docentes capacitados para el fortalecimiento de su ejercicio en educación TyT, y 3.000 nuevos estudiantes matriculados.’ (Ibíd., 88) Se inició un programa de modernización institucional de las IES técnicas y tecnológicas a la manera de los politécnicos con el acompañamiento de la Agencia de Cooperación Suiza SWISSCONTACT. Participaron en este proceso el Instituto Tecnológico Metropolitano (Medellín), la Institución Universitaria Antonio José Camacho (Cali), la Institución Universitaria Pascual Bravo (Medellín), el Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico (Soledad), y 3 Instituciones de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano: COMFANDI (Valle del Cauca); Corporación Educativa del Prado COMFAMILIAR (Atlántico) y la Escuela de Gastronomía Mariano Moreno (Bogotá).

Como se va viendo, son numerosas las iniciativas con nombre propio que propenden por optimizar la calidad de la ES. También en 2015 se diseñaron el Plan Maestro de Regionalización de la Educación Terciaria –PMR-, y el programa *¿Buscando Carrera?*

De otra parte, a través del decreto 1722 de 2015, el MEN y FINDETER crearon una nueva línea de crédito con tasa compensada para fomentar el mejoramiento de las condiciones de calidad de las instituciones de educación superior, a través de la financiación, con tasas de interés más favorables a las del mercado, de proyectos de infraestructura física, tecnológica y bibliotecaria, proyectos de cualificación docente mediante la formación de docentes a nivel de maestría y doctorado, y el fortalecimiento de líneas o grupos de investigación. (Ibíd., 90)

Para darse una idea de la actividad llevada a cabo en 2015 en funciones de inspección y vigilancia, ‘En el año se realizaron 2.363 visitas de condiciones iniciales que movilizaron 1.447 pares académicos a 231 Instituciones de educación superior.’ (Ibíd., 125) ‘Estas medidas llevaron a que en 2015 se realizarán 18 visitas integrales en materia preventiva, se impusieron 8 medidas preventivas y de vigilancia especial (UNICERVANTINA, UNIPACIFICO, UNAD, CURN, UNINCCA, IDEAS, UPC Y FUSM), 1 multa y se

abrieran más de 20 investigaciones administrativas.’ (MinEducación, 2016, 204) Además se crea un Modelo de Indicadores de Desempeño de la Educación –MIDE-.

Este modelo fue construido sobre 4 principios básicos (objetividad, transparencia, pertinencia y replicabilidad), buscando proporcionar información clara, objetiva y transparente sobre el estado actual de la calidad de 187 IES del país (82 universidades y 105 instituciones universitarias, 58 oficiales y 129 privadas), a partir de 6 dimensiones y 18 variables asociadas a la calidad educativa. (MinEducación, 2015, 103)

Los ejes de apoyo del Ministerio de Educación a las IES fueron: cualificación docente; implementación de acciones de permanencia; fortalecimiento de infraestructura física y tecnológica; investigación; regionalización; y diseño o adecuación de oferta académica. Se trata de aumentar de forma consistente diez indicadores de forma priorizada: matrícula en pregrado; tasa de deserción primer semestre; tasa de deserción anual; programas acreditados y acreditable; matrícula de programas acreditados; porcentaje de docentes con doctorado tiempo completo; grupos de investigación; resultados pruebas Saber-Pro; investigación y regionalización. El año 2015 fue la primera versión del programa ser Pilo Paga del que discutimos en una sección anterior.

Durante el 2016 continúa una segunda versión del programa ser Pilo Paga, con la adición de la modalidad Pilos por el Mundo, con el apoyo de las embajadas de Francia y Corea del Sur. También el MIDE, creado el año anterior, tuvo su segunda realización MIDE 2.0 en 165 IES (82 universidades y 83 instituciones universitarias). Se realizó un piloto de acreditación internacional con las facultades colombianas de ingeniería ‘considerando que las ingenierías en Colombia representan el 35% del total de programas con acreditación vigente del CNA’ (MinEducación, 2016, 195).

En términos de calidad, lo más interesante es la *Ruta de la Calidad* que consistió en priorizar 6 IES que habiendo ya realizado el proceso de autoevaluación se encontraban en vía de lograr la acreditación institucional: Universidad del Bosque, Universidad del Magdalena, Universidad Distrital, Instituto Universitario Tecnológico de Antioquia, Universidad Pedagógica Nacional y Universidad Libre de Colombia. Este año cerró ‘con 47 IES acreditadas, de las cuales 32 son privadas y 15 oficiales. En cuanto al carácter institucional, 39 de las 47 IES acreditadas son universidades y 8 instituciones universitarias.’ (Ibíd., 197) En cuanto a acreditación de programas:

En 2016, se presentó un incremento del 19% en los programas acreditados, al pasar de 895 en 2015 a 1.063 programas con acreditación. De los 1.063 programas, el 80% corresponde a programas universitarios, 9% a programas de maestría y un 7% a programas tecnológicos. (Ibíd.)

Respecto a los mecanismos de monitoreo y control que mantiene el Ministerio, ‘Durante el año 2016 fueron realizadas 4 vistas focalizadas, 15 visitas integrales y 26 visitas de seguimiento a los Planes de Mejoramiento Institucional, con miras a fortalecer la función

preventiva de la Inspección y Vigilancia en la educación superior.’ (Ibíd., 204) En cuanto a los resultados de los programas de bienestar y permanencia, ‘la tasa de deserción universitaria se redujo en 3,8 puntos pasando del 12,9% en 2010 al 9,03% en 2016. Para el nivel de formación técnico y tecnológico la tasa de deserción se ubicó en 17,1% en 2016.’ (MinEducación, 2017, 193)

Un nuevo programa surgido este año 2016 fue *Colombia Científica* financiado con recursos provenientes de entidades multilaterales y cuyos pilares eran los *Ecosistemas Científicos*, que tienen que ver con regionalización, ‘En este sentido se han suscrito 19 Acuerdos por, alrededor, de \$450 mil millones, con los departamentos de: Amazonas, Huila, Antioquia, Risaralda, Atlántico, Santander, Bogotá D.C., Valle del Cauca, Bolívar, Medellín, Boyacá, 220 Neiva, Caquetá, San Andrés, Cundinamarca, Arauca, Putumayo, Cesar y Casanare’ (Ibíd., 219-220). El otro pilar es el *Pasaporte a la Ciencia* consistente en becas aplicables en alguna de las mejores 500 universidades del mundo de acuerdo al ranking de Shanghái.

En la transición 2016-2017 se aumentó un punto porcentual en cobertura llegando a 52.5% al finalizar 2017, la cobertura de alta calidad también experimentó el mismo aumento en un punto porcentual llegando a 18%. Se crean la beca Omaira Sánchez y la beca Jóvenes Ciudadanos de Paz. ‘Por otro lado, la tasa de tránsito inmediato a educación superior alcanzó en 2017 el 42.4%.’ (MinEducación, 2018, 78)

Las líneas de inversión para el año 2017 se establecieron conforme el Decreto 2465 de 2015 que definió la inversión a realizar en las líneas de infraestructura, investigación, permanencia y cualificación docente, además de tres líneas consideradas como transversales, a saber: regionalización, internacionalización y educación inclusiva. (MinEducación, 2017, 202)

En el informe de gestión 2017, el Ministerio presenta un balance de los programas dirigidos a las comunidades indígenas y las comunidades afro-descendientes. Del 2010 al 2017 el fondo Álvaro Ulcué Chocué atendió 1.848 estudiantes y el fondo de Comunidades Negras tuvo 1.300 beneficiarios en este mismo lapso. También se debe mencionar Fondo Rrom que comienza oficialmente en 2017 y que busca, hasta con 7 SMMLV para matrícula y sostenimiento, ‘promover el acceso, permanencia y graduación de los miembros del pueblo Rrom registrados en diferentes “KUMPAÑY”, que se encuentren en el registro censal oficial del Ministerio del Interior, y que cuenten con admisión en una IES colombiana registrada y reconocida por el Ministerio de Educación para cursar un programa académico de pregrado (técnico profesional, tecnológico o universitario)’ (Ibíd., 198)

El resumen en cifras del 2017 puede resumirse en la siguiente tabla que tomamos del informe de gestión 2018.

INDICADOR	2017
% incremento anual en cobertura	1.3%
Tasa de cobertura	52.8%
Nuevos cupos	51.880
Tasa de cobertura en IES o programas con acreditación de alta calidad	19.1%
Tasa de deserción universitaria	9.03%
Tasa de deserción en formación técnica y tecnológica	17.12%

Tabla 16 – Algunas cifras consolidadas del año 2017

(Fuente: Informe de gestión 2018)

Dentro de las actividades de rutina consistentes en la participación del ministerios en los Consejos Directivos de las IES, ‘En el año 2018 se realizaron 1277 sesiones de Consejos Superiores o Directivos por Institución de Educación Superior para cada sesión se contó con un análisis financiero, jurídico y de gestión de acuerdo con los documentos soportes enviados por cada institución y un informe del delegado sobre las conclusiones y las decisiones tomadas en los puntos del orden del día tratados en cada sesión.’ (MinEducación, 2018, 83) Este último informe de gestión, correspondiente al año 2018, es de empalme pues involucra la transición Santos-Duque, sin embargo es emitido ya por el ministerio de María Victoria Angulo -la quinta mujer que dirige el ministerio de forma consecutiva- y por tanto rinde cuentas sólo en lo que involucra el último tercio del año.

CONCLUSIONES

Realizar una aproximación a la política pública de aseguramiento de la calidad en la educación superior en Colombia desde el incrementalismo permitió conocer diferentes escenarios, los agentes y sus intereses, las coyunturas y los procesos que se generan frente a los planteamientos políticos, todo ello para analizar las problemáticas e implicaciones de la toma de decisiones, legalización, implementación y desarrollo de las mismas en el sistema de educación superior.

Es importante reconocer el escenario institucional la secuencia de acciones desde 2002-2018, como se fue configurando la agenda de gobierno y las normativas, las actividades entorno al aseguramiento de la calidad, los desarrollos y la asignación del presupuesto nacional de la educación superior frente a retos como la investigación, ciencia y tecnología, formación, calidad, cobertura, inclusión, docencia, extensión, infraestructura, matrícula y gestión partiendo desde los conceptos de democratización y redimensionamiento en sus diversas formas en cuanto constituyen un marco de relaciones para entender y describir las transformaciones institucionales (Aguilar Villanueva).

Viendo la trayectoria históricamente en el contexto de la Educación Superior en Colombia desde el siglo XX ha permeada por las diferentes crisis coyunturales, una de ellas la mala calidad, esto produjo que el Estado formulará nuevas acciones para refrenar las malas prácticas de las instituciones de educación superior. entonces era necesario transformar las estructuras y parámetros tanto económicas como administrativas para el funcionamiento, todo esto le dio paso a la creación del - SACES- Sistema de Aseguramiento de la Calidad.

El empalme del ministerio de José Lloreda Mera y Cecilia María Vélez fue armonioso si tomamos en cuenta las declaraciones halagüeñas que hace la ministra sobre su predecesor en el informe Revolución Educativa 2002-2010. Esto permitió que se diera continuidad de los procesos establecidos que venían proyectándose en las políticas públicas frente al tema de la calidad de la educación superior, que estaba diseñado en formulación de pequeñas acciones a seguir, " avance progresivo de ajustes (incrementalismo)" .

Es importante apropiarse de las dinámica que posibilitaron la nueva organización y la transformación de los horizontes y procesos tanto en el sistema educativo como en las instituciones, el Estado Colombiano en el sistema educativo superior se fue configurando, poniendo es marcha las actividades en torno a la calidad en la educación lo que develó que fue favorecida la tercerización de la educación superior, se observo que el mayor apoyo se direcciono para la universidad privada y no para la pública.

Se puede observar que el presupuesto para el año 2002-2018 se condicionaron los rublos establecidos para las IES. Lo anterior genero un bajo índice en la investigación, ciencia y tecnología en algunos periodos se determinaron amplias políticas de financiación para las IES públicas y privadas con la participación del Estado como ente regulador, se hace la reforma al ICFES quien se encargo de hacer la inspección y vigilancia para el desembolso.

Se puede comprobar que para estos periodos de gobierno se establecieron nuevas dinámicas para las IES. Se instrumentaron amplias políticas de financiación, sin distinciones entre instituciones públicas y privadas; el Estado entro a participar en las estrategias de regulación y control, la implementación se constituyó desde la legalización y normalización de carácter específico, buscando regulaciones de vigilancia y control para el funcionamiento esperado.

Es necesario asumir los retos a los que la educación superior se enfrenta contantemente que den cuenta de su configuración y nivelación al interior y exterior de cada Institución de Educación Superior, que estén articuladas sin importar las modalidades educativas (técnicas, tecnológicas y universitarias) para permitir la movilidad entre ellas ya que se determina la calidad y la pertinencia de la formación de la sociedad.

Por otro lado (Sistema Nacional y Consejo Nacional de Acreditación, etc.) con la nueva institucionalidad las IES y sus programas favorecieron la creación de una nueva realidad expresada mediante dicha institucionalidad, con la cual la oferta de las universidades privadas se unían al proceso del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior -SACES- el cual usaban en publicidad para ganar mayor prestigio y apoyo del Estado.

Por lo anterior se observa que el sistema de aseguramiento de la calidad ha estado configurado desde el incrementalismo porque año tras año tanto en el establecimiento de metas como la evaluación de resultados ha sido un compendio de pequeños pasos donde precisamente, se ha logrado ir mostrando un aumento en las cifras: acceso y cobertura, calidad, ranking, ser pila paga, matrícula, inversión, infraestructura, investigación, extensión, inclusión, IES acreditadas y con acreditación de alta calidad, resultados ECAES o AHELO, financiación y otras exigencias del CNA. También habría un incrementalismo más cualitativo que tendría que ver con las modificaciones a las estructuras y mecanismos institucionales, es decir, sus características o cualidades.

Por lo anterior, se vuelve incongruente el tema de la alta calidad institucional de las IES, porque lo que se buscaba en las instituciones específicamente era que fueran orientadas a un continuo mejoramiento, el cumplimiento de los estándares que tenían por objetivo (la eficiencia, eficacia y efectividad) posibilitaban la tan anhelada calidad académica e institucional, lo que era complejo era la dificultad para obtener y conservar ya que se destinan bajos presupuestos para las IES oficiales. Si lo que se quiere desde la política publica y las agendas de gobierno es tener una educación pública de calidad es necesario destinar el presupuesto que se necesita para mejoras de infraestructura, programas de investigación, ciencia y tecnología, organización y actualización en las universidades Pública.

Es indiscutible que la Educación Superior en Colombia y la dinamización de la calidad en Colombia mas con la creación del sistema de aseguramiento de la calidad lo cual esta girando en el entorno Nacional, Departamental, Distrital y Municipal, así como los agentes y sus intereses gubernamentales, religiosos, políticos, ideológicos, son articulados en el incrementalismo y el ajuste partidarista mutuo donde se genera la política desde los

consensos de acciones que se aprobaron para el beneficio de todos. Lo que muchas veces se manifiesta en estos acuerdos es que no solo están permeados por intereses académicos sino en su gran mayoría es por los financieros.

Por lo anterior los programa Ser Pilo Paga es una mejora del programa ACCES cuya idea esencial es favorecer el acceso de los estratos 1, 2 y 3 a la educación superior. Mejora en el sentido de aumentar tímidamente sus cifras positivas: equidad, financiación, reducción en la deserción, con esto es importante establecer una preguntas de reflexión:¿Las políticas públicas que se generaron entorno a los programas como Ser Pilo paga entre otros, responde eficazmente al derecho de la educación y a la descentralización de ella?, ¿Como se promueven políticas públicas de financiación de la educación superior para mejorar la calidad?.

Por lo tanto, se recomienda que este asunto político debe ser prioridad en la agenda pública y el debate académico, la condición sine qua non se debe confluir en los procesos de calidad con respecto a pertinencia, eficacia y efectividad para el beneficio público como privado de la Educación Superior en Colombia. También desde las políticas es importante hacer visible la universidad posibilitando la participación e interacción entre los diferentes estratos; pues desde ella se propicia el acceso a los ámbitos de la ciencia, la investigación, la tecnología y la cultura, con las cuales se asume el beneficio de la sociedad por medio del la articulación del mercado, la economía y la producción industrial del país.

Este análisis de Políticas públicas del Sistema de Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior pone en puesta el resultado de los periodos de gobierno Uribe (2002-2010) y Santos (2010-2018) donde hace evidentes sus acierto y desacierto para seguir resolucionando desde los diferentes escenarios la calidad en la educación que es el propósito y meta a la que se anhela llegar en Colombia, lo que requiere de la articulación del presupuesto para la financiación y de la riqueza del saber que se brinda en la academia desde los diferentes agentes que participan en las puestas en práctica de las IES .

El análisis del sistema de aseguramiento de la calidad en la educación superior en Colombia, es un asunto político que cuenta con poca biografía, pero es un campo que tiene mucho por explorar, esta investigación contribuye a análisis y la comprensión de los procesos políticos que aseguran la calidad en un determinado segmento del devenir institucional y nacional de la educación superior.

Un frecuente conflicto en este análisis residió en el hecho de que no era posible deslindar el aseguramiento de la calidad de casi ningún otro concepto relativo a la educación superior, pues todos los mecanismos y acciones dirigidas a la ES buscan en últimas mejorar su calidad y el aseguramiento de ésta a futuro. Una de las consecuencias fue que el trabajo se ramificaba constantemente en varias frentes que era difícil luego reunir en función del objetivo de rastrear los aportes -cuantitativos o cualitativos- de los gobiernos Uribe y Santos en este sentido, para así observarlos desde el punto de vista del incrementalismo y sus conceptos derivados.

El fin último de nuestro estudio de análisis es contribuir a la comprensión del funcionamiento de los sistemas de aseguramiento de la calidad, acciones y mecanismos para contestar y cuestionar las estrategias en el ámbito Nacional, Departamental, Distrital y Municipal; también proveer elementos conceptuales que se van normalizando y legalizando en medio de la interacción de los diferentes escenarios a partir precisamente de uno de los componentes más influyentes y activos en los procesos de construcción de cultura política, democracia y democratización en la educación superior.

Limitaciones

Una debilidad de este trabajo descriptivo fue que se evitó presentar cifras económicas porque al no ser un trabajo especializado específicamente en el componente financiero, muchos números distraerían el eje expositivo sin agregar claridades, pues los valores económicos están sujetos a un sinnúmero de consideraciones que excedían de lejos los límites y propósitos de este trabajo.

Otra dificultad residió en el hecho de que no era posible deslindar el *aseguramiento de la calidad* de casi ningún otro concepto relativo a la educación superior, pues todos los mecanismos y acciones dirigidas a la ES buscan en últimas mejorar su calidad y el aseguramiento de ésta a futuro. Una de las consecuencias fue que el trabajo se ramificaba constantemente en varias frentes que era difícil luego reunir en función del objetivo de rastrear los aportes -cuantitativos o cualitativos- de los gobiernos Uribe y Santos en este sentido, para así observarlos desde el punto de vista del incrementalismo y sus conceptos derivados.

El fin último de nuestro estudio era contribuir a la comprensión de los mecanismos de la democracia y la democratización en el ámbito nacional, y proveer elementos conceptuales para su fomento y defensa a partir precisamente de uno de los componentes más influyentes y activos en estos procesos de construcción de cultura política, democracia y democratización: la educación superior.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F. [Editor] (1992a) *El Estudio de las Políticas Públicas*. Colección de Antologías de Política Pública 1. México, grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, Luis F. [Editor] (1992b) *La Hechura de las Políticas Públicas*. Colección de Antologías de Política Pública 2. México, grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.

Argáez Caballero, Carlos; Herrera, Omar; y otros. *El Financiamiento de la Educación Superior en Colombia*. Págs. 121-180. En Orozco Silva, Luis Enrique [compilador] (2013) *La Educación Superior: Retos y Perspectivas*. Bogotá, Universidad de los Andes.

Brunner, José Joaquín [Editor] (1994) *Educación Superior en América Latina: una Agenda de Problemas, Políticas y Debates en el Umbral del Año 2000*. CEDES, Buenos Aires.

CESU (2014?) *Acuerdo por lo Superior 2034*. Consejo Nacional de Educación Superior. ISBN: 978-958-691-668-4

Cifuentes Arcila, Laura y Buitrago Acosta, Nicolás (2020) *El Programa Ser Pilo Paga: un Análisis Desde la Efectividad de las Políticas Pública en la Educación Superior en Colombia*. [Tesis de grado en Economía] Fundación Universidad de América.

Dror, Yehezkel. *Salir del Paso ¿Ciencia o Inercia?*. Págs. 255-264. En Aguilar Villanueva, Luis F. [Editor] (1992b) *La Hechura de las Políticas Públicas*. Colección de Antologías de Política Pública 2. México, grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.

Etzioni, Amitai. *La Exploración Combinada: un tercer enfoque en la toma de decisiones*. Págs. 265-282. En Aguilar Villanueva, Luis F. [Editor] (1992b) *La Hechura de las Políticas Públicas*. Colección de Antologías de Política Pública 2. México, grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.

García Duarte, Ricardo y Wilches Tinjacá, Jaime [editores] (2020) *La Educación Superior en Colombia: Restos y Perspectivas en el siglo XXI*. Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Gaviria, Alejandro; Páez, Gustavo; Toro, Rafael. *Cobertura y Calidad en la Educación Superior en Colombia*. Págs. 79-120. En Orozco Silva, Luis Enrique [compilador] (2013) *La Educación Superior: Retos y Perspectivas*. Bogotá, Universidad de los Andes.

Goodin, Robert y Waldner, Ilmar. *Pensar en Grande, Pensar en Pequeño y Simplemente No Pensar*. Págs. 283-314. En Aguilar Villanueva, Luis F. [Editor] (1992b) *La Hechura de las Políticas Públicas*. Colección de Antologías de Política Pública 2. México, grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.

Guevara Ramírez, René y Téllez Rico, Sandra Milena. (2018) *Una Apuesta Situada: La Educación Superior como Objeto de Investigación*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional, CIUP.

Guzmán Martínez, Sandra (2017) *Una Mirada a la Acreditación Institucional en EEUU y la Experiencia en Latinoamérica*. Revista de Educación y Derecho N° 15.

Guzmán Puentes, Sandra Patricia (2021) *La Docencia de Calidad y su Relación con las Políticas de Acreditación*. Tesis de doctorado en Educación, Universidad Pedagógica Nacional.

Hoyos López, Mateo y Flechas Hernández, Juan Pablo. *El Movimiento Estudiantil Frente a la Reforma a la Educación Superior*. Págs. 483-532. En Orozco Silva, Luis Enrique [compilador] (2013) *La Educación Superior: Retos y Perspectivas*. Bogotá, Universidad de los Andes.

Langebaek, Carl. *El Impacto de la Acreditación en Colombia*. Págs. 419-446. En Aguilar Villanueva, Luis F. [Editor] (1992b) *La Hechura de las Políticas Públicas*. Colección de Antologías de Política Pública 2. México, grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.

Lasso Cardona, Luis A. (2020) *Análisis de la Formación Posgradual a Nivel de Maestría y Doctorado en Colombia entre 2010 y 2018*. Revista Espacios Vol. 41 (48) 2020 págs. 161-176.

Lemaitre María José (2008) *Una Mirada Actual al Desarrollo de Procesos de Aseguramiento de la Calidad*. RIACES-INQAAHE.

Lindblom, Charles. *La Ciencia de Salir del Paso*. Págs. 201-226. En Aguilar Villanueva, Luis F. [Editor] (1992b) *La Hechura de las Políticas Públicas*. Colección de Antologías de Política Pública 2. México, grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.

Lindblom, Charles. *Todavía Tratando de Salir del Paso*. Págs. 227-254. En Aguilar Villanueva, Luis F. [Editor] (1992b) *La Hechura de las Políticas Públicas*. Colección de Antologías de Política Pública 2. México, grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.

MinEducación (2010) *Revolución Educativa 2002-2010*. ISBN: 978-958-691-391-1.

MinEducación (2014a) *Informe de Gestión 2010-2014 – Educación de Calidad: El Camino para la Prosperidad*.

MinEducación (2014b) *Informe de Gestión y Rendición de Cuentas vigencia 2014*

MinEducación (2015) *Informe de Gestión y Rendición de Cuentas vigencia 2015*

MinEducación (2016) *Informe de Gestión 2016*

MinEducación (2017a) *Informe de Gestión 2017*

MinEducación (2017b) *Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026 - El camino hacia la calidad y la equidad*.

MinEducación (2018) *Informe de Gestión 2018*

Montoya Vargas, Juny; y Escallón Largacha, Eduardo. *Calidad de la Educación Superior: ¿Recursos, Actividades o Resultados?* Págs. 379-417. En Orozco Silva, Luis Enrique

[compilador] (2013) *La Educación Superior: Retos y Perspectivas*. Bogotá, Universidad de los Andes.

Orozco Silva, Luis Enrique (2010) *Calidad Académica y Relevancia Social de la Educación Superior en América Latina*. En Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES) México, issue-unam/Universia, vol. 1, núm.1, pp. 24-36. <http://ries.universia.net>

Orozco Silva, Luis Enrique [compilador] (2013) *La Educación Superior: Retos y Perspectivas*. Bogotá, Universidad de los Andes. Ediciones Uniandes.

Orozco Silva, Luis Enrique (2016) *Informe Nacional: Colombia – Educación Superior en Iberoamérica*. CINDA-Universia.

Parra Sandoval, Rodrigo y Jaramillo, Bernardo. (1985) *La Educación Superior en Colombia*. CRESALC-UNESCO, Caracas.

Pavel, Adina Petruta (2015) *Global University Rankings - a Comparative Analysis*. 4th World Conference on Business, Economics and Management, WCBEM. Procedia Economics and Finance n° 26 pp. 54 – 63. Disponible en: www.sciencedirect.com

Polo Verano, Pedro. (1993?) *La Ley 30 de 1992 y la Calidad de la Educación Universitaria*. En Castro de Bernal, Lily et al. [Compiladores] *La Calidad de la Educación – Una Nueva Legislación y sus Perspectivas Hacia el Siglo XXI*. Págs. 79-87. Asociación Javeriana de Investigación Educativa. Ventana Editores.

Ramos Ruíz, Yolanda y Parra Ramírez, Agustín (2016) *Programa “Ser pilo paga” en el Marco de la Educación Superior en Colombia*. Diálogos sobre educación. Temas actuales en investigación educativa, vol. 8, núm. 14, 2017. Universidad de Guadalajara, México.

Sánchez Correa, Stephania (2015) *Entre la Fuga y el Retorno – Una revisión del programa de Colciencias ‘Es Tiempo de Volver 2009-2014’*. Instituto de Educación y Pedagogía. Estudios Políticos y Resolución de Conflictos. Universidad del Valle, Santiago de Cali.

Tamayo, Camilo; Delgado, Juan David; Penagos, Julián. (2009) *Génesis del Campo de Internet en Colombia: Elaboración Estatal de las Relaciones Informacionales*. Signo y Pensamiento, vol. XXVIII, núm. 54, enero-junio, pp. 238-264 Pontificia Universidad Javeriana Bogotá, Colombia.

Velázquez de Zapata, Carmen. (2010) *Criterios e Indicadores para Evaluar la Calidad de la Educación en Instituciones de Educación Superior*. Instituto Pedagógico de Miranda José Manuel Siso Martínez.